

ACCION DE REPARACION DIRECTA - Por negar crédito agrario / NEGATIVA CREDITO COMPLEMENTARIO AGRARIO - A campesinos para compra de predios rurales / PREDIOS RURALES - Denominados La Plata, El Porvenir, La Italia, San Andrés, El Tabor, La Palmera, La Frontera, La Sonora y San Joaquín / CREDITO AGRARIO COMPLEMENTARIO - Negado por omisión del Instituto Colombiano de Reforma Agraria en la asesoría a campesinos para adquisición de inmuebles rurales / ADQUISICION DE INMUEBLES RURALES – Negados créditos a campesinos

El presente caso se contrae a determinar si se configuró la responsabilidad extracontractual de las entidades públicas demandadas por su supuesta conducta omisiva la cual, en criterio de la parte actora, generó el no otorgamiento del crédito complementario a cargo de la Caja Agraria correspondiente al 30% del valor de los predios rurales denominados La Plata, El Porvenir, La Italia, San Andrés, El Tabor, La Palmera, La Frontera, La Sonora y San Joaquín, situación que alegan los demandantes, antiguos propietarios de los referidos bienes inmuebles, les generó unos perjuicios materiales. (...) En cuanto al daño, la Sala encuentra que se acreditó que los demandantes no recibieron el 30% del valor de los predios objeto de negociación entre ellos y los campesinos, monto que ascendía a \$457'500.000, tal y como consta en la escritura pública No. 557 del 27 de septiembre de 1997, de la Notaría Única del Círculo de Armero, Guayabal, dicha suma dineraria debía provenir de un crédito complementario que, según lo estipulado, otorgaría la Caja Agraria.

ACCION DE REPARACION DIRECTA - Caducidad / CADUCIDAD DE LA ACCION DE REPARACION DIRECTA - Dos años contados a partir del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajos públicos / COMPUTO DEL TERMINO DE CADUCIDAD - Inicia desde el conocimiento que tuvo la víctima del hecho dañoso

El artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, vigente tanto para la época en la cual ocurrieron los hechos que dieron lugar a la formulación de la respectiva demanda de reparación directa, como incluso en el momento en el cual se presentaron las demandas de la referencia, establecía que la acción de reparación directa caducaría al vencimiento del plazo de 2. Aún cuando la jurisprudencia de la Sala es pacífica y coherente en cuanto a la naturaleza jurídica de la caducidad y a su estrecha relación con el principio de la seguridad jurídica, no es menos cierto que su cómputo debe analizarse a partir de los hechos que le son presentados en cada caso concreto; la dificultad de su determinación radica en la multiplicidad de posibilidades que engloba la expresión “acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa”. Para paliar la mencionada dificultad la jurisprudencia de la Sala ha establecido algunos mecanismos que permiten equilibrar la relación entre el respeto del principio de la seguridad jurídica, fundamento de la regla de la caducidad de las acciones judiciales y la garantía del derecho fundamental de acceso a la Administración de Justicia (...) la jurisprudencia constante y reiterada de la Corporación ha radicado el momento en que se debe iniciar el cómputo del término de caducidad de la acción de reparación directa, en el conocimiento que tuvo el afectado del hecho dañoso. **NOTA DE RELATORIA:** Referente a las reglas jurisprudenciales para determinar el cómputo del término de caducidad de la acción de reparación directa, consultar sentencia de 29 de agosto de 2012, Exp. 25637, MP. Mauricio Fajardo Gómez.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 136

CONOCIMIENTO DEL HECHO DAÑOSO - Ocurrió vencido los treinta días posteriores a la suscripción de la escritura pública de compraventa / ACCION DE REPARACION DIRECTA - Presentada dentro del término legal

En el sub lite la Sala encuentra que según lo estipulado por las partes en la cláusula octava de la escritura pública No. 557 del 27 de septiembre de 1997, otorgada ante la Notaría Única del Círculo de Armero Guayabal, el predio objeto del negocio jurídico de compraventa debía ser entregado 30 días calendario con posterioridad al perfeccionamiento del referido contrato, esto es el 27 de octubre de ese año y que para el momento de la presentación de la demanda que ahora se decide en segunda instancia, esto es el 19 de octubre de 1999, no habían transcurrido los dos años a los que hace referencia el artículo 136 del C.C.A., por lo que se impone concluir que la demanda fue presentada en tiempo.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 136

SISTEMA NACIONAL DE REFORMA AGRARIA Y DESARROLLO RURAL CAMPESINO - Marco normativo / INSTITUTO COLOMBIANO DE REFORMA AGRARIA - Facultado para otorgar subsidios a campesinos sujetos de la reforma agraria para la compra de tierras / SUBSIDIO DE TIERRAS - Otorgado a los adjudicatarios de tierras del Instituto Colombiano de Reforma Agraria / SUBSIDIOS A CAMPESINOS NO REEMBOLSABLES – Para la compra de tierras de personas sujetas a reforma agraria

Ley 160 de 1994 creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, como un 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, integrado, entre otros, por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria –INCORA–y la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero y las organizaciones campesinas (artículo 2). (...) el artículo 20 de la citada Ley 160 de 1994 contempló, 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 estableció, en el 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”. Los fines y objetivos de tal programa son los de: i) garantizar los cupos de crédito indispensables para complementar el subsidio, ii) establecer una correspondencia entre la regionalización del subsidio y del crédito de tierras; iii) 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. Más concretamente, en los artículos 26 y siguientes de la Ley en análisis se estableció el procedimiento a seguir por parte del INCORA para asesorar tanto a los campesinos y campesinas beneficiarios del subsidio como a los vendedores en la obtención de un negocio justo para las partes

FUENTE FORMAL: LEY 160 DE 1994 - ARTICULO 2 / LEY 160 DE 1994 -

ARTICULO 20

NEGOCIACION DE PREDIOS RURALES CON MEDIACION DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE REFORMA AGRARIA - Trámite / BENEFICIARIOS DE PROGRAMAS DE ADJUDICACION – Procedimiento / SUBSIDIO A CAMPESINOS PARA ADQUIR PREDIOS RURALES – Adquisición

Se colige que el rol que la ley le atribuyó al INCORA en el marco de la negociación voluntaria entre campesinos y propietarios para la adquisición de predios tiene las siguientes características: i) 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, dicha entidad pública debía expedir 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, lo que la Ley 160 de 1994 denomina “crédito complementario”, para que posteriormente las partes celebraran el respectivo contrato de compraventa.ii) 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; esta entidad 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 de 1994 y constataría si el predio que deseaban adquirir los campesinos cumple con las condiciones necesarias, para lo cual se realizaría una visita por funcionarios de la entidad. iii) Satisfechos los requisitos y procedimientos anteriormente descritos, los campesinos interesados y los propietarios procederían a suscribir y formalizar los documentos relacionados con la compraventa de inmuebles rurales, conforme a las disposiciones vigentes.

INSTITUTO COLOMBIANO DE REFORMA AGRARIA - Encargado de brindar asesoría técnica, financiera y jurídica a los campesinos en la adquisición de bienes inmuebles rurales / SUBSIDIO PARA CREDITO COMPLEMENTARIO – Trámite

El ordenamiento jurídico le atribuyó amplias funciones al INCORA para el cumplimiento de las tareas de asesoría técnica, financiera y jurídica en la adquisición de bienes inmuebles rurales, competencias de vigilancia y control tanto de los acuerdos propiamente dichos como de la verificación de las condiciones que debían satisfacer los beneficiarios de los subsidios para la obtención del crédito complementario cuando a ello hubiere lugar; igualmente, se le impuso un procedimiento de estricto cumplimiento, cuya finalidad era la de velar por la obtención de la mejor negociación posible, que resultara equitativa tanto para los propietarios-vendedores como para los campesinos-adquirentes beneficiarios del subsidio.

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO - Elementos para su configuración

Según jurisprudencia constante de esta Sala, para que se pueda declarar la responsabilidad extracontractual del Estado, el juez debe verificar la existencia de tres elementos, a saber: i) la existencia de un daño antijurídico; ii) la imputación del daño a la acción u omisión de la Autoridad Pública; y iii) el nexo de causalidad existente entre el daño y la imputación.

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE REFORMA AGRARIA – Se configuró al omitir brindar asesoría a campesinos en la adquisición de inmuebles rurales, lo que conllevó a la negativa de crédito complementario por la Caja Agraria

Descendiendo al caso concreto, para la Sala la entidad pública demandada sí comprometió su responsabilidad patrimonial por las omisiones que le son imputables y que generaron la negativa de la entidad crediticia a la solicitud del crédito complementario para la adquisición de los predios denominados La Plata, El Porvenir, La Italia, San Andrés, El Tabor, La Palmera, La Frontera, La Sonora y San Joaquín que eran de propiedad de los hoy demandantes. (...), el INCORA incumplió su deber de prestarle una asesoría técnica, administrativa y financiera adecuada a las partes en el negocio que culminó con la compraventa de los predios La Plata, El Porvenir, La Italia, San Andrés, El Tabor, La Palmera, La Frontera, La Sonora y San Joaquín, objeto de los hechos de la demanda que se decide en segunda instancia, lo cual generó, entre otras razones, la negativa por parte de la Caja Agraria de otorgar el crédito complementario que según la cláusula octava de la escritura pública No. 557 del 27 de septiembre de 1997, de la Notaría Única del Círculo Notarial de Armero, Guayabal, se encontraba destinado a pagar el 30% del valor de la compraventa, esto es el monto de \$457'500.000.00, en detrimento del patrimonio de los demandantes.

