

## **GRADO JURISDICCIONAL DE CONSULTA - Competencia**

El Consejo de Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 184 del Código Contencioso Administrativo –modificado por el artículo 57 de la Ley 446/98- es competente para decidir el grado jurisdiccional de consulta en el presente proceso, toda vez que de un lado, se trata de una sentencia condenatoria en contra de una entidad pública que, si bien interpuso recurso de apelación, el mismo fue inadmitido por extemporáneo; de otro lado, el monto de la condena impuesta al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria –INCORA- (\$96'000.000,00) resulta superior a 300 S.M.L.M.V.

## **FALTA DE LEGITIMACION EN LA CAUSA - Alcance**

La falta de legitimación en la causa no constituye una excepción de fondo, dado que no se trata de un hecho que enerve las pretensiones, sino que se trata de un presupuesto necesario para proferir sentencia de mérito. Nota de Relatoría: Ver sobre LEGITIMACION EN LA CAUSA DE HECHO Y MATERIAL: Sentencia del 31 de octubre de 2007. Expediente 13.503. M.P.: Mauricio Fajardo Gómez; sentencia del 15 de junio de 2000; Consejera ponente: María Elena Giraldo Gómez; Radicación número: 10171.

## **LEY DE REFORMA AGRARIA - Mecanismos de adquisición. Adjudicación de baldíos. Adquisición o expropiación por el INCORA. Negociación directa / INCORA - Funciones. Adquisición de predios rurales por negociación directa / NEGOCIACION DIRECTA - Adquisición de tierras. Incora / SUBSIDIO PARA COMPRA DE TIERRAS RURALES - Condición resolutoria / CREDITO COMPLEMENTARIO PARA LA ADQUISICION DE TIERRAS - Garantía / LEY DE REFORMA AGRARIA - Finalidad**

La Ley de Reforma Agraria vigente para la época de los hechos que originaron la presente controversia, consagró como mecanismo para lograr la adquisición de tierras por parte de campesinos y personas que pudieran ser considerados sujetos de la Reforma Agraria, al lado de la adjudicación de baldíos y de la adquisición o expropiación de tierras de propiedad privada por parte del INCORA para destinarlas a tales programas, el de la negociación directa entre los interesados en adquirir tierras, y los propietarios de predios que se ajustasen a las condiciones necesarias para formar parte de los programas de reforma agraria. Tal mecanismo de adquisición de tierras, sin embargo, es apenas una modalidad dentro del programa de Reforma Agraria adelantado por el INCORA –que desde su creación, fue concebido como el organismo ejecutor del mismo-, quien podía, como medio para obtener las finalidades perseguidas por dicho programa, patrocinar la negociación directa de predios rurales de propiedad privada entre propietarios y campesinos sujetos de la Reforma Agraria, mediante el otorgamiento, a estos últimos, de facilidades de pago del bien a adquirir, como era la concesión de un subsidio, que podía ser hasta del 70% del valor del predio. Pero no sólo se limitaba la ley a establecer el otorgamiento de tal subsidio por parte del INCORA, sino que le atribuyó a éste el deber de participar activamente al lado de las partes en la concreción del negocio jurídico de compraventa, así como velar porque el porcentaje restante del valor del predio rural también pudiera ser cubierto por los compradores, mediante la obtención de un “crédito complementario”, otorgado por alguna de las entidades financieras del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, como era la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, o Caja Agraria. Esta actividad del INCORA era desplegada en relación con la adquisición de predios que cumplían las condiciones y requisitos necesarios para una debida explotación agrícola, es decir, que llenaban las expectativas del Programa de Reforma

Agraria; de tal manera que no se trataba únicamente de ayudar a cualquier persona a adquirir cualquier bien rural, sino que constituía un mecanismo encaminado a obtener las finalidades y objetivos propios del Instituto, y de la misma Ley de Reforma Agraria (Ley 160/94). Debe tenerse en cuenta, por otra parte, que el programa de Reforma Agraria contenido en la Ley 160 de 1994, no se limitaba a propiciar la adquisición de tierras por parte de la población campesina, sino que debía propender por la adecuada explotación de los predios que hicieran parte de los planes de dicha Reforma; sólo mediante la planificación y organización de esa explotación, podría lograrse la generación de empleo productivo en el campo y por ende, un mejor nivel de vida para la población del sector rural o población campesina, que ha sido finalidad primordial que siempre ha justificado la expedición de toda la normatividad en materia de Reforma Agraria. Conforme a lo anterior, la labor del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria INCORA, ha sido siempre de un total compromiso con la obtención de dicha finalidad, mediante el cumplimiento exacto de las funciones que le fueron asignadas, tanto en materia de distribución de tierras, como de acompañamiento y apoyo a los campesinos encargados de su explotación. Las funciones del INCORA no se limitaban exclusivamente a servir de intermediario entre compradores y vendedores de los predios rurales, ni a otorgar el subsidio para pagar parte del precio del bien; allí no terminaban sus deberes, sino que ellos iban mucho más allá, hasta el punto de tener que verificar que la explotación del respectivo predio se estuviera adelantando en la forma adecuada, puesto que el otorgamiento del subsidio quedaba sometido a una condición resolutoria durante un plazo de 12 años, durante los cuales los beneficiarios del mismo debían cumplir con los compromisos relativos a la correcta explotación del predio y su no enajenación (art. 20, Ley 160 de 1994).

### **FALLA DEL SERVICIO - Título de imputación. Configuración**

Como es bien sabido, este título se configura cuando el servicio no es prestado, o es prestado en forma tardía o defectuosa, teniendo en cuenta que el término "servicio", en estos casos, hace alusión en general, al funcionamiento de todo el aparato estatal, mediante la cumplida ejecución de las funciones a cargo de todos sus operadores, dentro del marco de las competencias legalmente atribuidas, y con miras a obtener el cumplimiento de los cometidos estatales, la correcta prestación de los servicios a cargo del Estado y en últimas, la satisfacción del interés general. De modo que, cuando se habla de falla del servicio, se está aludiendo a aquellos eventos en los cuales las entidades estatales y sus autoridades no han cumplido en debida forma las obligaciones a su cargo, por omisión, retraso o ejecución defectuosa de las mismas.

### **FALLA DEL SERVICIO - Incora / INCORA - Falla del servicio**

Resulta claro que fue la actitud pasiva y descuidada de los funcionarios del INCORA la que condujo a que finalmente no se efectuara por parte de la Caja Agraria, el desembolso del crédito complementario que era necesario para el pago total del predio rural vendido por los demandantes dentro del programa de Reforma Agraria a cargo de la entidad demandada, porque si bien es cierto los más interesados en que tal desembolso se produjera eran ellos, a la entidad estatal le correspondía velar porque finalmente se realizara el pago, garantizando de esta forma los derechos de quienes, tal y como lo sostuvo en su momento la doctrina, también hacían parte de los sujetos de la Reforma Agraria, esto es, los vendedores del predio rural destinado al cumplimiento de las finalidades propias de dicho programa, encaminado a obtener la explotación óptima de los recursos agrarios del país. Y si bien es cierto la entidad financiera era la llamada a efectuar

el desembolso del crédito complementario, no lo podía hacer sin el lleno de los requisitos legales exigidos para ello, los cuales sin duda debían ser cumplidos por los futuros titulares del crédito, esto es, los compradores, pero con la intervención, orientación y ayuda del INCORA, que tenía esta actividad a su cargo, como propia de las funciones legalmente atribuidas.

## **CONSEJO DE ESTADO**

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

#### **SECCION TERCERA**

**Consejero ponente: RAMIRO SAAVEDRA BECERRA**

Bogotá D. C., dos (2) de diciembre de dos mil ocho (2008)

**Radicación número: 73001-23-31-000-1998-02308-01(18656)**

**Actor: AGROPECUARIA DEL HUERTO LTDA. Y OTROS**

**Demandado: INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA - INCORA-**

**Referencia: ACCION DE REPARACION DIRECTA**

Procede la Sala a resolver el grado jurisdiccional de Consulta respecto de la sentencia del 2 de mayo de 2000, por medio de la cual el Tribunal Administrativo del Tolima dispuso:

“1- DECLARAR no probada la excepción de falta de jurisdicción, formulada por la apoderada de la llamada en garantía ‘Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero’ en liquidación, por lo analizado en esta providencia.

2- DECLARAR patrimonialmente responsable al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria ‘Incora’, de los perjuicios ocasionados a los vendedores del predio rural denominado la Florida ubicado en el municipio del Líbano-Tolima ‘Sociedad Agropecuaria el Huerto Ltda, representada por Darwin Herrera Valencia y Ricardo Antonio Herrera Ganem y Juan José Herrera Ganem, por el no pago del 30% de la venta y que correspondía al crédito complementario que iba a hacer la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero Sucursal Líbano, actualmente en liquidación.

3- CONDENAR al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria ‘Incora’ a pagar como daño emergente a favor de la sociedad agropecuaria “El Huerto Ltda” y Ricardo Antonio y Juan José Herrera Genem, la suma de noventa y seis millones de pesos (\$96.000.000.00) equivalente al 30%

del precio de venta del predio señalado en el punto segundo de esta sentencia. Cantidad que deberá ser indexada con la fórmula:

(...)

4- ABSOLVER a la llamada en garantía 'Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero', en liquidación, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

5- NEGAR el resto de las pretensiones de la demanda (...)"

## **ANTECEDENTES**

### **1. Demanda**

El 4 de diciembre de 1.998, en ejercicio de la acción de reparación directa prevista en el artículo 86 del C.C.A. y a través de apoderado debidamente constituido, presentaron demanda en contra del INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA -INCORA- la sociedad **AGROPECUARIA EL HUERTO LTDA** y los señores **RICARDO ANTONIO** y **JUAN JOSÉ HERRERA GANEM**, cuyas pretensiones fueron (fls. 64 a 82, cdno 1):

**“PRIMERA.** Declare el Honorable Tribunal que el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria “INCORA”, es responsable de los perjuicios ocasionados a la parte actora, en su condición de vendedora del predio rural denominado LA FLORIDA, ubicado en el municipio de EL LIBANO, departamento del TOLIMA, con la operación administrativa adelantada en torno a la adquisición del citado predio por parte de un grupo de campesinos en desarrollo de los programas contemplados en el capítulo V de la Ley 160 de 1994.

**SEGUNDA.-** Se condene en consecuencia, a la entidad demandada a pagar a la parte actora, por concepto de daño emergente la suma de NOVENTA Y SEIS MILLONES DE PESOS (\$96.000.000,00) M/cte, valor equivalente al Treinta por ciento (30%) del precio de venta de los inmuebles antes mencionados y que corresponde al valor dejado de percibir por la parte actora.

Dicha suma se actualizará con dinero en valor constante.

**TERCERO.** Se condene igualmente a la entidad demandada a pagar a la parte actora por concepto de lucro cesante, el valor de los intereses de mora causados sobre la suma de dinero señalada en el punto anterior, desde el día 7 de diciembre de 1996 y hasta cuando se efectúe el pago del capital. Los intereses se liquidarán teniendo presentes las disposiciones del artículo 884 del Código de Comercio.

En subsidio solicito se condene a pagar el valor de los intereses bancarios corrientes causados sobre la mencionada suma durante el período antes indicado, a la tasa señalada por la Superintendencia

Bancaria.

**CUARTO.-** La demandada dará cumplimiento a la sentencia dentro de los términos señalados en el artículo 176 del Código Contencioso Administrativo”

## **2. Hechos de la demanda.-**

Como fundamento de sus pretensiones, la parte actora señaló, en síntesis, los siguientes hechos:

2.1. Con fundamento en las disposiciones de la Ley 160 de 1994 que le otorgan al INCORA un papel fundamental en el trámite de negociación voluntaria de tierras entre propietarios y campesinos, la Gerencia Regional del Tolima llevó a cabo una mesa de concertación el 26 de noviembre de 1996, en la que se reunieron varios funcionarios suyos, con representantes de la sociedad propietaria del predio LA FLORIDA, ubicado en el Municipio del Líbano - Tolima y representantes de los campesinos aspirantes a adquirir dicho predio: Anadelina Castro Cortés, Gilberto López Cristancho, María Custodia Nova, Angel Alberto Vargas Yañez, Rosalba Rodríguez Sánchez, Ancízar Prieto Triana, Hermilda Parra Calderón, Javier Sánchez Zuluaga, Luz Mary Orrego Orrego, Alvaro Orjuela, Camilo Hernández Guzmán, Nubia Manjarrés Oyola, William Alonso Murcia, Rosalbina Rodríguez, Jesús Antonio Bravo Rodríguez, Esmeralda Coronado Guevara, Alonso Padilla Ortiz, Teresa Rodríguez Velandia, Rafael Velandia, Luzmila Rodríguez Velandia, José Leonardo Rodríguez Silva, María Gilma Arenas de Beltrán, Evelio Rubio García, Berta María Morales López, Arnulfo Bravo Rodríguez, Marta Jannett Montenegro Zabala y Jesús Antonio Rodríguez Silva.

2.2. En dicha reunión, se estableció que el valor del inmueble era la suma de \$320'000.000,00, los interesados aceptaron comprar los predios por esta suma y se comprometieron a gestionar el crédito complementario de tierras a fin de que el intermediario financiero girara el 30% de dicho valor.

2.3. El representante legal de la sociedad propietaria del predio, a instancias del INCORA, lo entregó real y materialmente a los aspirantes que habían sido representados en la mesa de concertación.

2.4. También bajo la dirección y asesoría de funcionarios de la entidad demandada, la sociedad propietaria del bien y los otros dos copropietarios del mismo, otorgaron la Escritura Pública de Compraventa No. 787 del 6 de diciembre de 1996 de la Notaría Única del Círculo de Armero - Tolima, mediante la cual transferían el derecho de dominio sobre el predio rural denominado LA FLORIDA - de 104 hectáreas 9355 metros cuadrados y cuyos linderos son los que aparecen en la referida escritura- a favor de las personas mencionadas en el numeral 2.1.

2.5. En la Escritura de Compraventa se pactó como forma de pago la entrega del 50% del valor del bien, o sea la suma de \$160'000.000,00, en bonos agrarios, que en su totalidad correspondían a la parte del subsidio que el INCORA otorgó a los compradores, los cuales se entregarían al vendedor una vez registrada la Escritura, en 5 vencimientos anuales iguales y sucesivos, el primero de los cuales vencería un año después de la fecha de su expedición, libremente negociables y sobre los que se causaría y pagaría semestralmente un interés no inferior al 80% de la tasa del incremento del IPC certificado por el DANE, para cada periodo; el 50% restante (\$160'000.000,00), se cancelarían en efectivo, así: \$ 96'000.000,00 con el producto del Crédito Complementario otorgado por la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, agencia de Líbano Tolima, a los compradores, monto que correspondía al 30% del valor del predio y que sería girado directamente a los vendedores por dicha entidad una vez firmada la escritura; el saldo restante (\$64'000.000,00) equivalente al 20% del valor del inmueble, que corresponde a parte del subsidio entregado por el INCORA a los campesinos compradores, sería cancelado a los vendedores en 2 contados iguales: \$32'000.000,00 con vencimiento a 6 meses, y \$32'000.000,00 con vencimiento a 12 meses, computados a partir de la fecha del pago inicial, aunque la entidad podía proceder al pago antes, según su disponibilidad presupuestal.

2.6. El INCORA elaboró la minuta de compraventa y la llevó a la notaría para que se elevara la Escritura No. 787 y les otorgó el subsidio de tierras a los compradores, sin que se hubiera aprobado el Crédito que habría de otorgar la Caja Agraria sobre el 30% del precio de compra del bien, contrariando la normatividad que regula este procedimiento.

2.7. La conducta del INCORA fue negligente en la tramitación del referido crédito complementario, lo que condujo a que a la fecha de la sentencia, no se hubiera producido el pago del 30% del valor del predio a favor de la parte actora; sostuvo

el demandante, que por mandato legal, *“...el INCORA es directamente responsable de la consecución del crédito –otorgado por la Caja Agraria o por otras entidades financieras- con el producto del cual los campesinos adquirentes de tierras cancelan el Treinta por ciento (30%) del valor de compra de las mismas y si dicho Instituto no ejecuta en debida forma sus funciones al respecto los propietarios enajenantes no tienen porque (sic) asumir los perjuicios económicos ocasionados con esa operación administrativa”*.

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

3.1. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca admitió la demanda mediante auto del 18 de diciembre de 1.998, el cual fue notificado al demandado por intermedio de su Director Regional, el 17 de mayo siguiente (fols. 83 y 87, c. ppal).

3.2. El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria “INCORA” contestó la demanda (fl. 98, cdno 1), mediante escrito en el que aceptó algunos hechos y otros los negó, oponiéndose a las pretensiones, por cuanto consideró que el único acto administrativo proferido por la entidad en el procedimiento de negociación voluntaria de tierras entre propietarios y campesinos, fue el de otorgamiento de un subsidio por el 70% del valor del bien, pero que era a los interesados en adquirir el bien, a quienes les correspondía gestionar tanto la obtención del subsidio, como del crédito complementario.

Y en desarrollo de su labor de orientador de las negociaciones directas, el INCORA nunca ordenó, por no tener competencia para ello, ni la suscripción de la escritura de compraventa ni la entrega del predio por parte de los vendedores; y que tampoco dependía de esta entidad, por no ser parte del subsistema de financiación del Sistema Nacional de de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, el trámite y otorgamiento del crédito, por lo cual tampoco se le podría atribuir mora en el desembolso del crédito complementario al que alude el demandante.

Con fundamento en los mismos argumentos expuestos, propuso como excepción la de “falta de legitimación en la causa por pasiva”.

El INCORA, en escrito aparte, formuló llamamiento en garantía respecto de

la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero –Caja Agraria- (cdno. 2), sustentado en el hecho de que los perjuicios alegados en la demanda provienen de la demora en la aprobación del crédito complementario que debía ser otorgado a los adquirentes y entregado a los vendedores, lo cual era competencia de esta entidad y no del INCORA.

3.3. La Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero contestó el llamamiento en garantía y se opuso al mismo, proponiendo excepciones de: i) falta de jurisdicción, pues tratándose de una sociedad anónima de economía mixta del orden nacional cuyas funciones se desarrollan dentro del marco del derecho privado, los litigios que surjan con ocasión del giro normal de su gestión, son competencia de la jurisdicción ordinaria; ii) inexigibilidad de la acción, pues hasta la fecha no se habían cumplido los requisitos legales para que procediera la aprobación del crédito a favor de los usuarios relacionados en la demanda y por lo tanto, la Caja no tenía obligación de efectuar desembolso alguno; y iii) carencia de acción, pues las obligaciones contraídas por el INCORA no comprometen la responsabilidad de la Caja Agraria “...*como quiera que ésta actúa en el crédito en forma independiente, sin ningún nexo de dependencia, subordinación o contrato del cual aquella, es decir el INCORA pueda hacer descansar responsabilidad alguna por la posible falencia o su incumplimiento*” (fl. 15, cdno 2).

#### **4. Sentencia de primera instancia**

4.1. El Tribunal Administrativo del Tolima decidió en la forma indicada *ab initio*, al concluir que el INCORA sí tuvo responsabilidad patrimonial en la producción del daño antijurídico alegado en la demanda, por cuanto (fls. 137 a 146, cdno. ppl):

1º) Participó en el procedimiento de enajenación voluntaria del inmueble rural La Florida y en la celebración de la reunión de concertación del día 26 de noviembre del año 1996, en la que se analizaron las propuestas de compraventa y las condiciones de negociación, actuando la entidad, según el **a-quo**, como “componedor” e induciendo a los vendedores a que aceptaran el acuerdo de negociación, al aceptar que se cumplían los requisitos legales para ello: inscripción del inmueble en el registro regional del predios y verificación de la condición de sujetos de reforma agraria de los campesinos interesados, según el registro regional de aspirantes;



2º) Autorizó el acuerdo de la negociación del inmueble La Florida y el adelantamiento de los trámites para la obtención del crédito complementario por enajenación voluntaria, permitiendo que ésta se perfeccionara sin haber salido aquel; y

3º) Permitió que se otorgara la Escritura Pública No. 787 del 6 de diciembre de 1996, sin la aprobación del crédito complementario al que se refieren la Ley 160/94 y los Decretos 1031 y 1032 de 1995; y si bien el crédito debía ser otorgado por los intermediarios financieros, *“...el Incora fue pasivo en apoyar a los adquirentes del predio La Florida para que éste se otorgara por la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero - sucursal Líbano y se desembolsara el valor de \$96.000.000,00 a los accionantes vendedores (...).”*

Respecto al llamado en garantía, consideró que, contrario a lo afirmado por la CAJA AGRARIA, el Tribunal sí tenía competencia para conocer del mismo, en virtud del fuero de atracción; y en relación con su responsabilidad, consideró que no existía, puesto que si no había efectuado los desembolsos correspondientes al crédito complementario, ello se debió al incumplimiento, por parte de los parceleros, de los requisitos legales que les eran exigidos para ello. En consecuencia, consideró que la CAJA AGRARIA no estaba legitimada por pasiva.

## **5. Recurso de Apelación**

5.1 El INCORA interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, pero el mismo no fue concedido por haber sido interpuesto en forma extemporánea; en consecuencia, se ordenó surtir el grado jurisdiccional de consulta (fls. 154 y 155, cdno ppl).

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

6.1. Mediante auto del 11 de agosto de 2000, se corrió traslado a las partes para alegar (fl. 161, cdno ppl), término dentro del cual la parte actora solicitó la confirmación del fallo de primera instancia, por considerar que se probó la falla del servicio del INCORA, al omitir, negligentemente, claras y precisas obligaciones

legales, permitiendo que se perfeccionara el negocio de compraventa sin el cumplimiento de los requisitos para ello (fl. 162, cdno ppl).

6.2. Por su parte, la entidad demandada, pidió que se revoque la sentencia del 2 de mayo de 2000, pues el INCORA no tuvo ninguna participación en la entrega material del predio a los compradores del predio de propiedad de los demandantes, como tampoco en la suscripción de la respectiva escritura de compraventa y por lo tanto, no estaba legitimado por pasiva en el presente litigio, toda vez que la entidad cumplió con sus obligaciones relativas a la concesión del subsidio de tierras, que fue oportunamente cancelado a los vendedores del predio y expidió la certificación correspondiente, para que los compradores pudieran tramitar el crédito complementario ante la entidad financiera, única obligación que legalmente le asistía en dicha negociación. Por lo tanto, no le son imputables los daños que hayan podido sufrir los vendedores por la no entrega del monto correspondiente al crédito complementario, puesto que ello no era responsabilidad suya.