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA CAJA AGRARIA POR NEGATIVA DE CREDITO COMPLEMENTARIO - Inexistente al no acreditarse omisión alguna

La Sala no encuentra en el plenario medio probatorio alguno que permita inferir que la Caja Agraria (en liquidación), hubiere realizado conducta alguna, activa u omisiva, que pudiere comprometer su responsabilidad patrimonial por los hechos objeto de la demanda que se decide ahora en segunda instancia, puesto que si bien en algunos apartes el INCORA afirmó que el crédito complementario se había otorgado, no existe evidencia documental de ello, y sí, por el contrario, obran pruebas que permiten afirmar que en el trámite que ahora se analiza no se llegó a esa etapa, la del crédito complementario a cargo de esa entidad bancaria. Por las razones expuestas, la Sala confirmará la sentencia de primera instancia.

CLARIFICACION DE PROPIEDAD Y EXPLOTACION AGRICOLA DE BIENES INMUEBLES RURALES ADJUDICADOS - Ordenada por juez al encontrar que muchos de los beneficiarios no cumplían con los requisitos para acceder a los subsidios otorgados por el gobierno

En atención a que de los hechos del proceso se puede inferir sin mayor dificultad que aun cuando los beneficiarios de los subsidios se convirtieron en propietarios de los bienes inmuebles objeto de la litis, algunos de ellos no cumplían con los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico para acceder a dichos subsidios, como tampoco existe prueba de que se hubiera ocupado el predio por los compradores ni que se hubiere iniciado proceso productivo alguno, la Sala encuentra necesario que se inicien los trámites administrativos y/o judiciales tendientes a clarificar la situación jurídica de esos bienes raíces, por lo tanto la Sala exhortará al INCORA o a la entidad pública que haya asumido sus funciones para que determine el procedimiento –administrativo o judicial- más adecuado para aclarar lo relativo a la propiedad y explotación agrícola de los predios La Plata, El Porvenir, La Italia, San Andrés, El Tabor, La Palmera, La Frontera, La Sonora y San Joaquín, englobados como se indicó en el acápite de pruebas, con

el fin de iniciar las acciones o mecanismos tendientes ya sea a recuperar la propiedad de dichos predios o bien a generar mecanismos de concertación con los ocupantes para su explotación económica, todo ello dentro del marco de las funciones y competencias atribuidas por la ley.

PERJUICIOS MATERIALES - Por negativa de crédito complementario correspondiente al 30% del valor de la venta de los predios rurales / PERJUICIOS MATERIALES - Tasación y actualización / INTERESES COMERCIALES - No fueron objeto de impugnación

La parte actora solicitó, a título de perjuicios materiales, el reconocimiento de \$457'500.000.00, correspondiente al 30% del valor de la venta de los predios La Plata, El Porvenir, La Italia, San Andrés, El Tabor, La Palmera, La Frontera, La Sonora y San Joaquín, el cual debía ser pagado con el crédito complementario que para el efecto aprobare la Caja Agraria, tal y como se desprendía de la cláusula cuarta de la escritura pública No. 557 del 27 de septiembre de 1997, otorgada ante la Notaría Única del Círculo de Armero, Guayabal; comoquiera que el referido crédito no se aprobó por la conducta del INCORA, entidad pública demandada en este proceso, la Sala condenará al referido Instituto en liquidación al pago de dicha suma actualizada a valor presente, para lo cual se tomará como fecha inicial de la liquidación el 27 de octubre de 1997, esto es 30 días después de la firma de la escritura pública, fecha en la cual se debió haber desembolsado el referido crédito complementario (artículo 34 de la Ley 160 de 1994). Sin embargo, el Tribunal a quo, a pesar de haber condenado al INCORA a su pago, no liquidó el referido perjuicio material (...) Toda vez que el Tribunal a quo no condenó a la entidad pública demandada al pago de intereses comerciales y que la parte actora no mostró inconformidad alguna respecto del fallo de primera instancia, la Sala, en aplicación del principio de la no reformatio in pejus, no decretará su pago.

FUENTE FORMAL: LEY 160 DE 1994 - ARTICULO 34

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

SUBSECCION A

Consejero ponente: HERNAN ANDRADE RINCON (E)

Bogotá, D.C., doce (12) de febrero de dos mil quince (2015)

Radicación número: 73001-23-31-000-1999-02418-01(30626)

Actor: SOCIEDAD RAMIREZ Y CABRERA Y CIA., S. EN C Y OTROS

Demandado: INCORA Y OTRO

Referencia: APELACION SENTENCIA - ACCION DE REPARACION DIRECTA

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por el INCORA contra la sentencia que dictó el Tribunal Administrativo del Tolima, el día 16 de diciembre de 2004, mediante la cual se decidió:

“Primero: Declarar no probadas las excepciones de falta de jurisdicción, inexistencia legal de causa de la obligación, formuladas por la demandada.

“Segundo: Declarar patrimonialmente responsable al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria ‘INCORA’ de los perjuicios ocasionados a los vendedores de los predios rurales La Frontera, San Andrés, El Porvenir, El Carmen, La Palmera, El Tabor, La Plata, La Italia, San Joaquín (sic), La Cabaña y La Sonora, ubicados en la Vereda Santa Helena, municipio de Roncesvalles, por el no pago del 30% de la venta correspondiente al valor del crédito complementario que debía realizar la Caja de Crédito [Agrario], Industrial Minero, hoy en liquidación.

“Tercero: Condenar al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria ‘INCORA’ a pagar como daño emergente a favor de la sociedad Ramírez y Cabrera y Cía., S. en C., Bernardo Ramírez Sendoya, Martha Lucía Ramírez de Martínez y María Clara Ramírez Sendoya, la suma de cuatrocientos cincuenta y siete millones quinientos mil pesos (\$457.500.000) M/cte., equivalente al 30% del precio de venta de los predios señalados en el numeral anterior, cuya cantidad deberá ser indexada con la fórmula:

$$R = \frac{RH \text{ índice final}}{\text{Índice inicial}}$$

“En la que el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (RH) que es lo dejado de percibir por los actores por concepto de daño emergente (\$457.500.000) desde el 5 de septiembre de 1997 hasta la ejecutoria de esta sentencia por el guarismo que resulte de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE, vigente en la fecha de ejecutoria de esta providencia, por el índice vigente en la fecha en que se causó la suma adeudada. La cantidad líquida resultante devengará intereses comerciales y moratorios, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 177 del C.C.A.

“Cuarto: Absolver a la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero en liquidación y al Banco Agrario por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

“Quinto: Negar las demás pretensiones de la demanda.

“Sexto: A esta sentencia se le dará cumplimiento por parte de la entidad demandada, de conformidad con lo establecido en los artículos 176 e inciso final del artículo 177 del C.C.A.

“Séptimo: Si esta sentencia no fuera apelada, envíese al honorable Consejo de Estado para que surta el grado de Consulta”.

I. ANTECEDENTES

1.- La demanda.

En escrito presentado el día 19 de octubre de 1999¹, los señores Bernardo Ramírez Sendoya, Martha Lucía Ramírez de Martínez y María Clara Ramírez Sendoya y la sociedad Ramírez y Cabrera y Cía., S. en C., representada por el señor Germán Ramírez Sendoya, mediante apoderado judicial, formularon demanda de reparación directa contra el Instituto Colombiano de Reforma Agraria y la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, con el fin de que se los declare administrativamente responsables por los perjuicios ocasionados a los demandantes con la negativa de otorgar el crédito agrario a los adjudicatarios de un subsidio agrario, con el que se pagaría una porción del valor pactado en la venta de los predios La Frontera, San Andrés, El Porvenir, El Carmen, La Palmera, El Tabor, La Plata, La Italia, San Joaquín, La Cabaña y La Sonora.

La parte actora solicitó, además, que se condene a las entidades públicas demandadas al pago de \$457.500.000.00, a título de daño emergente, valor que corresponde al crédito complementario que debía otorgar la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero y que complementaría el precio de la venta total de los inmuebles antes mencionados; se solicitó, igualmente, a título principal, el pago de los intereses de mora sobre dicha suma dineraria desde el vencimiento del plazo pactado en la escritura pública hasta la fecha en que se efectúe el pago y, subsidiariamente, al pago de los intereses bancarios sobre la misma cantidad dineraria y por el mismo plazo.

2.- Los hechos.

La parte actora narró, en síntesis, que, siguiendo lo dispuesto en los artículos 22 y siguientes de la Ley 160 de 1994, se celebró una reunión entre los propietarios de los predios denominados La Frontera, San Andrés, El Porvenir, El Carmen, La Palmera, El Tabor, La Plata, La Italia, San Joaquín, La Cabaña y La Sonora y los aspirantes a obtener un subsidio del INCORA para su compra; señaló que en dicha reunión se acordó que el valor a pagar por la compra de los referidos inmuebles ascendía a \$1.525.000.000.00, y que con el fin de obtener el 30% por ciento de dicho valor, esto es \$457.500.000.00, los adquirentes se

¹ Fl. 203 a 216 c 1.

comprometieron gestionar el otorgamiento de un crédito complementario de tierras por parte de la Caja Agraria.

Los demandantes añadieron, además, que bajo la dirección y asesoría del INCORA, los demandantes procedieron a otorgar en la Notaría Única del Círculo de Armero Guayabal (Tolima), la escritura pública número 557 de septiembre 27 de 1997², por cuya virtud se perfeccionó el contrato de compraventa de los referidos bienes raíces a favor de los beneficiarios del subsidio que otorgó, para esos efectos, el INCORA.

Para la parte actora, el INCORA participó activamente en la elaboración de la Minuta de compra y determinó que se elevara ante la Notaría Única del Círculo de Armero Guayabal (Tolima), pero además solicitó el perfeccionamiento de la adquisición de los predios por parte de los beneficiarios del subsidio sin haberse tramitado y aprobado el crédito ante la Caja Agraria, con lo cual, en su criterio, se incumplió lo preceptuado en el artículo 22 de la Ley 160 de 1994.

Concluyó que tanto el INCORA como la Caja Agraria son directamente responsables de la consecución y desembolso del crédito y que, en este caso, la negativa en su otorgamiento obedeció al incumplimiento de las funciones por parte de las entidades públicas demandadas³.

3.- Contestaciones de la demanda.

3.1.- EI INCORA.

Notificado del auto admisorio de la demanda⁴, el INCORA la contestó en memorial presentado el 25 de enero de 2000⁵, para oponerse a las pretensiones de la parte actora.

En criterio de la entidad demandada su responsabilidad patrimonial no se encuentra comprometida en el *sub lite*, por cuanto los trámites para la obtención del otorgamiento del subsidio y del crédito complementario le corresponden a los campesinos interesados y no al INCORA, entidad que actúa como simple

² Fl. 206 c 1.

³ Fl. 211 c 1.

⁴ Fl. 218 B c 1.

⁵ Fl. 268 a 277 c 1.

facilitador en el proceso⁶; indicó, además, que el pago del saldo -30% restante- le correspondía legalmente realizarlo al representante del subsistema financiero y no al INCORA.

Propuso como excepción la de inexistencia de la causa legal de la obligación, por cuanto la entidad pública demandada hizo los pagos que le correspondieron por la compra de los referidos predios.

3.2.- La Caja Agraria.

Notificado del auto admisorio de la demanda⁷, la Caja Agraria la contestó en memorial presentado el 8 de marzo de 2000⁸, para oponerse a las pretensiones de la parte actora.

En criterio de la entidad demandada su responsabilidad patrimonial no se encuentra comprometida en el *sub lite*, por cuanto ella nunca se comprometió ante los demandantes a otorgar el crédito complementario, es decir que frente a los otorgantes la obtención del referido crédito constituía una mera expectativa⁹, razón por la cual si el contrato de mutuo no nació a la vida jurídica, tampoco la obligación pretendidamente incumplida.

Propuso como excepciones las de: *i)* falta de jurisdicción, en cuanto la Caja Agraria es una entidad del orden financiero, sometida al derecho privado; *ii)* inexistencia de la obligación; *iii)* falta de legitimación en la causa por activa, al no haber sido otorgado el crédito complementario; y, *iv)* la innominada.

4.- Alegatos de conclusión en primera instancia.

4.1.- La parte actora en sus alegatos de conclusión¹⁰ afirmó que los demandantes cumplieron todas las obligaciones que adquirieron en el marco del negocio que culminó con la venta de los predios rurales objeto de la demanda; igualmente, en su criterio, se acreditó que el INCORA incumplió todas sus obligaciones relacionadas con la gestión del crédito complementario por el valor equivalente al 30% del precio de venta de los referidos inmuebles, así como que la titularidad del

⁶ Fl. 269 c 1.

⁷ Fl. 278 c 1.

⁸ Fl. 288 a 294 c 1.

⁹ Fl. 292 c 1.

¹⁰ Fl. 374 a 377 c 1.

subsistema financiero se encuentra radicada en la Caja Agraria, entidad financiera encargada de otorgar el crédito complementario.

4.2.- El INCORA no intervino en esta oportunidad procesal.

4.3.- La Caja Agraria, en sus alegatos de conclusión¹¹, señaló que no podía aprobar un crédito solicitado por el órgano ejecutor, el INCORA, sin el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos para tal efecto, situación que le fue comunicada al INCORA, sin que se subsanaran los defectos de las solicitudes.

4.4.- El Ministerio Público no intervino en esta oportunidad procesal.

5.- La sentencia apelada.

El Tribunal Administrativo del Tolima accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda¹².

Tras citar su propia jurisprudencia al respecto, el Tribunal *a quo* encontró configurada la responsabilidad patrimonial del INCORA por los hechos objeto de la demanda, por cuanto, en su criterio la participación de la entidad pública demandada en el procedimiento de negociación de los predios indujo a los demandantes a aceptar el acuerdo de venta, pero no cumplió con los trámites necesarios para que los campesinos desplazados pudieran adquirir el crédito complementario, destinado a satisfacer el saldo del 30% del valor pactado, fue *“pasivo al no apoyar a los adquirentes de los predios tantas veces citados”*¹³.

Por esas razones, condenó a la entidad pública demandada al pago de la suma correspondiente al 30% del valor pactado en la venta de los predios objeto de la demanda, debidamente indexada.

6.- La apelación.

¹¹ Fl. 378 a 391 c 1.

¹² Fl. 398 A a 416 c ppal.

¹³ Fl. 414 c ppal.

Inconforme con el fallo proferido por el Tribunal *a quo*, el INCORA interpuso, en debido tiempo, recurso de apelación contra dicho proveído¹⁴, medio de impugnación que se concedió en auto del 31 de enero de 2005¹⁵, fue sustentado mediante memorial del 8 de agosto de 2005¹⁶ y admitido por esta Corporación por auto del 7 de diciembre de 2005¹⁷.

La entidad pública demandada sustentó su inconformidad en el hecho de que su obligación respecto de la adquisición del crédito complementario era simplemente de medio y no de resultado, sin embargo en el expediente no se encuentra acreditado que el INCORA hubiere incumplido obligación alguna de las que le competían frente a los adquirentes de los predios o sus vendedores. Agregó que el INCORA no tenía la capacidad para inducir, a vendedores o compradores, a la celebración del negocio jurídico que dio lugar a la presentación de la demanda, como tampoco participó en la referida compraventa.

Por las razones planteadas, el INCORA solicitó se revoque la sentencia de primera instancia y, en su lugar, se denieguen las pretensiones de la parte actora.

7.- Alegatos de conclusión en segunda instancia.

7.1.- La parte actora guardó silencio en esta oportunidad procesal.

7.2.- El INCORA intervino en esta oportunidad procesal¹⁸ para reiterar que dicha entidad pública no es responsable del pago de la obligación correspondiente al valor del crédito complementario por el 30% de la negociación que pretende imputarle el actor; consideró, además, que por el contrario, cumplió íntegramente las obligaciones legales que el ordenamiento jurídico estableció en el marco de este tipo de negociaciones. Concluyó que en caso de hallarse configurada la responsabilidad patrimonial del Estado, ésta debería ser compartida con la Caja Agraria.

7.3.- La Caja Agraria (en liquidación) en sus alegatos de conclusión¹⁹ se pronunció a favor del fallo de primera instancia, por encontrarlo ajustado a derecho.

¹⁴ Fl. 419 c ppal.

¹⁵ Fl. 421 c ppal.

¹⁶ Fl. 453 a 462 c ppal.

¹⁷ Fl. 488 c ppal.

¹⁸ Fl. 497 a 509 c ppal.

¹⁹ Fl. 529 a 531 c ppal.

8.- Intervención del Ministerio Público

El Ministerio Público en su concepto²⁰ analizó integralmente la conducta del INCORA y concluyó que dicha entidad, con su actuar negligente, condujo a los vendedores a la convicción errada de que los adquirentes del terreno cumplían las condiciones que el ordenamiento jurídico determinó para la obtención del crédito complementario, razón por la cual expresó su conformidad para con la sentencia de primera instancia.

De manera complementaria, instó a la Corporación para que ordene al INCORA adelantar los trámites correspondientes para el saneamiento de la propiedad de los predios en cuestión, así como la interposición de acciones de repetición contra los funcionarios de la entidad pública que participaron en su negociación.

II. CONSIDERACIONES

Corresponde a la Sala decidir sobre el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia del Tribunal Administrativo del Tolima, proferida el día 16 de diciembre de 2004.

1. Las pruebas aportadas al expediente.

- Certificado de existencia y representación legal de la sociedad Ramírez y Cabrera y Cía. S. en C. (en liquidación), emitida por la Cámara de Comercio de La Dorada, el 6 de mayo de 1999, en el cual aparece como representante legal el señor Germán Ramírez Sendoya²¹.
- Copia auténtica del “Acta de concertación”, llevada a cabo por el INCORA, regional Tolima, el 5 de septiembre de 1997, con la asistencia de los propietarios del predio El Porvenir y los compradores beneficiarios de los subsidios agrarios²²; en la referida acta se señaló:

“En la fecha, siendo las 4 de la tarde, el doctor Jorge Sánchez Correa, Gerente de la Regional, dio comienzo a la reunión de

²⁰ Fl. 511 a 528 c ppal.

²¹ Fl. 144 a 146 c 1.

²² Fl. 103 a 105 c 1.

concertación con las personas antes mencionadas, con el objeto de concertar la negociación voluntaria del predio El Porvenir para definir el valor del inmueble.

“Se pone de conocimiento los datos generales del expediente, como son: la oferta, el área del predio, que de acuerdo al plano del Incora, con números de archivos P-551-226, P-551-227, P-551-226, P-551-225, P-551-224, P-551-223, conforman un globo de 1.526 Has 9150 mts², el área a negociar es de 1.193.15 mts² y los propietarios se reservan 333 has 7.650 mts² que se encuentran en bosque protector y el proyecto productivo de una cabida familiar de 60 unidades agrícolas familiares; el control de viabilidad del avalúo manifiesta estar de acuerdo a la resolución No. 02965 de septiembre 12 de 1995, al igual que el concepto técnico: el avalúo practicado por el médico veterinario zootecnista Carlos Arturo Jaramillo, arrojó un total de \$1.529.503.000.oo.

“El propietario manifiesta que el avalúo está ceñido a la realidad y que responde a sus aspiraciones, además manifiesta que el predio se encuentra bien localizado y que tiene un potencial agrícola y pecuario, contando además con recursos hídricos abundantes para el desarrollo de la zona.

“El representante de los campesinos hace una oferta de \$1.500.000.000.oo; y los propietarios dicen ceñirse al precio que da el avalúo, acordándose finalmente como precio de la negociación 1.525'000.000.oo, los gastos notariales y de registro los pagará el propietario.

“Por orientación de la Gerencia Regional del INCORA – Tolima y los campesinos desplazados por violencia ANDE, acuerdan incluir catorce (14) familias de la zona (Inspección de Policía Santa Helena – en el predio El Porvenir, municipio de Roncesvalles – Tolima), para completar las sesenta familias (60) que determina el proyecto productivo.