Así mismo, reiteró la responsabilidad de la CAJA AGRARIA, pues obra prueba de que los campesinos sí tramitaron el crédito complementario ante esta entidad financiera y que tuvieron que acudir a la Procuraduría Judicial Ambiental y Agraria del Tolima para que requiriera a dicha entidad –Seccional Líbano - Tolima- sobre las razones por las cuales no se había aprobado el referido crédito, solicitud ante la cual, se brindaron explicaciones que no son satisfactorias ni justifican la demora en el perfeccionamiento de la constitución de la hipoteca, que debía elaborar precisamente la CAJA. En consecuencia, es evidente que la responsabilidad por el no desembolso del crédito complementario, a favor de los vendedores del predio, es exclusiva del subsistema de financiación, del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, en este caso, la CAJA AGRARIA.

6.3. En la oportunidad legal, la Procuradora Cuarta Delegada ante el Consejo de Estado presentó concepto en el que solicitó a la Sala revocar la sentencia impugnada y en su lugar negar las pretensiones de la demanda, por cuanto a su juicio, el daño antijurídico alegado en la demanda no le es imputable al INCORA, toda vez que si se presentaron dificultades en el trámite del crédito complementario solicitado por los compradores del predio -de propiedad de los demandantes-, campesinos que fueron beneficiados con un subsidio por la entidad

demandada para dicha adquisición, las mismas les son atribuibles a éstos, quienes fueron los únicos responsables de que dicho crédito finalmente no hubiera salido, puesto que abandonaron los trámites que les correspondía adelantar para su obtención (fl. 188, cdno ppl).

6.3. La Consejera de Estado, Doctora Ruth Stella Correa Palacio, manifestó su impedimento para conocer del presente asunto, con fundamento en la causal prevista en el numeral 2 del artículo 150 del C. P. C. y en razón de haber conocido del proceso en su calidad de Procuradora Delegada, razón por la cual el impedimento fue debidamente aceptado por la Sala (fls. 214 y 215, cdno ppl).

## II. CONSIDERACIONES

La Sala confirmará la sentencia de primera instancia, con fundamento en las siguientes consideraciones, en las cuales se determinará i) su competencia para decidir en el presente caso; ii) la procedencia de la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, propuesta por la entidad demandada; iii) los hechos probados; iv) la procedencia de las pretensiones, a la luz de las responsabilidades del **INCORA** en materia de Reforma Agraria.

### 2.1. Competencia.

El Consejo de Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 184 del Código Contencioso Administrativo –modificado por el artículo 57 de la Ley 446/98- es competente para decidir el grado jurisdiccional de consulta en el presente proceso, toda vez que de un lado, se trata de una sentencia condenatoria en contra de una entidad pública que, si bien interpuso recurso de apelación, el mismo fue inadmitido por extemporáneo; de otro lado, el monto de la condena impuesta al **Instituto Colombiano de la Reforma Agraria –INCORA-** (\$96'000.000,00) resulta superior a 300 S.M.L.M.V.<sup>1</sup>

### 2.2.- Las excepciones.

#### Falta de legitimación en la causa por pasiva.

---

<sup>1</sup> Para la época de la sentencia de primera instancia, el salario mínimo era de \$ 260.000, por lo que 300 S.M.L.M., equivalían a \$ 78'030.000,00

El INCORA alegó esta excepción, respecto de la cual no planteó fundamentos distintos de aquellos que le sirvieron de defensa general, consistentes en que esta entidad no incurrió en actuación u omisión alguna de la que se haya derivado el daño por el cual se reclama en la demanda.

Al respecto observa la Sala, en primer término, que la falta de legitimación en la causa no constituye una excepción de fondo, dado que no se trata de un hecho que enerve las pretensiones, sino que se trata de un presupuesto necesario para proferir sentencia de mérito.

De otro lado, debe tenerse en cuenta que existe tanto legitimación en la causa de hecho, como legitimación en la causa material, distinción que ya en otras ocasiones ha planteado la Sala, en los siguientes términos<sup>2</sup>:

“(...) se ha diferenciado entre la legitimación de hecho y la legitimación material en la causa<sup>3</sup>. La primera se refiere a la relación procesal que se establece entre el demandante y el demandado por intermedio de la pretensión procesal, es decir, se trata de una relación jurídica nacida de la atribución de una conducta en la demanda y de la notificación del libelo inicial al demandado, de manera que quien cita a otro y le endilga la conducta, actuación u omisión que dan lugar a que se incoe la acción, está legitimado de hecho por activa y aquél a quien se cita y se le atribuye la referida acción u omisión, resulta legitimado de hecho y por pasiva, después de la notificación del auto admisorio de la demanda.

Por su parte, la legitimación material en la causa alude a la participación real de las personas en el hecho que origina la presentación de la demanda, independientemente de que dichas personas no hayan demandado o que hayan sido demandadas.

(...).

Lo anterior lleva a concluir que en un sujeto procesal que se encuentra legitimado de hecho en la causa, no necesariamente concurrirá, al mismo tiempo, legitimación material, pues ésta solamente es predicable de quienes participaron realmente en los hechos que han dado lugar a la instauración de la demanda. En consecuencia, el análisis sobre la legitimación material en la causa se contrae a dilucidar si existe, o no, relación real de la parte demandada o de la demandante con la pretensión que ésta formula o la defensa que aquella realiza, pues la

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia del 31 de octubre de 2007. Expediente 13.503. M.P.: Mauricio Fajardo Gómez

<sup>3</sup> “Ver, por ejemplo, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera sentencia de 15 de junio de 2000; Consejera Ponente: María Elena Giraldo Gómez; expediente No. 10.171; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del veintiocho (28) de abril de dos mil cinco (2005), Consejero ponente: Germán Rodríguez Villamizar, Radicación número: 66001-23-31-000-1996-03266-01(14178)”.

existencia de tal relación constituye condición anterior y necesaria para dictar sentencia de mérito favorable a una o a otra<sup>4</sup>. De manera ilustrativa, así lo ha explicado la Sala:

«La legitimación ad causam material alude a la participación real de las personas, por regla general, en el hecho origen de la formulación de la demanda, independientemente de que haya demandado o no, o de que haya sido demandado o no. Ejemplo:

- A, Administración, lesiona a B. A y B, están legitimados materialmente; pero si

- A demanda a C, sólo estará legitimado materialmente A; además si D demanda a B, sólo estará legitimado materialmente B, lesionado. Si D demanda a C, ninguno está legitimado materialmente.

Pero en todos esos casos todos están legitimados de hecho; y sólo están legitimados materialmente, quienes participaron realmente en la causa que dio origen a la formulación de la demanda»<sup>5</sup>.

Volviendo al presente caso, en la demanda se le atribuye al **INCORA** una falla del servicio, consistente en haber incurrido en omisión en el cumplimiento de sus obligaciones legales de verificar que efectivamente se otorgara el crédito complementario destinado al pago de un porcentaje del valor del predio que fue enajenado por los actores a favor de campesinos, objeto de un programa de adquisición de tierras promovido por la demandada.

Al respecto, se observa que conforme a lo dispuesto por el artículo 4º de la Ley 160 de 1994, *“Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras*

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de diecisiete (17) de junio de dos mil cuatro (2004); Consejera ponente: María Elena Giraldo Gómez; Radicación número: 76001-23-31-000-1993-0090-01(14452). En similar sentido y complementando lo dicho en el texto, se ha afirmado lo siguiente: *“La legitimación material en la causa, activa y pasiva, es una condición anterior y necesaria entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable al demandante o al demandado. Nótese que el estar legitimado en la causa materialmente por activa o por pasiva, por sí solo, no otorga el derecho a ganar; si la falta recae en el demandante el demandado tiene derecho a ser absuelto pero no porque él haya probado un hecho nuevo que enerve el contenido material de las pretensiones sino porque quien lo atacó no es la persona que frente a la ley tiene el interés sustantivo para hacerlo -no el procesal-; si la falta de legitimación en la causa es del demandado, de una parte al demandante se le negarán las pretensiones no porque los hechos en que se sustenten no le den el derecho sino porque a quien se las atribuyó no es el sujeto que debe responder; por eso, de otra parte, el demandado debe ser absuelto, situación que se logra con la denegación de las súplicas del demandante”*. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del veintidós (22) de noviembre de dos mil uno (2001); Consejera ponente: María Elena Giraldo Gómez; Expediente 13.356. Puede verse, en la misma dirección, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de veintisiete (27) de abril de dos mil seis (2006); Consejero ponente: Ramiro Saavedra Becerra; Radicación número: 66001-23-31-000-1996-03263-01(15352).

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del quince (15) de junio de dos mil (2000); Consejera ponente: María Elena Giraldo Gómez; Radicación número: 10171.

*disposiciones*”, el INCORA era el ejecutor exclusivo del subsistema de adquisición y adjudicación de tierras (perteneciente al Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino) y tenía entre sus funciones, la de apoyar a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos en los procesos de adquisición de tierras que ellos promovieran a través de mecanismos de negociación voluntaria, prestarles la asesoría técnica y jurídica que requirieran, así como establecer servicios de apoyo a los campesinos y propietarios en tales procesos de adquisición de tierras; también le correspondía a este Instituto, otorgar subsidios directos, que permitieran la adquisición de tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos que no la poseyeran, a los minifundistas, a los beneficiarios de los programas especiales que estableciera el Gobierno Nacional, a mujeres campesinas jefes de hogar y a las que se encontraran en estado de desprotección social y económica por causa de la violencia, el abandono o la viudez y carecieran de tierra propia o suficiente, de conformidad con lo establecido en el Capítulo IV de dicha ley, y por otra parte, se le atribuyó la función de adelantar una estrecha relación interinstitucional con el subsistema de financiación, a fin de apoyar y facilitar el acceso al crédito por los campesinos de escasos recursos, beneficiarios del Subsidio directo para la compra de tierras.

Precisamente, en el presente caso, el daño que alegan haber sufrido los demandantes, proviene de la falta de pago de una parte del valor de un predio rural que vendieron a unos campesinos con intermediación del INCORA, que les otorgó un subsidio para cancelar parte del valor del bien, pero que no logró que se les otorgara el crédito complementario, necesario para la cancelación total del valor del predio; esta situación, es calificada por la parte actora como una operación administrativa de la que se derivó el daño por el cual reclama; una omisión grave del INCORA, constitutiva de una falla del servicio y que permite imputarle la responsabilidad.

Resulta evidente entonces, de acuerdo con lo anterior, que el INCORA sí se encuentra materialmente legitimado en la causa, puesto que hace parte de la relación sustancial a la que se atribuye el origen del daño y de la que se pretende derivar la producción de los perjuicios cuya indemnización se reclama en la demanda; el INCORA, es la persona que efectivamente participó en los hechos que originaron la demanda, independientemente de que, efectivamente, se logre probar o no, la responsabilidad que se le imputa.