“Con relación a la elaboración de escrituras, las partes acuerdan que estas se realizarán a partir del veintiuno (21) de septiembre de 1997, fecha en la cual ya ha debido realizarse el comité de selección de los nueve (9) campesinos para su inclusión, en el predio El Porvenir, en Roncesvalles – Tolima.

“Las partes acuerdan que los propietarios harán entrega formal del predio El Porvenir, el día 23 de septiembre de 1997.

“Los campesinos beneficiarios del subsidio de INCORA acuerdan con los anteriores propietarios del predio El Porvenir, que estos podrán hacer uso del globo de tierra El Porvenir, para la manutención del ganado y la casa El Porvenir, para su estadía en el predio, más no el restos de las casas que hacen parte del predio. A partir de la fecha de concertación.

“Si pasado el tiempo estipulado en el párrafo anterior los señores Ramírez Sendoya no han sacado los semovientes de los predios mencionados, los nuevos propietarios les conceden una prórroga

por treinta (30) días más, solo en el predio el Porvenir, que no incluye el globo del predio más la casa El Porvenir. Pasada ésta última fecha, los nuevos propietarios quedan en libertad de tomar la decisión que mejor les convenga”.

- Copia auténtica de la escritura pública No. 557, del 27 de septiembre de 1997, otorgada en la Notaría Única del Círculo de Armero²³, mediante la cual se perfeccionó la venta de los predios rurales La Frontera, San Andrés, El Porvenir, El Carmen, La Palmera, El Tabor, La Plata, San Joaquín, La Cabaña y La Sonora, en la cual aparecen como vendedores los señores Bernardo Ramírez Sendoya, Martha Lucía Ramírez de Martínez, María Clara Ramírez de Martínez y la sociedad Ramírez y Cabrera y Cía. S. en C., y como compradores los señores Consuelo Oses Díaz, Cesáreo Mendoza Mahecha, Ángel Darío Gómez Cortés, Maríz Consuelo Vargas Villada, Alfredo Oses Díaz, Valerio Peña Peña, Laura Cardozo, Jairo Cruz Macías, María Irene Cano Argaez, Julio Roberto González Acosta, Ana Lucía Acosta Castiblanco, Emiro Valencia Cerquera, María Irene Castellano (sic) Rojas, Hernando Rodríguez Mojica, Sixta Tulia Riaño de Rodríguez, Luis Aurelio Linares Domínguez, Luz Mila Palomino Correa, Alirio Machado Tellez, Ilda Ortiz, José Elías Salazar Ramírez, Roselina Rodríguez de Martínez, Eguenio María Machado Téllez, Argenis Cometa (sic), Ángel Roberto Garay Martínez, María Cecilia Rozo Solórzano, Martha Rosa Argáez de Cano, Kennedy Cruz, Rodrigo Martínez Rodríguez, Martha Lucía Salazar, Elizabeth Cabrera Prada, Maximiliano Ortiz, Efigenia Díaz, Ligia Ortiz Díaz, Luis Eduardo Jiménez Torres, Leónidas Valencia Cerquera, Eucaris Cerquera Paredes, Alirio Ernesto Pinzón Cortés, Nora Amparo Bastidas Cruz, María Vianney Cabrera Díaz, José Leonardo Parra Castillo, Ernesto Gaviria Merchán, Ana Cecilia Sánchez Rojas, Fermín Barragán, Nelly Gutiérrez Medina, Tulio Valderrama, Ruth Mery Lugo Valderrama, María Estella Cabrera Díaz, Federico Huependo Perdomo, Ana Dely León Hernández, Trinidad Rodríguez Betancourt, Noé Rojas, José Rodríguez Betancourt, Guillermina Calderón, Luz Dary Hernández de Domínguez, Amado de Jesús Montoya Montoya, María Blasina Hernández, José Dimas Arenas Galvis, Blanca Oliva Quintero Portillo, Aicardo de Jesús Osorio Montoya, Ruger Miguel Martínez Hernández, Abel Ávila Cárdenas, Laura Ligia Alonso, Martha Juliana Moreno Camargo, Alfonso Osorio Cardozo, Tiberia Ortegón Vásquez, Alfredo León Malaver, María Aidee Hernández

²³ Fl. 18 a 144 c 1.

Ramos, Eduin Germán Márquez Martínez, Margarita Giraldo Puerta, Abraham Paternina Romero, John Jairo Palacios Mosquera, Melanio Moreno Barragán, José Luis Osorio Montoya, Gloria Orlanda Osorio Osorio, Carlos Andrés León Morales, Enrique Solano González, Jesús María Macías Andrade, Olmer Villa, Gloria Rosa Gómez Hoyos, Juan Pablo Ordóñez Vargas, Jorge Enrique Amórtegui Espinosa, Jair Barragán Sánchez, José Jamir Caicedo Restrepo, Eneried Ortiz Rodríguez, Fernando Barragán, Dimas Chávez Jaime, Rosalba Buitrago Quintero, Alberto Peña Ramírez, Lisbeth Espinosa, José Domingo Amaya, Jhoana Barón, William Henao, Gladys Constanza López Galeano, José Antonio Carreño Rojas, Esther Julia Jiménez de Carreño, Luis Eduardo Marroquín Cardozo, Luz Ángela Ospina Pérez, Gersaín Ortega Valencia y Raquel Cifuentes Parra; en el mencionado instrumento las partes acordaron lo siguiente:

“Primera: Objeto. Los vendedores transfieren a favor de los compradores, en común y proindiviso en proporción de un derecho de cuota de una sesentava (1/60) parte para cada grupo familiar antes relacionado, el derecho de propiedad, dominio y posesión que tienen y ejercen sobre los predios rurales denominados La Frontera, San Andrés, El Porvenir, El Carmen, La Palmera, El Tabor, La Plata, La Italia, San Joaquín, La Cabaña y La Sonora, ubicados en la vereda Santa Helena, jurisdicción del municipio de Roncesvalles, Departamento del Tolima, junto con todas las servidumbres activas y pasivas legalmente constituidas en el mismo, las construcciones, mejoras, usos y demás elementos que fueron valuados para el efecto, por Carlos Arturo Jaramillo, médico veterinario zootecnista, con tarjeta profesional No. 3804, informe revisado y aprobado por el INCORA, a través de la oficina de Control de Calidad para Avalúos de tierras y mejoras, el cual se protocoliza con esta escritura.

“PARÁGRAFO.- Los grupos familiares mencionados e identificados como compradores, son beneficiarios del subsidio del INCORA cuya asignación declara que ha sido otorgado a su hogar conforme aparece en la relación de certificación del subsidio expedido por el INCORA, los cuales se protocolizan con el presente instrumento público ...

(...)

“CUARTA: PRECIO Y FORMA DE PAGO.- Teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 160 de 1994, conforme al acuerdo suscrito entre propietarios y compradores, el día 5 de septiembre de 1997, según acta de concertación que se anexa para su protocolización, el precio de venta del contrato es la suma de un mil quinientos veinticinco millones de pesos moneda corriente (\$1.525'000.000.00 M/cte).

“FORMA DE PAGO: El cincuenta por ciento (50%) del valor total del predio objeto de la negociación, que equivale a setecientos sesenta y dos millones quinientos mil pesos Moneda Corriente (\$762.500.000.00), 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 a los vendedores una vez se registre la presente escritura y su pago a los vendedores, se divide en cinco 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 cuales se causarán y pagarán (sic) 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 período. El cincuenta por ciento (50%) restante del valor total, esto es, la suma de setecientos sesenta y dos millones quinientos mil pesos (\$762.500.000.00), con el producto del crédito complementario, otorgado por la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero, agencia de Roncesvalles, a los compradores, valor que será girado directamente a los vendedores, por la entidad crediticia. El veinte por ciento (20%) o sea la suma de trescientos cinco millones de pesos moneda corriente (\$305.000.000.00) corresponde a parte del monto del subsidio que el INCORA otorgó a los compradores y que para este pago en efectivo se hace así: A) la suma de ciento cincuenta y dos millones quinientos mil pesos moneda corriente (\$152.500.000.00) con vencimiento a seis (6) meses. B) la suma de ciento cincuenta y dos millones quinientos mil pesos moneda corriente (\$152.500.000.00) con vencimiento a doce (12) meses; estos contados se computarán a partir de la fecha de pago del contado inicial.

“PARÁGRAFO PRIMERO.- La tesorería del INCORA, con sede en la regional Tolima, procederá a efectuar el pago, previa presentación por los vendedores del certificado de libertad y tradición (4 copias) en el cual conste la libre propiedad del predio a nombre de los compradores, de cuatro (4) copias de la escritura de compraventa, con las constancias de su registro; cuatro (4) copias auténticas del acta correspondiente a la diligencia de entrega y recibo material del predio, junto con la cuenta de cobro debidamente diligenciada.

“OCTAVA: ENTREGA DEL PREDIO.- Los vendedores harán entrega del predio objeto de esta compraventa a los compradores dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a la fecha de la firma de la escritura respectiva o antes, si así lo acuerdan las partes”.

En el mismo instrumento público se englobaron los predios referidos de la siguiente manera: **a.** Primer Globo: predios La Italia, San Andrés, La Frontera, La Palmera, El Tabor; **b.** Segundo Globo: predios La Plata y El Porvenir; y, **c.** Tercer Globo: predios San Joaquín y La Sonora.