### 2.3.- Hechos probados

Mediante la valoración de las pruebas legal y oportunamente allegadas al proceso, la Sala encuentra acreditados los siguientes hechos, relevantes para la litis:

2.3.1. El 29 de abril de 1996, los señores DARWIN HERRERA V., Gerente de AGROPECUARIA EL HUERTO LTDA. y los señores RICARDO A. HERRERA G. y JUAN J. HERRERA G., solicitaron la inscripción en el Registro Inmobiliario Regional de que trata el num. 1º del art. 27 de la Ley 160 de 1994, del predio denominado LA FLORIDA-LA CABAÑA ubicado en el Municipio del Líbano, Departamento del Tolima, indicando que las condiciones de venta del predio son por negociación voluntaria con campesinos, que se encuentran interesados en su adquisición; con esta diligencia, se dio inicio al procedimiento de negociación del predio, con intervención del INCORA (fls. 2 a 4, cdno 4).

2.3.2. El 26 de noviembre de 1996, se celebró en las Oficinas del INCORA en Ibagué, una Reunión de Concertación en Negociación Voluntaria del Predio La Florida para el Programa de la Reforma Agraria Ley 160 de 1994, a la que asistieron (fl. 17, cdno 1):

- Propietarios: Agropecuaria El Huerto Ltda..
- 15 campesinos, representados por Anadelia Castro, Angel Alberto Vargas, Jesús Antonio Bravo y Alvaro Orjuela.
- Varios funcionarios del INCORA, entre ellos el Gerente Regional
- Un funcionario de la ANUT del Municipio del Líbano

En esta reunión, las partes se pusieron de acuerdo respecto del precio de compraventa de los predios LA FLORIDA LA CABAÑA, ubicados en la Vereda La Florida, del Municipio de Líbano, Departamento del Tolima, el cual ascendió a la suma de \$ 320'000.000,00, "...*haciéndose cargo el propietario de la finca a (sic) correr con los gastos de la escritura de compraventa y el registro*". Se acordó así mismo, que "*La entrega del predio se hará una vez se registre la escritura de compraventa*".

2.3.3. Obran copias de las Certificaciones para Beneficiarios del Subsidio para la adquisición del predio La Florida, expedidas por el INCORA con fundamento en el Acta No. 007 de la reunión del Comité de Elegibilidad del 1º de octubre de 1996, en las que consta que las personas allí nombradas fueron seleccionadas como beneficiarias del subsidio, por valor de \$ 14.933.331,00 por cada U.A.F. (Unidad Agrícola Familiar), que tenía un valor total de \$ 21'333.330,00 y les correspondía un crédito por valor de \$ 6.399.999,00.

En cada uno de estos certificados, obra una NOTA del siguiente tenor: **“La selección como beneficiario del subsidio, NO OBLIGA AL INCORA a concederlo sin el previo cumplimiento de todos los requisitos, en especial el de la obtención del crédito complementario de tierras”**. (fls. 23 al 36, cdno 1; fls. 136 a 150, cdno 4).

2.3.4. El 3 de diciembre de 1996, fue suscrita el Acta de Entrega y Recibo del Predio La Florida, ubicado en el Municipio del Líbano, Departamento del Tolima, Vereda La Florida, del Corregimiento de Tierradentro, entre el representante legal de la sociedad AGROPECUARIA EL HUERTO LIMITADA y los señores ANTONIO y JUAN JOSE HERRERA GANEM, de un lado, en su calidad de copropietarios de los predios rurales La Florida y La Cabaña, englobados con el nombre de “La Florida” y por el otro lado, los señores ADELINA CASTRO CORTÉS y otros, en calidad de adquirentes-compradores, que lo recibieron a entera satisfacción (fls. 177 a 179, cdno 4).

2.3.5. Por Escritura Pública de Compraventa No. 787 del 6 de diciembre de 1996, la sociedad AGROPECUARIA EL HUERTO LIMITADA y los señores RICARDO ANTONIO HERRERA GANEM y JUAN JOSE HERRERA GANEM, transfirieron el derecho de dominio y posesión sobre los predios rurales de su propiedad denominados LA FLORIDA y LA CABAÑA, a los señores Anadelina Castro Cortés y otros; en la Cláusula Cuarta de dicha escritura se pactó, como Precio y Forma de Pago, la siguiente (fls. 7 y sgtes., cdno. 1; fls. 185 a 193, cdno. 4):

**“CUARTA: PRECIO Y FORMA DE PAGO.-** Teniendo en cuenta lo dispuesto en el Artículo 34 de la Ley 160 de 1994, conforme el acuerdo suscrito entre Propietario y Compradores, el día 26 de Noviembre de 1996 acta que se protocoliza con el presente instrumento, el precio de venta del inmueble o inmuebles objeto del presente contrato es la suma de TRESCIENTOS VEINTE MILLONES DE PESOS MONEDA CORRIENTE (\$320.000.000,00).



**FORMA DE PAGO:** El Cincuenta por ciento (50%) del valor total del predio objeto de la negociación, que equivale a la suma de CIENTO SESENTA MILLONES DE PESOS MONEDA CORRIENTE (\$160'000.000,00) que se cancelará **en bonos agrarios**, que en su totalidad corresponden a la parte del subsidio que el INCORA otorgó a LOS COMPRADORES, los cuales **se entregarán al vendedor una vez presente esta escritura registrada al Incora** y su pago se divide en cinco (5) vencimientos anuales, iguales y sucesivos, el primero de los cuales vencerá un (1) año después de la fecha de su expedición, libremente negociables y sobre los que se causarán y pagarán semestralmente un interés no inferior al ochenta por ciento (80%) de la tasa del incremento del Índice Nacional de Precios al Consumidor, certificado por el DANE, para cada periodo. El cincuenta por ciento (50%) restante del valor total esto es la suma de CIENTO SESENTA MILLONES DE PESOS MONEDA CORRIENTE (\$160'000.000,00) que se cancelará en dinero efectivo así: **NOVENTA Y SEIS MILLONES DE PESOS MONEDA CORRIENTE (\$96'000.000,00), con el producto del Crédito Complementario otorgado por la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, Agencia de Líbano Tolima, a LOS COMPRADORES, valor que será girado directamente a LOS VENDEDORES, por dicha entidad y que corresponde al treinta por ciento (30%) del valor del predio después de firmada la escritura para la cual los compradores autorizan a dicha entidad crediticia a fin de que haga el desembolso directamente al vendedor.** El saldo restante, o sea la cantidad de SESENTA Y CUATRO MILLONES DE PESOS MONEDA CORRIENTE (\$64'000.000,00), o sea el veinte por ciento (20%) del valor del bien, que corresponde a parte del monto del Subsidio que el INCORA otorga a los Campesinos Compradores. Esta suma será cancelada al vendedor en dos (2) contados iguales, así: A) La suma de TREINTA Y DOS MILLONES DE PESOS MONEDA CORRIENTE (\$32'000.000,00) con vencimiento a seis (6) meses. B) y la suma de TREINTA Y DOS MILLONES DE PESOS MONEDA CORRIENTE (\$32'000.000,00) con vencimiento a doce (12) meses; estos contados se computarán a partir de la fecha de pago del contado inicial, pero el Instituto podrá cancelar las sumas respectivas antes de los vencimientos señalados, de acuerdo a su disponibilidad presupuestal. **PARAGRAFO:** La Tesorería del INCORA, con Sede en la Regional Tolima, procederá a efectuar el pago, previa presentación por el vendedor, del certificado de Libertad y Tradición, en el cual conste la libre propiedad del predio a nombre de Los Compradores; de tres (3) copias de la escritura de compraventa, con las constancias de su registro; una (1) copia auténtica del acta correspondiente de la diligencia de entrega y recibo material del predio, junto con la cuenta de cobro debidamente diligenciada" (Las negrillas son de la Sala).

2.3.6. La anterior Escritura Pública de Compraventa No. 787 del 6 de diciembre de 1996, fue inscrita en el Folio de Matrícula Inmobiliaria No. 73411-0016.876 (fl. 61, cdno 1).

2.3.7. El 14 de abril de 1997, el Oficial Regional de Fomento de la Caja Agraria remitió al Gerente Nacional de Fomento el proyecto productivo del predio de

Reforma Agraria del Municipio del Líbano llamado La Florida, de la vereda de Tierradentro, para la correspondiente tramitación (fl. 238, cdno 4).

2.3.8. El 16 de junio, el Oficial Regional de Fomento de la Caja Agraria, le informó al Gerente Regional del Tolima sobre la visita efectuada al predio La Florida con el analista de Crédito Regional, de la cual concluyeron que presentaba buenas perspectivas de producción y se reiteró el concepto favorable como predio apto para desarrollar un proyecto de Reforma Agraria (fl. 237, cdno 4).

2.3.9. El 23 de julio de 1997, el Gerente Regional de Ibagué - Tolima de la Caja Agraria le informó al Director de la entidad en el Municipio del Líbano, que el Comité de Atribuciones de Crédito Gerencia Regional, en reunión del 17 de julio, Acta No. 013, dio concepto favorable al desembolso de recursos de FINAGRO a favor de las familias beneficiarias del Programa de Reforma Agraria del predio La Florida, por un monto de \$ 96'000.000,00, con un plazo de 12 años, incluidos 2 años de gracia, intereses DTF+2.0% A.T.A. cobrados por anualidades vencidas; amortización: anual vencida; garantía: admisible. Hipotecaria en primer grado sobre el mismo predio, en cuantía indeterminada. Y el otorgamiento, así mismo, de un crédito por \$ 11'570.000 para sostenimiento de café tecnificado (13 hectáreas). Por otra parte, **se anunciaron los requisitos obligatorios para los desembolsos** (fl. 234, cdno 4):

**“El pagaré debe ser suscrito por todos los beneficiarios que figuran como compradores en la escritura No. 787 del 6 de diciembre de 1996, otorgada en la Notaría Única del Círculo de Armero Guayabal.**

**Deberá reposar en el folder de los usuarios, el compromiso y aceptación de parte de estos del proyecto productivo así como el de la Gerencia Regional del INCORA de acompañar permanente (sic) el proyecto conjuntamente con los demás entes Departamentales de desarrollo, actividades que se encargará de coordinar el instituto para rendir los informes periódicos a la Caja sobre el desenvolvimiento del mismo y los ajustes a que haya lugar, los cuales deberán ser consultados con la Entidad antes de adoptar alguna decisión, ya que esta será definida en última instancia por la Gerencia de Fomento, luego de analizar el impacto financiero de las medidas propuestas. Igualmente, deberá iniciarse la capacitación empresarial que faculte a los usuarios en el manejo adecuado de los recursos de créditos, así como en la integración de la producción con el mercadeo.**

**Así mismo, previamente, se deberá presentar por parte del Instituto, el cronograma de desembolsos y visitas que deberán de realizar las diferentes entidades que intervendrán en el proceso de**

**acompañamiento de los créditos**, con el fin de facilitar a la Caja el control de las entregas, para lo cual se deberá abrir una cuenta especial de destinación específica a nombre del representante del grupo, que permita a las entidades autorizar los giros respectivos una vez constatadas las compras de insumos y ganados. Los cheques serán girados directamente a los vendedores” (Las negrillas son de la Sala).

2.3.10. El 27 de noviembre de 1997, el representante legal de AGROPECUARIA EL HUERTO LTDA., envió oficio al Gerente Regional Tolima del INCORA, en el que solicita su intervención para que se les termine de pagar el predio La Florida y La Cabaña vendido a parceleros del INCORA, ya que falta el 30% de su valor, \$96'000.000,00 producto del crédito de la Caja Agraria que **no se ha concretado**, “... **en un principio por tardanza en presentar el Plan Productivo por parte de Ustedes, luego por objeciones a este Plan, posteriormente por demoras de la Caja Agraria y últimamente porque algunos de los adjudicatarios o parceleros renunciaron o abandonaron el proyecto, sin que se hubiera terminado los trámites con la Caja Agraria**” (La Sala resalta) (fl. 184, cdno 4).

2.3.11. El 7 de julio de 1998, la Procuradora Judicial Ambiental y Agraria para el Tolima le solicitó al Director de la Caja Agraria del Líbano-Tolima informar a ese Despacho las razones por las cuales a pesar de haber transcurrido 19 meses desde que el INCORA compró (sic) el predio La Florida, la entidad no ha aprobado el 30% correspondiente al crédito complementario, “...*perjudicando enormemente a los campesinos beneficiarios quienes han solicitado la intervención de este despacho*” (fl. 224, cdno. 4).

2.3.12. Con fecha 9 de julio de 1998, obra oficio enviado por el Director de la Caja Agraria a la Procuradora Judicial Ambiental y Agraria para el Tolima, en el cual le explica las razones por las cuales no se ha desembolsado aún el valor correspondiente al Crédito Complementario de Tierras por el 30% del valor de la negociación del predio LA FLORIDA; en dicha comunicación, le manifiesta que la carta No. 4980 con la autorización para el desembolso del crédito, llegó el 26 de julio, pero por turno de entrada de documentos de distintos créditos, sólo hasta el 1º de octubre se pudo consultar en la CIFIN y en la “Cartilla de Personas con dificultades Financieras”, con el objeto de verificar las posibilidades de crédito para cada parcelero; por otra parte, para elaborar la minuta de hipoteca, se requerían fotocopias de los documentos de identidad de todos los parceleros, y no habían sido allegadas, careciendo la Caja de direcciones o teléfonos para comunicarse

con ellos, **razón por la cual les informó a través del señor RAUL FLOREZ, representante del INCORA.**

También se les informó por el mismo medio, sobre otra situación que impedía efectuar la escritura de hipoteca y por lo tanto el desembolso del crédito: una de las beneficiarias, la señora NUBIA MANJARRES OYOLA, que aparece relacionada en la Escritura Pública de compraventa del predio, no la suscribió ni aparece su número de documento de identidad, a pesar de que en la certificación de Beneficiarios del Subsidio, emitida por el INCORA a favor de CAMILO HERNANDEZ GUZMAN, la referida señora aparece también.

Según esta relación histórica de la Caja Agraria, el 13 de febrero de 1998, le fue aportada fotocopia de la cédula de ciudadanía de NUBIA MANJARRES CUELLAR, frente a lo cual, le indicaron al señor RAUL FLOREZ, del INCORA, que esa no era la persona que aparecía en la certificación de Beneficiarios del Subsidio ni en la Escritura Pública 787.

Y el 18 de febrero de 1998, les entregó carta del INCORA, “(...) *en donde aparece ya cambiado el nombre de NUBIA MANJARRES OYOLA por el de NUBIA MANJARRES CUELLAR, sin que hasta el momento sepamos por qué se realizó este cambio y si la señora en mención es la verdadera esposa o compañera permanente del señor CAMILO HERNANDEZ GUZMAN, cuya unidad familiar es la real Beneficiaria*”.<sup>6</sup>

Adujo la Caja Agraria por otra parte, que los “...*parceleros ni su representante, se hicieron presentes durante mucho tiempo, ni mucho menos aportaron los documentos solicitados*”; que a comienzos del año 1998 acudió a las oficinas de la Caja Agraria “(...) *uno de los señores HERRERA en su calidad de vendedor del predio y directo perjudicado por el desembolso del crédito aún pendiente. Se le informó de estos inconvenientes, **así como le recordamos al representante del***

---

<sup>6</sup> Anota la Sala que sobre esta afirmación, obran en el expediente: i) Copia auténtica del Certificado de Beneficiarios del Subsidio del **INCORA**, expedido por esta entidad a favor de CAMILO HERNANDEZ GUZMAN y NUBIA MANJARRÉS OYOLA, sin número de identificación de esta señora; ii) copia enviada al Tribunal por la Caja Agraria, de Certificado de Beneficiarios del Subsidio expedido por el **INCORA**, a favor de CAMILO HERNÁNDEZ GUZMÁN y NUBIA MANJARRÉS CUELLAR, identificada con CC. No. 28.798.155; y iii) copia auténtica de la Escritura Pública No. 787 del 6 de diciembre de 1996, en la que figura como compradora la señora NUBIA MANJARRÉS OYOLA, aunque no figura su número de identidad ni aparece suscribiendo la escritura (fls. 119, cdno 1; fls. 146, 185 y sgtes., cdno 4)

***Incora que ha coordinado siempre todas las gestiones entre parceleros Incora y CAJA AGRARIA.***” (El resaltado no es del texto original).

Posteriormente, fueron allegadas fotocopias de 28 documentos de identidad, en donde no todos correspondían a los que figuraban en la Escritura No. 787.

Cuando aparentemente estaban salvados los obstáculos para la firma de la hipoteca, resultó que no pudieron ir a suscribirla ni a firmar los pagarés los parceleros iniciales, “...*ya que según el señor del INCORA*”, algunos se habían ido y habían sido reemplazados en la práctica y sobre el predio pero no legalmente, “...*mediante documento para el efecto por parte del Incora, el cual debe ser una nueva certificación de ser Beneficiarios del Subsidio y además se debe realizar escritura de cesión de partes a título de enajenación, por parte del Instituto. Se le informó al señor RAUL FLOREZ que nos podían aportar esos documentos, con el fin de protocolizar dicho instrumento dentro del mismo texto de la MINUTA DE HIPOTECA con el fin evitar (sic) doble gasto a los parceleros*” (Las negrillas son de la Sala).

Continúa la Caja Agraria explicando, que el 27 de marzo de 1998, el señor RAUL FLOREZ, le llevó a dicha entidad “...***el poder que los parceleros de la FLORIDA le otorgaron en diciembre de 1996 al señor ANGEL ALBERTO VARGAS YAÑEZ (Documento que se había llevado en calidad de préstamo y no había sido devuelto a la CAJA)***, con el objeto de que dicho instrumento sirviera para la elaboración de la minuta de hipoteca; pero la CAJA no puede obrar de conformidad con lo allí estipulado, por cuanto no corresponde a la realidad de la situación de los parceleros. Unos se han ido y han sido reemplazados sobre el terreno, pero no en forma legal, de manera que no se atente contra las posibilidades reales de cobro coactivo que deba interponer la entidad si se presentare el caso; y se estaría falseando en documentos públicos y oficiales una situación a todas luces irreglamentaria”, advirtió así mismo la Caja, que a pesar de que inicialmente se realizaron desembolsos globales para las comunidades beneficiarias de los Programas de Tierras y Créditos de Producción complementarios, en razón de diversos factores que afectan los intereses económicos de la Caja Agraria, en adelante se efectuarán diligencias tendientes a la individualización de las deudas, previo desenglobe y escrituración de las hipotecas.

En consecuencia, para que proceda el desembolso del crédito, anuncia que se requiere: i) legalizar la situación de los parceleros, ajustándose a la realidad actual de los predios; ii) desenglobe y alinderación de cada parcela con el objeto de realizar hipotecas individuales, para créditos individuales (fls. 2 a 4, cdno 3; fls. 231 a 233, cdno 4).

2.3.13. Obra copia de oficio enviado el 10 de febrero de 1998 por el Coordinador Grupo Móvil Norte del INCORA, al Gerente de la Caja Agraria del Líbano, en el que le solicita el desembolso para sostenimiento del café –proyecto productivo predio La Florida, aprobado por la Gerencia Regional de la Caja- por valor de \$11.570.000,00, manifestándole que *“Al finalizar el año 1997, el grupo pudo obtener remanentes por un poco más de \$5.000.000,00, los cuales se destinaron para la compra de abonos, dirigidos a frutales, café. Es urgente el crédito para continuar con las diferentes labores culturales. En la medida que avance la inversión, se solicitará para siembra de café, plátano, aguacate”* (fl. 249, cdno 4).

## **2.4. La procedencia de las pretensiones.**

### **2.4.1. - Régimen jurídico de la adquisición del predio La Florida.**

#### **2.4.1.1. Ley 160 de 1994.**

Para la época en que sucedieron los hechos objeto de la presente litis, se encontraba vigente la Ley 160 del 3 de agosto de 1994,<sup>7</sup> que creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, 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, Sistema del cual hacían parte las entidades oficiales y las del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario que realizaran actividades relacionadas con los objetivos señalados -entre los cuales se hallaban el INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA -

---

<sup>7</sup> Publicada en el Diario Oficial No. 41.479 del 5 de agosto de 1994, fue derogada por el artículo 178 de la Ley 1152 de 2007.

INCORA<sup>8</sup> y la CAJA DE CREDITO AGRARIO, INDUSTRIAL Y MINERO<sup>9</sup>, respectivamente- y las organizaciones campesinas (art. 2º).

El artículo 12 de la Ley 160, le atribuyó al INCORA, entre otras, las siguientes funciones:

**“1. Coordinar, con arreglo a las directrices que señale el Ministerio de Agricultura, las actividades que deben cumplir los organismos y entidades integrantes del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino.**

**2. Adelantar una estrecha relación interinstitucional con el subsistema de financiación a fin de apoyar y facilitar el acceso al crédito por los campesinos de escasos recursos, beneficiarios del Subsidio directo para la compra de tierras.**

**3. Apoyar a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos en los procesos de adquisición de tierras que ellos promuevan a través de los mecanismos previstos en los numerales 5o., 6o. y 7o. de este artículo.**

(...)

**5. Prestar asesoría técnica y jurídica a los beneficiarios en los procesos de adquisición de tierras, cuando éstos obren mediante las modalidades de negociación voluntaria, servicios de inmobiliaria y las reuniones de concertación.**

**6. Establecer servicios de apoyo a los campesinos y propietarios en los procesos de adquisición de tierras que aquellos promuevan, sin perjuicio de los que presten las sociedades inmobiliarias rurales previstas en el Capítulo V de la presente Ley.**

**7. Otorgar subsidios directos que permitan la adquisición de tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos que no la posean, a los minifundistas, a los beneficiarios de los programas especiales que establezca el Gobierno Nacional, a mujeres campesinas jefes de hogar y a las que se encuentren en estado de desprotección social y**

---

<sup>8</sup> El INCORA fue suprimido y se ordenó su liquidación mediante Decreto 1292 de 2003; mediante Decreto 1300 de 2003, se creó el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER. Ambos decretos fueron publicados en el Diario Oficial No. 45.196 del 23 de mayo de 2003.