- Copia auténtica de la escritura pública No. 604 del 16 de octubre de 1997, elevada ante la Notaría Única del Círculo Notarial de Armero – Guayabal, mediante la cual se aclaró la anterior, en el sentido de enmendar un error mecanográfico en el número del folio de matrícula de uno de los predios englobados en la anterior, con el fin de que se realizara su inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos²⁴.
- Copia auténtica del avalúo comercial practicado al predio El Porvenir (La Plata, El Porvenir, La Italia, San Andrés, El Tabor, La Palmera, La Frontera, La Sonora, San Joaquín), de julio de 1997, por el perito evaluador Carlos Arturo Jaramillo, el cual arrojó como resultado la suma de \$1529'503.000²⁵.
- Copia auténtica del folio de matrícula inmobiliaria No. 350-137713, correspondiente al predio denominado “Lote Globo Primero”, en el cual aparece que los linderos y cabida del referido inmueble son los contenidos en la escritura pública No. 557 del 27 de septiembre de 1997²⁶.
- Copia auténtica del folio de matrícula inmobiliaria No. 350-137714, correspondiente al predio denominado “Lote Globo Segundo”, en el cual aparece que los linderos y cabida del referido inmueble son los contenidos en la escritura pública No. 557 del 27 de septiembre de 1997²⁷.
- Copia auténtica del folio de matrícula inmobiliaria No. 350-137715, correspondiente al predio denominado “Lote Globo Tercero”, en el cual aparece que los linderos y cabida del referido inmueble son los contenidos en la escritura pública No. 557 del 27 de septiembre de 1997²⁸.
- Copia auténtica de 60 certificaciones emitidas por el INCORA, mediante las cuales se dio cuenta de la selección de los compradores del predio El Porvenir como beneficiarios del subsidio otorgado por dicha entidad²⁹.

²⁴ Fl. 145 a 152 c 1.

²⁵ Fl. 121 a 143 c 1.

²⁶ Fl. 87 a 90 c 3.

²⁷ Fl. 83 a 86 c 3.

²⁸ Fl. 80 a 82 c 3.

²⁹ Fl. 63 a 90 c 1.

- Copia simple del “Acta de entrega y recibo del predio El Porvenir (La Plata, El Porvenir, La Italia, San Andrés, La Frontera, El Tabor, La Palmera, La Sonora, San Joaquín)”³⁰; en la mencionada acta se señaló:

“A los 10 días del mes de octubre de 1997, nos reunimos en el predio denominado El Porvenir (La Plata, El Porvenir, La Italia, San Andrés, La Frontera, El Tabor, La Palmera, La Sonora, San Joaquín), ubicado en la vereda Santa Helena, Municipio de Roncesvalles, por una parte los señores Germán Ramírez Sendoya y Bernardo Ramírez Sendoya, en calidad de propietarios y por otra el señor Guillermo Cano Borja en calidad de representante de los compradores, y el señor Guillermo Villalba, en representación del INCORA, con el objeto de practicar la diligencia de entrega y recibo del predio mencionado.

“En primer lugar se procedió a hacer el recorrido del predio para identificarlo por sus linderos y colindancias lo cual está de acuerdo con los planos del INCORA Nos. P-551-226 de julio 13 de 1995, P-551-223 de 11 de julio de 1995, P-551-225 de Julio 18 de 1995, P-551-226 de agosto de 1995.

“Se verificaron además todas las mejoras existentes en el predio las cuales de acuerdo con las estipuladas dentro del avalúo elaborado por Carlos Arturo Jaramillo, médico veterinario zootecnista con T.P. No. 3804 Libro No. 8, Registro ICA 2-2.647, de fecha julio de 1997, quedando así verificado y a satisfacción de los nuevos propietarios.

“Esta finca con los potreros, montes y mejoras se negoció por un valor de \$1.525.000.000.00 que los propietarios en las condiciones [en] que se encuentra este predio, manifiestan hacer entrega real y material a los compradores quienes manifiestan recibirlo a su entera satisfacción”.

- Copia auténtica del oficio No. 731-0.01-000739, del 12 de marzo de 1999, que envió el Gerente Regional del INCORA (Tolima) al Gerente de la Empresa Comunitaria El Porvenir (sic) y al Coordinador Nacional de Desplazados³¹; en el mencionado oficio se indicó:

“En relación con su solicitud de convocatoria del Comité de Elegibilidad de Familias Desplazadas, ha sido mi interés realizarlo a la mayor brevedad, pero fui informado por mis funcionarios que a la fecha más de 6 familias faltan por certificar, documentos que son básicos para la legalización de los aspirantes”.

³⁰ Fl. 43 c 3.

³¹ Fl. 234 c 1.

- Copia auténtica del oficio 731 del 13 de agosto de 1999, que envió el Gerente Regional del INCORA³² al Presidente de la Empresa Comunitaria “El Retorno”; en el mencionado oficio se indicó:

“Como Presidente de la Empresa Comunitaria El Retorno, predio El Porvenir, municipio de Roncesvalles, le hago llegar el oficio No. 10291 de fecha agosto 5/99 enviado por el Doctor Luis Enrique Dussán López, subgerente de Desarrollo y Gestión Empresarial Rural a la Doctora Alba Zuluaga, coordinadora de la red de solidaridad [de la] Presidencia de la República, donde relaciona catorce (14) familias que retornarán al predio, unas y las otras, que fueron elegidas en los comités de desplazados, del 23 de diciembre/98 y del 23 de junio/99 ...”

- Copia auténtica del acta No. 002, correspondiente a la reunión del comité de desplazados efectuada el 23 de junio de 1999, con la presencia del Gerente Regional del INCORA, la delegada del Gobernador del Tolima, la Procuradora Agraria Delegada, el delegado del Ministerio del Interior, el delegado del Defensor del Pueblo, el Alcalde Municipal de Roncesvalles, el secretario de la Alcaldía de Roncesvalles, el vicepresidente de ANUC (Tolima), el delegado de la Red de Solidaridad Social, el coordinador de la Asociación Nacional de Desplazados, el presidente de la Empresa Comunitaria El Retorno, un representante de las familias desplazadas, el coordinador del Grupo Social del INCORA, un sociólogo del INCORA, el coordinador del Grupo Móvil No. 2 del INCORA, una representante del Mercado de Tierras del INCORA; en el mencionado documento se indicó:

(...)

“4. Principales problemas en la selección de familias desplazadas para el predio El Porvenir.

“La doctora Ilva Inés Vargas, delegada del señor Gobernador del Tolima, hace una exposición detallada de los problemas que se han presentado para completar el cupo, informando que desde hace aproximadamente ocho meses, un equipo de trabajo viene realizando grandes esfuerzos para completar los cupos de este predio, obedeciendo básicamente a tres circunstancias:

“- Presencia en Ibagué y Chaparral de gran número de familias desplazadas provenientes de distintas regiones del país y del departamento, que reclaman ante el Comité Departamental respuestas inmediatas por parte del Estado.

³² Fl. 235 a 236 c 1.

“- Cupos disponibles tanto en la Hacienda El Porvenir de Roncesvalles como en la hacienda Valparaíso de Icononzo que por no completarse restaban la posibilidad de avanzar en el proceso.

“- Necesidad manifiesta por parte de la Caja Agraria Regional Tolima para completar el cupo total de familias como requisito fundamental para desembolsar los recursos destinados al proyecto productivo.

“Este último hecho resultado de una toma por parte de la comunidad del Porvenir en noviembre de 1998, coincidió con el desplazamiento masivo de campesinos debido a la agudización del conflicto armado en el Sur del Departamento (municipio de Rioblanco) y condujo a que se incrementara la labor de divulgación y motivación para que los afectados optaran por esta alternativa.

“El trabajo se realizó desde el principio a través de visitas domiciliarias y reuniones de grupo en los cuales fue posible socializar los alcances del proceso, sus logros y dificultades así como también la necesidad de que cada una de las familias realizar su procedimiento legal con base en la Ley 387 de 1997.

“Frente a los resultados alcanzados que en un principio parecían ser alentadores, puesto que en varias ocasiones se contaba con el cupo completo, en la medida en que pasaba el tiempo las familias manifestaban su decisión [de] quedarse en la ciudad y renunciar a esta posibilidad, por lo que en repetidas gestiones adelantadas con el Ministerio Público para priorizar el proceso de Declaración Juramentada eran pérdidas.

“Al indagar por qué se presentaba este hecho en forma repetitiva hay que hacer mención a algunos hechos que vale la pena tener en cuenta en el proceso de atención a los desplazados así:

“- Se nota un interés general de la población desplazada en mención por permanecer en los centros urbanos y ‘exigir del Estado soluciones urbanas’.

“- La falta de respuestas oportunas por parte de algunas instituciones del Estado a las familias ya reubicadas en asentamientos demora el proceso de consolidación económica y social del grupo, lo cual ocasiona a las familias a las cuales se estaba motivando sientan temor de optar por una solución rural que no alcanza a llenar sus expectativas.

“- Y, por último, hay que anotar que por las dificultades de fluidez de comunicación, algunos de los problemas internos del grupo salieron a relucir en otros espacios y desmotivaron a algunas familias que ya habían optado por irse a Roncesvalles.

“El sociólogo del INCORA Luis Fernando Caicedo informa que del predio han salido 38 familias, que algunas lo han hecho por problemas entre las directivas de la empresa con la comunidad, que otro factor que ha influido en la gran mayoría de familias ha sido el

económico ya que no se cuenta con los recursos y la gente se ha visto precisada a salir de la región a buscar otras alternativas.

“Otra característica que se ha dado en el predio son los casos individualistas y así la gente no tiene compromiso colectivo, dificultando el proceso, factor que se debe tener en cuenta cuando se adquieran predios para grupos tan numerosos.

“El sociólogo explica que el predio se entregó inicialmente para 45 familias desplazadas y el resto de campesinos de la región con los cuales no se ha tenido ningún problema.

(...)

“El Coordinador de ANDE afirma que el proyecto productivo fue aprobado en mayo/97 para 60 familias, que por la demora en la aprobación del crédito empezaron las fallas en el predio, que no hay posibilidades de reubicación de la gente si no se acompaña del crédito.

(...)