<sup>9</sup> Mediante Decreto 1065 del 26 de junio de 1999, se ordenó la disolución y liquidación de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero S.A.; dicho decreto fue declarado inexecutable mediante Sentencia C-918 de 1999; mediante Resolución No. 1726 del 19 de noviembre de 1.999, la Superintendencia Bancaria dispuso la toma de posesión inmediata de los bienes, haberes y negocios de la Caja para su liquidación y retrotrajo la situación a su estado inicial, es decir, a la fecha en que fue proferido el Decreto 1065 del 26 de junio de 1.999, momento a partir del cual se implementaron las diversas etapas procesales consagradas en la ley para esta clase de procedimientos concursales, de acuerdo con lo establecido en el Decreto ley 663 de 1.993 y 2418 de 1.999 (derogado por el Decreto 2411 de 2004); mediante Resolución No. 3137 del 28 de julio de 2008, del Liquidador de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, se declaró terminada la existencia legal de LA CAJA DE CRÉDITO AGRARIO INDUSTRIAL Y MINERO S.A. EN LIQUIDACION, quien también se identificó con la sigla CAJA AGRARIA EN LIQUIDACION.-----

-----.

económica por causa de la violencia, el abandono o la viudez y carezcan de tierra propia o suficiente, de conformidad con lo establecido en el Capítulo IV de esta Ley. (...). (La Sala resalta).

La Ley 160 -art. 20- contemplaba así mismo, la posibilidad de que el INCORA otorgara subsidios -como créditos no reembolsables a cargo de su presupuesto- para la compra de tierras a los campesinos sujetos de la reforma agraria que hubieran cumplido con los criterios de elegibilidad para ello y establecía en su artículo 22 que todo adjudicatario de tierras del INCORA adquiriría, por ese solo hecho, el derecho al subsidio de tierras, cuyo otorgamiento se haría efectivo “...cuando se garantice el crédito complementario para culminar la negociación”; O estableció así mismo la norma, que las disposiciones que se adoptaran tendrían en cuenta las siguientes finalidades:

- a) Garantizar los cupos de crédito indispensables para complementar el subsidio;
- b) Establecer una correspondencia entre la regionalización del subsidio y del crédito de tierras;
- c) Asegurar el apoyo y asesoría al beneficiario del subsidio para elaborar la planificación de la explotación, de tal forma que le sirva de instrumento para el acceso al crédito.

Por su parte, el artículo 26 dispuso:

“ARTÍCULO 26. Establecido por el Instituto que el solicitante reúne los requisitos exigidos y que en consecuencia puede ser beneficiario del subsidio para la adquisición de un inmueble rural, una vez perfeccionado el acuerdo de negociación del predio respectivo entre los campesinos y el propietario, o aceptada la oferta de compra formulada por el INCORA, o inscrita la sentencia de expropiación y recibido el predio por el Instituto, según el caso, se expedirá la certificación que le permita diligenciar el otorgamiento del crédito ante la entidad financiera correspondiente”.

Es decir que, una vez el INCORA incluyera como beneficiario de subsidio a un campesino, para la adquisición de un predio rural, y perfeccionado el acuerdo de negociación con el vendedor –distinto del negocio mismo de compraventa, que era posterior-, el INCORA expedía una certificación al campesino interesado, para efectos de que éste pudiera tramitar ante la entidad financiera -como la Caja Agraria- la obtención del crédito necesario para completar el valor total de adquisición del predio, es decir, el “Crédito Complementario”.



En el Capítulo V de la Ley 160, se reguló lo concerniente a la adquisición de tierras por negociación voluntaria entre campesinos y propietarios; allí se estableció que los procedimientos de negociación, podían darse por iniciativa de los campesinos o por iniciativa de los propietarios de los predios, en coordinación con las oficinas regionales del INCORA “...o con las sociedades inmobiliarias rurales a que se refiere el artículo 28<sup>10</sup>...”; en todo caso, el INCORA debía verificar si los campesinos interesados en adquirir tierras reunían los requisitos que se señalaran para ser beneficiarios de los programas de adjudicación, así como los contemplados para el otorgamiento del crédito; también consultaría al propietario del bien, para establecer si estaba interesado en negociar su finca según los procedimientos y disposiciones de la Ley 160, y constataría si el predio que deseaban adquirir los campesinos cumplía con las condiciones necesarias, para lo cual se realizaría una visita por funcionarios de la entidad, para verificar su aptitud agrológica y determinar si el terreno ofrecido constituía una Unidad Agrícola Familiar, o qué porcentaje de la misma representaba; si el concepto era favorable, se solicitarían al propietario los documentos relacionados con la tradición del inmueble, así como la información adicional necesaria para determinar si el predio se ajustaba a los requisitos que estableciera el Instituto.

Cumplidos los requisitos, las exigencias y el procedimiento previstos en este artículo y habiéndose logrado un acuerdo de negociación entre los campesinos interesados y los propietarios, estos procederían a suscribir y formalizar los documentos relacionados con la compraventa de inmuebles rurales, conforme a las disposiciones vigentes.

La negociación, como ya se dijo, podía darse por iniciativa de los propietarios de las fincas, para lo cual éstos podían solicitar la inscripción, en las oficinas regionales del Instituto, de los predios que ofrecieran voluntariamente y se procedería en la forma señalada, para determinar su aptitud y las condiciones generales de la venta.

---

<sup>10</sup> Artículo 28.- (...) Las sociedades inmobiliarias rurales legalmente constituidas, podrán ofrecer en venta a los campesinos o al Instituto los predios que hayan recibido para tal fin por parte de sus propietarios, los cuales deberán ajustarse a los requisitos o exigencias mínimas que aquél hubiere establecido, para lo cual deberán adjuntar el avalúo efectuado por personas naturales o jurídicas legalmente habilitadas para ello, conjuntamente con los documentos que acrediten la propiedad y demás que sean pertinentes. La propuesta de enajenación no obliga al Instituto frente a la sociedad inmobiliaria ni respecto de terceros interesados”.

Se anota que, en el presente caso, esto fue precisamente lo que sucedió, toda vez que tal y como se constató en los hechos probados, fueron los propietarios del predio LA FLORIDA - LA CABAÑA quienes solicitaron la inscripción del mismo en el Registro Inmobiliario Regional, por existir campesinos interesados en su adquisición.

El capítulo en cuestión, también se refería a las “reuniones de concertación”, que podían ser convocadas por el INCORA y en las cuales participarían los campesinos interesados en la adquisición de tierras y los propietarios de los predios correspondientes, para que se hicieran las distintas propuestas de compra y venta de los mismos y de las condiciones de la negociación, y si como consecuencia de estas reuniones, las partes interesadas acordaban alguna negociación, procederían a formalizarla mediante la suscripción de los documentos previstos para la compraventa de inmuebles rurales (arts. 27 a 30).

Entre las reglas que se debían observar para este procedimiento de concertación, el numeral 2º del artículo 27, establecía que *“El Instituto, teniendo en cuenta las prioridades regionales y las disponibilidades presupuestales, verificará si los campesinos interesados en la compra directa de las tierras reúnen los requisitos que se señalen para ser beneficiarios de los programas de adjudicación, así como los contemplados para el otorgamiento del crédito. (...)”*.

Por su parte, el Capítulo VIII de la Ley 160 de 1994, reguló las condiciones y formas de pago de los predios adquiridos por negociación directa, disponiendo lo siguiente:

ARTÍCULO 34. La forma de pago a los propietarios de los predios que adquieran los campesinos mediante la modalidad de adquisición de tierras prevista en el Capítulo V, será la siguiente:

- a) El 50% del valor del predio en Bonos Agrarios;
- b) El 50% restante en dinero efectivo.

**Los recursos de los créditos de tierras que se otorguen a los campesinos adquirentes por los intermediarios financieros, serán entregados por éstos directamente al propietario, dentro de los 30 días siguientes a la fecha de firma de la escritura, y serán computados como pago parcial o total de la suma que deba reconocerse en dinero efectivo. El remanente del pago en efectivo será cancelado por el INCORA con cargo al presupuesto de subsidios de tierra, en dos contados, con vencimientos a seis (6) y doce (12) meses, los que se contarán a partir de la fecha de pago del contado inicial.**

El 50% de los Bonos Agrarios será cancelado igualmente con cargo al subsidio de tierras”. (La Sala resalta).

Esta fue, precisamente, la forma de pago que se consignó en la Escritura Pública No. 787 del 6 de diciembre de 1996, mediante la cual la sociedad AGROPECUARIA EL HUERTO LTDA y los señores RICARDO ANTONIO y JUAN JOSE HERRERA GANEM vendieron el predio de su propiedad denominado LA FLORIDA y LA CABAÑA.

#### **2.4.1.2. Decreto 1031 de 1995.**

De otro lado, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1031 de 1995, *“Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 160 de 1994 en lo relacionado con el otorgamiento del subsidio para la compra de tierras rurales, el crédito complementario y la asesoría para la gestión empresarial rural”*.

En dicho decreto, se estableció que el pago del subsidio para la adquisición de tierras por parte de los campesinos inscritos en el Registro Nacional de Aspirantes o que tuvieran la condición de sujetos de reforma agraria a quienes hubiera autorizado el INCORA para la negociación directa de tierras, sería pagado al vendedor del predio y el pago se haría efectivo *“...una vez que la escritura de adquisición se halle previamente registrada”* (art. 6, num. 5º).

Además, en el Capítulo II de este Decreto, se reglamentó lo concerniente al “crédito complementario para la adquisición de tierras”, el cual definió como *“(…) el crédito agropecuario requerido para complementar el pago del valor de la Unidad Agrícola Familiar, equivalente como máximo al treinta por ciento (30%) del precio que tenga la misma unidad seleccionada y podrá ser adicionado con los gastos administrativos, notariales y de registro de la nueva propiedad cuando el beneficiario lo requiera (...)”*, estableciendo que para obtener el crédito complementario de tierras, el beneficiario podía acudir a cualquiera de las entidades y organismos que componían el subsistema de financiación, contemplado en el literal f) del artículo 4 de la Ley 160 de 1994.

El artículo 17 del mencionado decreto, estableció que los créditos complementarios debían estar respaldados por garantía a favor de la entidad financiera respectiva y que debía consistir en hipoteca sobre el inmueble objeto de

negociación, *“...la cual se constituirá en la misma escritura pública de compraventa”*.

En su Capítulo III, el decreto contempla el “Programa de Asesoría para la Gestión Empresarial Rural”, como una modalidad de **apoyo de carácter técnico, jurídico y administrativo en la negociación de predios**, la microplanificación, organización y puesta en marcha de la empresa básica agropecuaria que elijan los beneficiarios, así como los programas tendientes a propiciar su transformación en pequeños empresarios rurales con capacidad de autogestión, con el fin de habilitarlos, para recibir los demás servicios del Estado, estableciendo que tal asesoría podía prestarse en forma directa o contratada (art. 19) y atribuyéndole al INCORA la responsabilidad de su planeación (art. 21); además, en relación con la duración de la asesoría, el artículo 22 determinó:

**“La asesoría para la gestión empresarial rural, que prestará el Estado se extenderá hasta cuando el sujeto de Reforma Agraria reciba la Unidad Agrícola Familiar y se halle estabilizada**, a juicio de las entidades responsables de la asesoría a la empresa básica agropecuaria. En ningún caso la asesoría demorará más de dos años.