“La Procuradora Agraria insiste que cuando se adquieran fincas se debe tener listo lo del crédito, las viviendas, que se deben buscar soluciones para que la Caja Agraria les apruebe el crédito. Igualmente pregunta qué va a pasar con las familias que figuran en la escritura y se han ido, que ya venció el plazo para el pago del 30% y no ha sido aprobado el crédito, que el propietario puede demandar y van a salir perjudicadas las familias porque les van a embargar el subsidio.

“El señor Cano explica a los asistentes que el sistema de compra que se hizo en el predio fue por negociación voluntaria, donde el INCORA otorga el crédito que les hace la entidad financiera.

“Ante las inquietudes planteadas por el Defensor del Pueblo sobre el sistema de negociación en la adquisición del predio, el Gerente Regional hace un bosquejo pormenorizado sobre el tema e informa que hay constancia de que el proyecto productivo fue aprobado y además que el Gerente de Creditario (sic) les había manifestado que una vez se hiciera la escritura de hipoteca a favor de la Caja les desembolsaba el crédito, pero que después de 2 años, la Caja Agraria devolvió los proyectos porque no hay plata.

“Informó además que con todos los problemas que se han presentado para la consecución del crédito, el INCORA está gestionando que para los nuevos predios que se adquieran, el propietario done el 30% y da como ejemplo el caso de predios que se va a entregar en el municipio de Cajamarca”.

- Declaración del señor Antonio César Augusto Zapata Herrera, ingeniero agrónomo vinculado al INCORA, rendida ante el Tribunal a quo el 5 de diciembre de 2000³³; en relación con los hechos, el declarante afirmó:

“Para el año de 1997, en el cual las familias aspirantes al predio El Porvenir y otros de Roncesvalles estaban negociando con los propietarios del citado predio, yo me desempeñaba como ingeniero agrónomo, grado 13, y mi función en el citado negocio se refirió exclusivamente a lo que tiene que ver con la revisión del avalúo presentado por la inmobiliaria que estaba llevando el negocio en representación de los propietarios para efectuar todo lo que tenía que ver con el avalúo y los conceptos técnicos ... Revisado el expediente del predio El Porvenir y otros, familias campesinas sujetas de (sic) subsidio entraron en negociación con los propietarios del predio El Porvenir, quienes delegaron en una inmobiliaria llamada La Granja lo referente al avalúo y el concepto técnico, esta negociación fue realizada entre las partes por mil quinientos veinticinco millones de pesos (\$1.525.000.000.00), si no estoy mal, después de que el INCORA comprobó que el predio El Porvenir cumplía con todas las exigencias del Acuerdo 005 de 1996 y las personas aspirantes estaban debidamente seleccionadas por los Comités de Selección los que están constituidos por representantes de la comunidad, de las entidades nacionales del Sistema Nacional de Reforma Agraria, donde también debe participar el INCORA a fin de que se de o se tenga la Ley o las normas que regulan el proceso de selección. Esta negociación se realizó con la modalidad de negociación voluntaria, que son las negociaciones realizadas entre propietarios y campesinos debidamente seleccionados a quienes el INCORA les ha otorgado un subsidio del 70% para que puedan acceder a dicha negociación. Este 70% de acuerdo a los documentos que reposan en la tesorería del INCORA fue cancelado el 50% en bonos y el 20% en efectivo a los propietarios por el INCORA, producto del subsidio que debía otorgar el INCORA a los campesinos seleccionados y creo que esto fue a finales de 1997 o primeros de 1998 ... La ley 160 en el proceso de negociación voluntaria faculta a los propietarios para que suscriban convenios con inmobiliarias para que elaboren los avalúos y los proyectos productivos, éstos últimos para ser presentados ante las entidades de crédito para la aprobación y desembolso del 30%, acción que fue realizada en el caso que nos compete del predio El Porvenir, ya que el proyecto productivo fue elaborado por el doctor Carlos Arturo Jaramillo, de [la] inmobiliaria La Granja para ser presentado a la Caja Agraria, el INCORA con el planificador estuvo pendiente [de] que dichos documentos llegaran a la Caja Agraria para su revisión respectiva ... Desde finales de 1997 el proyecto productivo elaborado por el doctor Jaramillo fue presentado a la Caja Agraria y estaba siendo evaluado en diciembre de ese mismo año, fecha en la cual la Caja Agraria pidió un nuevo avalúo a Arocrédito (sic) a fin de tenerlo como soporte para el otorgamiento del crédito, esta entidad envió el perito quien hizo el avalúo y presentó diferencias muy notorias con el avalúo

³³ Fl. 3 a 7 c 3.

presentado por inmobiliaria La Granja, lo cual fue una de las razones para que el proyecto que ya estaba listo para aprobación fuera suspendido, es bueno dejar claro que el INCORA al tener conocimiento del avalúo presentado por Agrocrédito, o sea que éste avalúo fue la causa para que esta aprobación quedara suspendida teniendo en cuenta que el predio adquirido tenía las características de un buen predio y el INCORA con el ánimo de cumplir adecuadamente con las comunidades y con los recursos aportados por el Estado convino con la Caja Agraria que se conformara un equipo de profesionales para hacer una visita al predio y presentar un nuevo avalúo que sirviera como soporte para la aprobación del proyecto, estas visitas se realizaron con profesionales del INCORA y la Caja Agraria, llegándose a obtener claridad de que el avalúo elaborado por [la] inmobiliaria La Granja y que sirvió para la negociación estaba acorde con los precios promedios (sic) de la región y que la metodología utilizada por Agrocrédito no estaba acorde a la normatividad y debido a eso sus diferencias. Esta desconfianza fue la que principió a crear dificultad en la aprobación del crédito de la Caja Agraria a los beneficiarios para pagarle a los propietarios, no obstante lo anterior, el INCORA continuó asesorando al dr. Jaramillo y conversando con la Caja Agraria para lograr el desembolso del crédito ... Después de haber aprobado la Caja Agraria lo referente al avalúo se planteó que habían diferencias en cuanto al rendimiento en algunos cultivos del proyecto productivo, con el fin de aclarar esas diferencias se reunieron funcionarios de la Caja Agraria de Bogotá con el planificador del crédito, dr. Jaramillo, y dieron el visto bueno para la aprobación de los créditos respectivos, todo el tiempo que transcurrió entre el problema del avalúo y el de los rendimientos hizo que muchas familias de las inicialmente seleccionadas abandonaran el predio, presentándose disminución en la cabida lo cual es uno de los requisitos para la aprobación del crédito. El haber sido liquidada la Caja Agraria próximo a la aprobación, el crédito quedó suspendido y el INCORA ha continuado apoyando al dr. Jaramillo en la gestión de la aprobación del crédito lo cual a la fecha no lo ha hecho el Banco Agrario”.

- Declaración de la señora Yolanda Corzo Velandia, persona vinculada a la Caja Agraria en el momento de ocurrencia de los hechos, rendida ante el Tribunal a quo el 12 de diciembre de 2000³⁴; en relación con los hechos, el declarante afirmó:

“Fueron negociaciones que se adelantaron entre Caja Agraria, INCORA y beneficiarios de la reforma agraria, de lo cual se hicieron los trámites de rigor, es decir, visitas, estudios de avalúos presentados, documentación como cédulas de los beneficiarios, predios, entre otras. Dichos documentos según la reglamentación debían ser entregados en su estricto cumplimiento por parte del INCORA hacia la Caja Agraria, es decir, y aclaro, la responsabilidad de Caja Agraria era entenderse directamente con el INCORA una

³⁴ Fl. 8 a 10 c 3.

vez cumplidos todos los requisitos, por parte de los usuarios beneficiarios. Recuerdo que se adelantaron varios Comités por las partes integrantes según la ley, donde aclaro que hasta el momento de mi salida de la entidad no se pudo hacer ningún desembolso puesto que no cumplieron la totalidad de los requisitos a la fecha por parte (sic) de los documentos que habíamos recibido a la fecha por parte del INCORA. De todo[s] esos predios recuerdo en especial El Porvenir. Adiciono que por parte de los beneficiarios de Reforma Agraria del municipio de Roncesvalles se hizo una toma pacífica a la oficina de la gerencia de la Caja Agraria para presionar dichos desembolsos. Este fue un preámbulo para averiguar el estado real de cada predio, es decir, en qué iba coordinado y vigilado por el defensor del pueblo, la Procuradora Agraria, Gerente Regional del INCORA, Gerente Regional de la Caja Agraria, Representantes de las Comunidades, entre otros, en donde se concluyó que con mucho gusto [la] Caja Agraria desembolsaría o haría los desembolsos correspondientes en un término de ocho (8) días, una vez estuvieran [cumplidos] la totalidad de los requisitos, que a esa fecha no se encontraban, razón por la cual se hizo el levantamiento de la toma pacífica por parte de los beneficiarios de la Reforma Agraria y de eso se levantaron actas, las cuales reposan en los archivos de la Caja Agraria ... Quiero dejar constancia [de] que para esa fecha de 1997 me desempeñaba como directora del Departamento de crédito y cartera de la Regional Tolima, y por tal razón tenía conocimiento del estado en que se encontraba cada una de dichas negociaciones ... Según los comités efectuados por parte del INCORA y [la] Caja Agraria muy someramente recuerdo que uno de los motivos era que los beneficiarios como tal no habían cumplido en su totalidad los requisitos exigidos por más de que el INCORA presionara o mandara a sus delegados a dichos predios. Pues aclaro que son bastantes los requisitos que deben anexar o cumplir, uno de los representativos y que más inconvenientes causó fue el estar reportado en la central de riesgos (CIFIN) y esto les impedía a los beneficiarios ser sujetos de créditos, pues por tener deudas y no cumplirlas a tiempo son reportadas a dichas entidades y esto realmente no dependía del INCORA. Es lo que recuerdo a nivel general no se internamente en dicha entidad INCORA qué otros contratiempos hayan podido tener con los beneficiarios para no cumplir lo exigido. Es importante aclarar que cada vez que [la] Caja Agraria solicitó información al INCORA ésta fue suministrada ... Realmente nunca se pudo hacer el estudio completo como se demanda, puesto que la legalización del 70% inicial y el resto de la totalidad de los documentos no se dio. Es decir, desde mucho tiempo atrás, la entidad Caja Agraria recibía uno, dos o tres papeles, era un desfile de papeles y mientras tanto el tiempo transcurría, sin que pudiese llegar un día que estuvieran todos completos, para que se diera como radicado por nuestra entidad unos requisitos para un estudio de un crédito. Aclaro que el hecho de llevar un documento de la totalidad de los exigidos no le da responsabilidad a la Caja Agraria de crédito a la persona hasta tanto no se complete la totalidad de los mismos”.