El Incora definirá la culminación de la asesoría a cada beneficiario, atendiendo al resultado de la evaluación del proyecto productivo que originó la misma” (Las negrillas son de la Sala).

#### **2.4.1.3. Decreto 1032 de 1995.**

Mediante el Decreto 1032 del 20 de junio de 1995<sup>11</sup> el Gobierno Nacional reglamentó *“...el procedimiento para la negociación voluntaria de tierras entre hombres y mujeres campesinos sujetos de reforma agraria y propietarios previsto en el Capítulo V de la Ley 160 de 1994 ...”*.

En este Decreto (art. 2º), se estableció que los funcionarios del INCORA, junto con los demás actores de los procesos de negociación directa que se regulan en el mismo, deberán tener en cuenta cuáles son sus finalidades:

**“a). El establecimiento oportuno y eficiente de los servicios de apoyo previstos en la ley, este Decreto y en los reglamentos a favor de los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos en los procesos de adquisición de tierras que ellos promuevan y asegurar la transparencia, el contenido y la calidad de la información**

---

<sup>11</sup> Publicado en el Diario Oficial No. 41.896 del 20 de junio de 1995

sobre ofertas y demanda de predios rurales, sus características y la condición socio-económica de los aspirantes al subsidio y crédito complementario para la adquisición de tierras.

b). **La prestación de asesoría técnica y jurídica a los beneficiarios en los procesos de adquisición de tierras, cuando estos obren mediante las modalidades de negociación voluntaria con los propietarios**, o a través de los servicios que ofrezcan las sociedades inmobiliarias rurales y en las reuniones de concertación.

c). La dinamización de la oferta de tierras, como estrategia de la política de nuevo impulso a la reforma agraria contenida en la ley” (La Sala resalta).

Y específicamente en el Capítulo II, se refiere a los Servicios de Apoyo y Asesoría a cargo del INCORA, entre los cuales se halla el de la elaboración del Registro Regional de Aspirantes, en el que debían ser inscritos aquellos hombres y mujeres campesinos de escasos recursos mayores de dieciséis (16) años que se hallaren interesados en la adquisición de tierras con subsidio y crédito complementario con arreglo a la Ley 160 de 1994 y sus reglamentos, que hubieran solicitado su inscripción a la respectiva Gerencia Regional del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria; para ello, la norma estableció que el Instituto debía solicitarles la información y documentación exigida en los reglamentos correspondientes con el objeto de verificar que reunieran los requisitos contemplados para ser beneficiarios de los programas de adquisición de tierras, **así como los previstos para el otorgamiento del crédito complementario** (art. 5º).

En el artículo 6º del Decreto 1032, está contenido el procedimiento de adquisición de tierras por negociación directa, en el cual, de manera explícita, se estableció que para el perfeccionamiento de la negociación voluntaria de predios rurales regulado en dicho estatuto, se exigiría previamente la expedición de la certificación por parte del INCORA, sobre la existencia de disponibilidad presupuestal para el giro del monto del subsidio de tierras **y la aprobación del crédito complementario para la adquisición de tierras**, según los términos y condiciones establecidos en el contrato reglamentario especial sobre la materia, y en el inciso 4º del artículo 9, relativo a la determinación del precio, se dispuso que

“En ningún caso el Instituto autorizará los acuerdos de negociación de tierras que celebren los campesinos y propietarios rurales, y demás agentes del mercado de tierras, o el otorgamiento del subsidio, o el adelantamiento de trámites relacionados con la consecución del crédito complementario de adquisición de tierras, cuando existan graves limitantes de orden legal que no permitan su enajenación; no reúnan las

características y exigencias señaladas para su selección; los campesinos no tengan la condición de sujetos de reforma agraria; los planos, avalúos y demás documentos se hubieren elaborado con desconocimiento de las normas que regulan su práctica y presentación y, en general en el evento de que las propuestas de negociación que sometan a consideración del Instituto los hombres y mujeres campesinos, los propietarios rurales, las sociedades inmobiliarias rurales y demás agentes del mercado de tierras no se hallen conformes con la Ley 160 de 1994, los decretos reglamentarios pertinentes y los desarrollos normativos que con autorización legal expida el INCORA”.

Y en la forma de pago (art. 10), se reitera lo consagrado en la Ley 160 de 1994 en el sentido de que se efectuará así: a) El 50% del valor del predio en Bonos Agrarios; b) El 50% restante en dinero efectivo, y en cuanto al Crédito Complementario:

**“El valor del crédito complementario** para la adquisición de tierras otorgado por los intermediarios financieros a los campesinos, **será entregado directamente por aquellos a los propietarios** o sus representantes y será computado como parte del pago de la suma que deba reconocerse en dinero efectivo, **dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de suscripción de la escritura pública correspondiente**”. (Las negrillas son de la Sala).

#### **2.4.1.4. Resolución No. 2720 de 1997**, del Gerente del INCORA (fl. 91, cdno. 1):

Aunque este acto administrativo es posterior a los hechos por los cuales se reclama, resulta ilustrativo, pues se trata del acto por medio del cual el Gerente General del **INCORA** delega en los gerentes regionales el ejercicio de algunas de sus funciones; y precisamente, en el artículo 1º, se incluyeron, entre otras, las siguientes:

Numeral 4: Disponer la realización de las actuaciones y diligencias que les corresponda en relación con la negociación voluntaria de tierras entre campesinos y propietarios, conforme a lo previsto en el Capítulo V de la Ley 160 de 1994 y el Decreto 1032 de 1995;

Numeral 5º: Disponer la realización de las diligencias relativas a la verificación y cumplimiento de la condición resolutoria del subsidio y su recuperación, así como **adelantar las actuaciones relacionadas con el otorgamiento del crédito complementario para la negociación de tierras y ejecutar el Programa de Asesoría para la Gestión Empresarial Rural;**

Numeral 8: Autorizar la inscripción en el Registro Departamental de Aspirantes de los campesinos que solicitaren la adquisición de tierras con subsidio y crédito y **velar por el cumplimiento de sus obligaciones legales.**

#### **2.4.2.- Análisis de la Sala:**

Conforme quedó expuesto en el capítulo anterior, la Ley de Reforma Agraria vigente para la época de los hechos que originaron la presente controversia, consagró como mecanismo para lograr la adquisición de tierras por parte de campesinos y personas que pudieran ser considerados sujetos de la Reforma Agraria, al lado de la adjudicación de baldíos y de la adquisición o expropiación de tierras de propiedad privada por parte del INCORA para destinarlas a tales programas, el de la negociación directa entre los interesados en adquirir tierras, y los propietarios de predios que se ajustasen a las condiciones necesarias para formar parte de los programas de reforma agraria.

Tal mecanismo de adquisición de tierras, sin embargo, es apenas una modalidad dentro del programa de Reforma Agraria adelantado por el INCORA –que desde su creación, fue concebido como el organismo ejecutor del mismo-, quien podía, como medio para obtener las finalidades perseguidas por dicho programa, patrocinar la negociación directa de predios rurales de propiedad privada entre propietarios y campesinos sujetos de la Reforma Agraria, mediante el otorgamiento, a estos últimos, de facilidades de pago del bien a adquirir, como era la concesión de un subsidio, que podía ser hasta del 70% del valor del predio.

Pero no sólo se limitaba la ley a establecer el otorgamiento de tal subsidio por parte del INCORA, sino que le atribuyó a éste el deber de participar activamente al lado de las partes en la concreción del negocio jurídico de compraventa, así como velar porque el porcentaje restante del valor del predio rural también pudiera ser cubierto por los compradores, mediante la obtención de un “crédito complementario”, otorgado por alguna de las entidades financieras del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, como era la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, o Caja Agraria.

Esta actividad del INCORA era desplegada en relación con la adquisición de predios que cumplieran las condiciones y requisitos necesarios para una debida explotación agrícola, es decir, que llenaban las expectativas del Programa de

Reforma Agraria; de tal manera que no se trataba únicamente de ayudar a cualquier persona a adquirir cualquier bien rural, sino que constituía un mecanismo encaminado a obtener las finalidades y objetivos propios del Instituto, y de la misma Ley de Reforma Agraria (Ley 160/94), que en su artículo 1º estableció, entre otros:

Artículo 1º. Inspirada en el precepto constitucional según el cual es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y a otros servicios públicos rurales, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina, esta Ley tiene por objeto:

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. (...).

Parágrafo. Los fines que este artículo enumera servirán de guía para la reglamentación, interpretación y ejecución de la presente Ley”

Debe tenerse en cuenta, por otra parte, que el programa de Reforma Agraria contenido en la Ley 160 de 1994, no se limitaba a propiciar la adquisición de tierras por parte de la población campesina, sino que debía propender por la adecuada explotación de los predios que hicieran parte de los planes de dicha Reforma; sólo mediante la planificación y organización de esa explotación, podría lograrse la generación de empleo productivo en el campo y por ende, un mejor nivel de vida para la población del sector rural o población campesina, que ha sido



finalidad primordial que siempre ha justificado la expedición de toda la normatividad en materia de Reforma Agraria.

Conforme a lo anterior, la labor del **Instituto Colombiano de la Reforma Agraria INCORA**, ha sido siempre de un total compromiso con la obtención de dicha finalidad, mediante el cumplimiento exacto de las funciones que le fueron asignadas, tanto en materia de distribución de tierras, como de acompañamiento y apoyo a los campesinos encargados de su explotación.

Esto quiere decir, que las funciones del INCORA no se limitaban exclusivamente a servir de intermediario entre compradores y vendedores de los predios rurales, ni a otorgar el subsidio para pagar parte del precio del bien; allí no terminaban sus deberes, sino que ellos iban mucho más allá, hasta el punto de tener que verificar que la explotación del respectivo predio se estuviera adelantando en la forma adecuada, puesto que el otorgamiento del subsidio quedaba sometido a una condición resolutoria durante un plazo de 12 años, durante los cuales los beneficiarios del mismo debían cumplir con los compromisos relativos a la correcta explotación del predio y su no enajenación (art. 20, Ley 160 de 1994).

Al respecto, ha dicho la doctrina<sup>12</sup>:

“La ley 160 de 1994 se enmarca en los principios que gobiernan el estado social de derecho consagrado en la Constitución Política de 1991, cuyos fines esenciales están referidos al carácter servicial de las instituciones, a la creación de las condiciones para obtener un desarrollo económico y social autosostenido, la democracia participativa, a garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes establecidos en la Constitución, asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Como consecuencia de lo anterior, desarrolla los postulados programáticos y jurídicos contenidos en los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política, relacionados con el deber del Estado de facilitar el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y a otros servicios sociales y económicos básicos que permitan mejorar su calidad de vida, aumentar y proteger la producción de alimentos y crear las condiciones para apoyar con crédito y otros mecanismos la economía campesina, buscando su fortalecimiento y eficiencia y evitar su descomposición.

(...)

---

<sup>12</sup> MÚNERA DÍEZ, Luis Fernando; “El Incora frente a la Nueva Ley Agraria”. Conferencia del Gerente de la entidad, publicada en el texto “Régimen Jurídico de la Reforma Agraria”, Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Biblioteca Jurídica Dike, 1ª ed., 1996. Pg. 9 y sgtes.