- Oficio No. 731-041-003111, del 23 de noviembre de 2000, mediante el cual el INCORA le informó al Tribunal a quo la manera en que se realizó el pago

del 70% del valor del predio, según los términos de la escritura pública No. 557 del 27 de septiembre de 1997.

2.- Cuestiones previas.

2.1.- La competencia de la Sala.

La Sala es competente para conocer del asunto en segunda instancia, en razón del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, el día 16 de diciembre de 2004, comoquiera que la demanda se presentó el 19 de octubre de 1999 y la pretensión mayor se estimó en la suma de \$457'500.000 por concepto de perjuicios materiales, la cual supera el monto exigido para que un proceso adelantado en ejercicio de la acción de reparación directa tuviera vocación de doble instancia ante esta Corporación para aquella época, esto es \$18'850.000.

2.2.- La caducidad de la acción.

La Sala encuentra pertinente realizar, a manera de cuestión previa, algunas precisiones en torno a la caducidad de la acción incoada.

El artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, vigente tanto para la época en la cual ocurrieron los hechos que dieron lugar a la formulación de la respectiva demanda de reparación directa, como incluso en el momento en el cual se presentaron las demandas de la referencia³⁵, establecía que la acción de reparación directa caducaría al vencimiento del plazo de 2 años contados a partir del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajos públicos.

Aún cuando la jurisprudencia de la Sala es pacífica y coherente en cuanto a la naturaleza jurídica de la caducidad³⁶ y a su estrecha relación con el principio de la

³⁵ Es decir, la norma vigente antes de que se expidiera la Ley 446 de 1998, la cual establece que la acción de reparación directa *"caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquiera otra causa".*

³⁶ Al respecto la Sala afirmó:

seguridad jurídica, no es menos cierto que su cómputo debe analizarse a partir de los hechos que le son presentados en cada caso concreto; la dificultad de su determinación radica en la multiplicidad de posibilidades que engloba la expresión “*acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa*”. Para paliar la mencionada dificultad la jurisprudencia de la Sala ha establecido algunos mecanismos que permiten equilibrar la relación entre el respeto del principio de la seguridad jurídica, fundamento de la regla de la caducidad de las acciones judiciales y la garantía del derecho fundamental de acceso a la Administración de Justicia³⁷.

Por lo anterior, la jurisprudencia de la Sala ha decantado algunas reglas en torno al cómputo del referido fenómeno; así en reciente sentencia se afirmó:

“De la jurisprudencia que se ha citado, para la Sala resulta evidente que la interpretación de la regla consagrada en el artículo 136 del C.C.A., según la cual la caducidad de la acción de reparación opera al cabo de transcurridos “dos (2) años, contados a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por

La caducidad es la sanción que consagra la ley por el no ejercicio oportuno del derecho de acción, en tanto al exceder los plazos preclusivos para acudir a la jurisdicción, se ve limitado el derecho que asiste a toda persona de solicitar que sea definido un conflicto por el aparato jurisdiccional del poder público.

“Es decir, las normas de caducidad tienen fundamento en la seguridad jurídica que debe imperar en todo ordenamiento, en el sentido de impedir que situaciones permanezcan en el tiempo, sin que sean definidas judicialmente. En otros términos, el legislador establece unos plazos razonables para que las personas, en ejercicio de una determinada acción y, con el fin de satisfacer una pretensión específica, acudan a la organización jurisdiccional del poder público, a efectos de que el respectivo litigio o controversia sea definido con carácter definitivo por un juez de la república con competencia para ello” (Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C., auto del 26 de julio de 2011, Exp. 41037, C.P. Enrique Gil Botero).

³⁷ En efecto, para la Sala:

“... en un tema tan complejo como el de la caducidad, que involucra de una parte razones de justicia y de otra el interés de la seguridad jurídica, no es posible establecer criterios absolutos, pues todo depende de las circunstancias que rodean el caso concreto. No obstante, no debe perderse de vista que de conformidad con la ley, para establecer el término de caducidad se debe tener en cuenta el momento de la producción del hecho, omisión, operación u ocupación generadores del perjuicio. Ahora bien, como el derecho a reclamar la reparación de los perjuicios sólo surge a partir del momento en que éstos se producen, es razonable considerar que el término de caducidad en los eventos de daños que se generan o manifiestan tiempo después de la ocurrencia del hecho, deberá contarse a partir de dicha existencia o manifestación fáctica, pues el daño es la primera condición para la procedencia de la acción reparatoria. Para la solución de los casos difíciles como los de los daños que se agravan con el tiempo, o de aquéllos que se producen sucesivamente, o de los que son el resultado de hechos sucesivos, el juez debe tener la máxima prudencia para definir el término de caducidad de la acción, de tal manera que si bien dé aplicación a la norma legal, la cual está prevista como garantía de seguridad jurídica, no se niegue la reparación cuando el conocimiento o manifestación de tales daños no concurra con su origen” (Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 16 de agosto de 2001, Exp. 13.772).

causa de trabajo público o por cualquiera otra causa”, se debe entender en el sentido de la concurrencia de dos situaciones: el acaecimiento del hecho y el conocimiento por parte de la persona que considera afectados sus derechos por el hecho, omisión u operación administrativa.

“En caso de que ambas situaciones se presenten de manera concomitante, el término de caducidad se contará a partir de la ocurrencia, en caso contrario se deberá tener en cuenta la fecha en que la presunta víctima tuvo conocimiento del hecho, omisión u operación administrativa.

*“De esta regla general la jurisprudencia ha derivado algunas subreglas – que se expondrán a título enunciativo– atinentes al momento a partir del cual puede considerarse que la supuesta víctima tuvo conocimiento del hecho dañoso, es decir, momento a partir del cual el daño se consolidó: **i)** en caso de falla del servicio médico-asistencial, el término de caducidad se contará a partir del diagnóstico definitivo; **ii)** en materia de falla del servicio judicial, el fenómeno de la caducidad ocurre transcurridos dos años desde la ejecutoria de la providencia que deja sin fundamento jurídico la medida de privación de la libertad o que ordena el levantamiento de las medidas cautelares sobre bienes muebles e inmuebles; **iii)** cuando la demanda de reparación directa tenga por objeto la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado por actos que constituyan desaparición forzada, el término de caducidad comenzará a contarse a partir de la aparición de la persona o desde la fecha de ejecutoria de la sentencia penal, tal como lo establece el artículo 7 de la Ley 589 de 2000; **iv)** en materia de ocupación de bienes inmuebles, el término de caducidad de la acción comenzará a transcurrir desde el momento en que finalice la obra pública o desde la inscripción de la limitación al derecho de propiedad en el correspondiente folio de matrícula inmobiliaria; y, **v)** en punto a la caducidad de la acción de grupo, el término se contará a partir del conocimiento del daño por parte de la víctima o desde que la actividad dañosa haya cesado, lo cual se deberá determinar en cada caso concreto para los integrantes del grupo.*

“De la misma manera, el cómputo del término de caducidad debe partir de la distinción fundamental entre daño continuado y daño instantáneo, teniendo en cuenta que no se puede confundir la ocurrencia del daño con la proyección de sus efectos en el tiempo.

“Lo anterior no obsta para que el Juez de lo Contencioso Administrativo determine, a la luz de los hechos que le son presentados en la demanda, el momento en que la víctima tuvo conocimiento del hecho dañoso”³⁸.

En este orden de ideas, la jurisprudencia constante y reiterada de la Corporación ha radicado el momento en que se debe iniciar el cómputo del término de caducidad de la acción de reparación directa, en el conocimiento que tuvo el afectado del hecho dañoso.

³⁸ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 29 de agosto de 2012, Exp. 25637.

Siguiendo este mismo hilo argumentativo, la Subsección, al decidir un caso que guarda evidentes similitudes fácticas con el que se analiza en esta oportunidad, decisión que, por ello, se constituye en precedente para la resolución del *sub lite*, en reciente sentencia señaló:

***“A la luz de lo acordado en el negocio jurídico y conforme la expresa regulación legal sobre la materia, la Sala concluye que, en efecto, el conocimiento del daño ocurrió al vencimiento del término de treinta días después de la suscripción de la escritura pública de compraventa, es decir, el 8 de octubre de 1997, por lo que la demanda debía presentarse a más tardar el 9 de octubre de 1999, y comoquiera que esto se hizo hasta el 3 de abril de 2001, no existe ninguna duda en cuanto a que la acción había caducado para entonces³⁹.*”**

“De otra parte, no le asiste razón al apelante, quien sostuvo que, como el pago no se había verificado, en virtud de una operación administrativa que tampoco había culminado, no habría caducidad de la acción, puesto que, para los efectos del conteo del término de caducidad, en este caso en particular, no es dable fusionar la ocurrencia del daño con las supuestas irregularidades de la operación administrativa que, se dijo, lo causaron, ya que se trata de dos situaciones claramente distintas, en tanto ‘La operación administrativa (...) no es otra cosa que un conjunto de actuaciones materiales o hechos tendientes a la ejecución de una decisión administrativa⁴⁰, mientras que el daño que sustenta la causa petendi de la demanda, se repite, se hizo consistir en el no pago de la suma de \$329.040.000, correspondiente al saldo insoluto del precio de venta del predio Valparaíso, hecho que aparece plenamente identificado en el tiempo, tal como acaba de verificarse, y siguiendo los lineamientos jurisprudenciales reseñados, el término de caducidad inicia una vez haya tenido ocurrencia la causación del daño, así los perjuicios se prolonguen en el tiempo.”