**Corresponde al INCORA coordinar las actividades que deben cumplir los organismos y entidades integrantes del sistema y adelantar una estrecha relación interinstitucional con el subsistema de financiación, a fin de apoyar y facilitar el acceso al crédito de los campesinos.** Para evitar la dispersión de recursos y mantener el principio de especialización, el Instituto **será el ejecutor exclusivo del subsistema de adquisición y adjudicación de tierras**, sin perjuicio de que las entidades territoriales participen en la cofinanciación de esas actividades, conforme a la ley 60 de 1993.

Para vigorizar la gestión del INCORA, la entidad hará parte de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario y del Consejo Superior de Adecuación de Tierras.

(...)

En cuanto al nuevo rol del INCORA a la luz de las disposiciones de la Ley 160 de 1994, dice el mismo autor:

“Para el logro exitoso de los objetivos y metas establecidos en el Plan de Reforma Agraria, durante el cuatrienio 1995-1998, se requieren desarrollos y compromisos que se pueden resumir en cuatro aspectos fundamentales: funcionamiento del mercado de tierras, impulso al desarrollo a través del subsidio y el crédito, participación activa de la comunidad y operatividad del Sistema Nacional de Reforma Agraria.

(...)

La materialización del subsidio depende de que el campesino también sea sujeto de crédito, tanto de tierras como de producción. El logro de este objetivo está en función de la real y efectiva coordinación y concertación entre las entidades del Estado comprometidas con la prestación de los servicios para los sectores más marginados del campo colombiano. Para favorecer estas condiciones se deben tener en cuenta los siguientes aspectos:

#### **Principio de desarrollo empresarial.**

(...) **la gestión empresarial que prestará el INCORA** deberá orientarse al **fortalecimiento de aquellos aspectos en los cuales el beneficiario demuestre debilidades**, principalmente en: negociación de predios; obtención de servicios y productos; **tramitación de créditos ante las entidades financieras**; (...).

Y respecto de la misión del INCORA, manifiesta que éste tiene compromisos con la población rural, en cuanto al impulso de empresas básicas agropecuarias administradas directamente por campesinos, colonos e indígenas a quienes se les transmita la propiedad de los medios de producción, brindándoles la asesoría

necesaria y los servicios estatales complementarios para un proceso eficiente de explotación, agregando:

**“Constituyen la población rural objetivo del INCORA los siguientes grupos, para los cuales se anota el correspondiente compromiso:**

**(...)**

- **Los propietarios, a quienes se les deba prestar los servicios de apoyo en los procesos de adquisición de tierras e intervenir para que se les cancele oportuna y adecuadamente las tierras negociadas dentro del proceso de reforma agraria”.** (Las negrillas son de la Sala).

Por todo lo expuesto, no es de recibo en el presente caso, la afirmación del **INCORA** en el sentido de que no era de su resorte o de su incumbencia el cumplimiento de los requisitos necesarios para la obtención del Crédito Complementario por parte de los compradores del predio LA FLORIDA, dado que, a su juicio, los responsables exclusivos de tramitarlo, de cumplir los requisitos exigidos por la Caja Agraria, aportar los documentos necesarios, etc., eran los beneficiarios del referido crédito, que fueron quienes incumplieron con ese deber, conduciendo a que finalmente, no les fuera cancelado el valor debido a los demandantes.

Y no es de recibo la posición de la demandada, precisamente porque se trataba de un proyecto de Reforma Agraria, y por ello le correspondía a esta entidad acompañar a las partes del negocio de adquisición del predio rural durante todo su trámite y garantizar que se adelantaran ante la Caja Agraria todas las gestiones necesarias y se cumplieran todos los requisitos exigidos para el desembolso del Crédito Complementario y de los créditos de producción, pues ello hacía parte de su función de asesoría para la gestión empresarial rural a la que hace referencia el Capítulo III del Decreto 1031 de 1995, que, como ya se vio, le impone al INCORA el deber de brindar tal asesoría “...*hasta cuando el sujeto de Reforma Agraria reciba la Unidad Agrícola Familiar y se halle estabilizada...*”, sin sobrepasar un plazo máximo de 2 años.

No obstante ese deber que le asistía al **INCORA**, en el presente caso se advierte que esta entidad se limitó a constatar que se hubiera suscrito la escritura de compraventa entre la parte demandante: **AGROPECUARIA DEL HUERTO LTDA**

y los señores **RICARDO ANTONIO y JUAN JOSÉ HERRERA GENEM**, y los campesinos compradores, y procedió a conceder y desembolsar el monto correspondiente al subsidio, desentendiéndose de todo lo atinente al reconocimiento y pago del porcentaje del valor del predio que quedó pendiente de pago y que correspondía, precisamente, al crédito que debía concederles la Caja Agraria a los campesinos favorecidos con el subsidio para la adquisición de tierras.

La actitud omisiva de la entidad demandada durante todo el procedimiento de adquisición de tierras se evidenció en el acervo probatorio, en el que reposan documentos que dan cuenta de las siguientes circunstancias:

- La Escritura Pública No. 787 del 6 de diciembre de 1996, de compraventa del predio LA HUERTA, se perfeccionó -y el **INCORA** lo permitió- sin tener aún el crédito complementario aprobado, a pesar de que las normas expresamente señalaban que debía contarse con el mismo antes del perfeccionamiento del negocio jurídico;

- Como consecuencia de lo anterior, obviamente dicha escritura no contempló la respectiva hipoteca garantizando el crédito complementario que era necesario para el pago total del bien;

- No se verificó que todos los compradores beneficiarios del subsidio del **INCORA** que fueron incluidos en la referida escritura, aparecieran debidamente identificados y la hubieran suscrito, pues tal y como se evidenció en los hechos probados, la señora NUBIA MANJARRÉS OYOLA no aparece suscribiéndola;

- Fue tal la inactividad o la mora en la tramitación del crédito complementario, que finalmente no se pudo obtener la firma de los respectivos pagarés ni de la escritura de hipoteca por parte de los adquirentes del predio, porque varios de ellos lo abandonaron o fueron reemplazados, en la práctica, por otras personas;

- El funcionario del **INCORA** encargado del proceso de adquisición del predio LA FLORIDA, no adelantó oportunamente las diligencias necesarias para la concesión del crédito complementario a los campesinos compradores, lo que se deduce de varios hechos:

1. En julio de 1997, se dio concepto favorable en la Caja Agraria para el desembolso del crédito complementario y de un crédito para cultivos y se anunciaron los requisitos para efectuar el mismo (fl. 234, cdno 4).
2. A pesar de lo anterior, en noviembre de 1997, los vendedores del predio LA FLORIDA tuvieron que pedir al Gerente Regional del **INCORA** su intervención, para que les fuera cancelado el 30% del valor del predio que aún se encontraba pendiente de pago (fl. 184, cdno 4).
3. La Caja Agraria le tuvo que pedir al funcionario encargado del **INCORA** su actuación, para obtener la copia de los documentos de identidad de los compradores, aportando aquel, algunos que no correspondían a las personas que figuraban en la escritura;
4. El 27 de marzo de 1998, el funcionario del **INCORA**, le llevó a la Caja Agraria para que lo utilizara en la elaboración de la minuta de hipoteca, el poder que los parceleros le habían otorgado al señor ANGEL ALBERTO VARGAS YAÑES en diciembre de 1996 “***(Documento que se había llevado en calidad de préstamo y no había sido devuelto a la CAJA)***”, poder que a esas alturas ya no servía, dado que la situación real de los parceleros había cambiado, al haberse ido algunos y haber sido reemplazados en el predio por otras personas, que no figuraban en la escritura de compraventa.
5. El funcionario del **INCORA** aportó documentación en la que se estaba cambiando la identidad de una de las compradoras, sin llenar los requisitos y procedimientos legales para ello (fls. fls. 119, cdno 1; fls. 146, 185 y sgtes., cdno 4).
6. A pesar de que ni siquiera se había desembolsado el crédito complementario para el pago del valor del predio, el 10 de febrero de 1998 el Coordinador Grupo Móvil Norte del **INCORA**, le solicitó al Gerente de la Caja Agraria del Líbano, el desembolso para sostenimiento del café – proyecto productivo predio La Florida, aprobado por la Gerencia Regional de la Caja- por valor de \$11.570.000,00 (fl. 249, cdno 4).

**- La falla del servicio:**

Como es bien sabido, este título se configura cuando el servicio no es prestado, o es prestado en forma tardía o defectuosa, teniendo en cuenta que el término “servicio”, en estos casos, hace alusión en general, al funcionamiento de todo el aparato estatal, mediante la cumplida ejecución de las funciones a cargo de todos sus operadores, dentro del marco de las competencias legalmente atribuidas, y con miras a obtener el cumplimiento de los cometidos estatales, la correcta prestación de los servicios a cargo del Estado y en últimas, la satisfacción del interés general.

De modo que, cuando se habla de falla del servicio, se está aludiendo a aquellos eventos en los cuales las entidades estatales y sus autoridades no han cumplido en debida forma las obligaciones a su cargo, por omisión, retraso o ejecución defectuosa de las mismas.

El análisis de los hechos debidamente probados en el **sub-lite**, permite a la Sala concluir, sin lugar a dudas, que la entidad demandada sí incurrió en una serie de actuaciones y omisiones constitutivas de una clara falla del servicio, de la cual se derivó el daño antijurídico alegado en la demanda.

Resulta claro que fue la actitud pasiva y descuidada de los funcionarios del **INCORA** la que condujo a que finalmente no se efectuara por parte de la Caja Agraria, el desembolso del crédito complementario que era necesario para el pago total del predio rural vendido por los demandantes dentro del programa de Reforma Agraria a cargo de la entidad demandada, porque si bien es cierto los más interesados en que tal desembolso se produjera eran ellos, a la entidad estatal le correspondía velar porque finalmente se realizara el pago, garantizando de esta forma los derechos de quienes, tal y como lo sostuvo en su momento la doctrina, también hacían parte de los sujetos de la Reforma Agraria, esto es, los vendedores del predio rural destinado al cumplimiento de las finalidades propias de dicho programa, encaminado a obtener la explotación óptima de los recursos agrarios del país.

Y si bien es cierto la entidad financiera era la llamada a efectuar el desembolso del crédito complementario, no lo podía hacer sin el lleno de los requisitos legales exigidos para ello, los cuales sin duda debían ser cumplidos por los futuros titulares del crédito, esto es, los compradores, pero con la intervención, orientación

y ayuda del **INCORA**, que tenía esta actividad a su cargo, como propia de las funciones legalmente atribuidas.

### **III- Conclusión.**

Toda vez que la responsabilidad de la entidad demandada quedó debidamente demostrada en el plenario y así lo dedujo el **a-quo**, resulta evidente la procedencia de la confirmación del fallo de primera instancia y así lo decidirá la Sala.

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

### **FALLA:**

CONFÍRMASE la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima el 2 de mayo de 2000, dentro del presente proceso.

### **COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE**

**MAURICIO FAJARDO GÓMEZ**

**ENRIQUE GIL BOTERO**

**MYRIAM GUERRERO DE ESCOBAR**

**RAMIRO SAAVEDRA BECERRA**