“De igual manera, debe señalarse que los cuestionamientos planteados por parte del recurrente, en apoyo de su tesis sobre la inexistencia de caducidad, en orden a cuestionar los elementos del negocio jurídico materializado en la escritura pública No. 492 del 27 de agosto de 1997⁴¹, constituyen aspectos que no pueden ser materia de debate en este proceso, comoquiera que su objeto no es la resolución de conflictos de carácter contractual entre particulares, sino la reparación del daño antijurídico ocasionado por la acción u omisión de las autoridades públicas.”

“Lo cierto es que en este caso, el contrato de compraventa se perfeccionó, se llevó a cabo su registro ante la Oficina de Registro de

³⁹ Cita textual del fallo: Folio 142 vto. del cuaderno principal No. 1.

⁴⁰ Cita textual del fallo: Consejo de Estado; Sección Tercera. Sentencia del 12 de diciembre de 1996, expediente 12.448.

⁴¹ Cita textual del fallo: Expuso el recurrente que las personas enlistadas en ese instrumento no lo suscribieron y, por tanto, no manifestaron su expresa aceptación, necesaria para quedar obligados al pago del saldo. Tampoco existen sujetos del crédito complementario y la Caja Agraria no aparece en la escritura comprometiéndose a otorgarlo.

Instrumentos Públicos de Melgar⁴² y operó la tradición en favor de los compradores, a quienes el predio ya les había sido entregado materialmente el 26 de agosto de 1997⁴³, por lo que no es posible desconocer los efectos jurídicos que se derivaron de dicha negociación para extender en el tiempo el conteo de la caducidad de la acción” (negritas por fuera del texto)⁴⁴.

En el *sub lite* la Sala encuentra que según lo estipulado por las partes en la cláusula octava de la escritura pública No. 557 del 27 de septiembre de 1997, otorgada ante la Notaría Única del Círculo de Armero Guayabal, el predio objeto del negocio jurídico de compraventa debía ser entregado 30 días calendario con posterioridad al perfeccionamiento del referido contrato, esto es el 27 de octubre de ese año y que para el momento de la presentación de la demanda que ahora se decide en segunda instancia, esto es el 19 de octubre de 1999⁴⁵, no habían transcurrido los dos años a los que hace referencia el artículo 136 del C.C.A., por lo que se impone concluir que la demanda fue presentada en tiempo.

3.- Lo que se debate.

El presente caso se contrae a determinar si se configuró la responsabilidad extracontractual de las entidades públicas demandadas por su supuesta conducta omisiva la cual, en criterio de la parte actora, generó el no otorgamiento del crédito complementario a cargo de la Caja Agraria correspondiente al 30% del valor de los predios rurales denominados La Plata, El Porvenir, La Italia, San Andrés, El Tabor, La Palmera, La Frontera, La Sonora y San Joaquín, situación que alegan los demandantes, antiguos propietarios de los referidos bienes inmuebles, les generó unos perjuicios materiales.

4.- El papel del INCORA en el sistema de financiación del acceso a la propiedad privada rural mediante el otorgamiento de subsidios.

La Ley 160 de 1994 creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, como un mecanismo obligatorio de planeación, coordinación,

⁴² Cita textual del fallo: Según se desprende del contenido del certificado de tradición y libertad correspondiente a la matrícula inmobiliaria No. 366-7448, en donde aparece la anotación No. 18, fechada el 28 de agosto de 1997, en donde consta que a través de la escritura pública No. 492 del 27 de agosto de 1997, se celebró la compraventa en común y proindiviso con subsidio de INCORA, de la Sociedad Garcés y Garcés Ltda., a favor del señor Raul Emilio Ramos y otros.- Folios 3 a 5 del cuaderno principal No. 1.

⁴³ Cita textual del fallo: Tal como consta en la copia auténtica del “Acta de entrega anticipada del predio Valparaíso Municipio de Icononzo”, visible a folios 126 y 127 del cuaderno principal No. 1.

⁴⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 14 de mayo de 2014, Exp. 25099; postura que fue reiterada por la Sala en sentencia del 25 de junio de 2014, Exp. 27745.

⁴⁵ Resulta pertinente señalar que el 28 de septiembre de 1999, ante el Procurador Judicial 27 en lo Administrativo se surtió audiencia de conciliación prejudicial (fl. 310 a 311 c 1).

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, integrado, entre otros, por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria –INCORA–⁴⁶ y la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero⁴⁷ y las organizaciones campesinas (artículo 2).

El artículo 12 de la referida 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.

⁴⁶ 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.

⁴⁷ Mediante Decreto-ley 1065 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 1999, 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 liquidación, la cual también se identificó con la sigla Caja Agraria en liquidación.

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 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”.

Por su parte, el artículo 20 de la citada Ley 160 de 1994 contempló, 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 estableció, en el 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”. Los fines y objetivos de tal programa son los de: *i)* garantizar los cupos de crédito indispensables para complementar el subsidio, *ii)* establecer una correspondencia entre la regionalización del subsidio y del crédito de tierras; *iii)* 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.

Más concretamente, en los artículos 26 y siguientes de la Ley en análisis se estableció el procedimiento a seguir por parte del INCORA para asesorar tanto a los campesinos y campesinas beneficiarios del subsidio como a los vendedores en la obtención de un negocio justo para las partes, así

“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.

“ARTÍCULO 27. Los campesinos interesados en la adquisición de tierras adelantarán individual o conjuntamente y en coordinación con

las oficinas regionales del INCORA, o con las sociedades inmobiliarias rurales a que se refiere el artículo 28 de esta Ley, el proceso encaminado a obtener un acuerdo directo de negociación con los propietarios, observando las siguientes reglas:

“1. Los campesinos que se hallen interesados en la adquisición de determinado predio, o de los inmuebles rurales que estuvieren inscritos en el respectivo registro inmobiliario regional del INCORA, o que hubieren sido ofrecidos en venta por las sociedades inmobiliarias rurales legalmente constituidas, informarán al Instituto, según el caso; sobre sus características generales y posibles condiciones de negociación, o solicitarán del INCORA la práctica de las diligencias o la prestación de la asesoría que fuere necesaria para facilitarles el proceso de negociación voluntaria con los propietarios respectivos.

“2. **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.**

“Establecida la condición de sujetos de reforma agraria, el INCORA procederá entonces a dar aviso de ello al propietario respectivo, con el objeto de que manifieste de manera expresa si se halla interesado en negociar su finca, según los procedimientos y disposiciones establecidos en la presente Ley.

“3. Los funcionarios del Instituto practicarán una visita al predio, en la cual podrán participar los campesinos interesados en la negociación, con el fin de establecer su aptitud agrológica y determinar si el terreno ofrecido constituye una Unidad Agrícola Familiar, o qué porcentaje de la misma representa.

“4. Si el concepto es favorable, se solicitará al propietario los documentos relacionados con la tradición del inmueble, así como la información adicional necesaria para determinar si el predio se ajusta a los requisitos que establezca el Instituto.

“5. 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 procederán a suscribir y formalizar los documentos relacionados con la compraventa de inmuebles rurales, conforme a las disposiciones vigentes.

“**ARTÍCULO 28. El INCORA establecerá servicios de apoyo a los campesinos y propietarios en los procesos de adquisición de tierras que aquéllos promuevan, para facilitar su enajenación en cumplimiento de los programas de reforma agraria.** En tal virtud, los propietarios podrán solicitar la inscripción en las oficinas regionales del Instituto de los predios que ofrezcan voluntariamente y se procederá en la forma señalada en el artículo anterior para determinar su aptitud y las condiciones generales de la venta.

“El Instituto dará a conocer a los campesinos inscritos en las Regionales los predios que sean ofrecidos en venta por los particulares, así como las condiciones de negociación propuestas.

“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.

“ARTÍCULO 29. El Instituto convocará a reuniones de concertación en las cuales participarán los campesinos interesados en la adquisición de tierras y los propietarios de los predios correspondientes.

“En estas reuniones se analizarán las diferentes propuestas de venta y compra de predios de la región y las condiciones generales para su negociación. De todo lo tratado se dejará constancia en actas, que se considerarán como ofertas de venta hechas por los propietarios, así como el interés de compra por parte de los campesinos.

“ARTÍCULO 30. Si como consecuencia de las reuniones de que trata el artículo anterior las partes interesadas acuerdan alguna negociación, procederán a formalizarla mediante la suscripción de los documentos previstos para la compraventa de inmuebles rurales.

“Si dentro del proceso anterior no se lograre negociar las tierras, el acta de la reunión donde conste el desacuerdo será remitida a la Junta Directiva para que conceptúe sobre la necesidad de convocar a otras sesiones de concertación, donde los interesados propongan nuevas alternativas de negociación de los predios.

“Si persistiere el desacuerdo sobre las condiciones de negociación de los inmuebles respectivos, el Instituto evaluará la necesidad y conveniencia de la adquisición y procederá a negociar el predio si lo considera necesario” (negritas por fuera del texto).

De las disposiciones normativas transcritas se colige que el rol que la ley le atribuyó al INCORA en el marco de la negociación voluntaria entre campesinos y propietarios para la adquisición de predios tiene las siguientes características:

i) 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, dicha entidad pública debía expedir 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, lo que la Ley 160 de 1994 denomina “*crédito complementario*”, para que posteriormente las partes celebraran el respectivo contrato de compraventa.

ii) 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; esta entidad 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 de 1994 y constataría si el predio que deseaban adquirir los campesinos cumple con las condiciones necesarias, para lo cual se realizaría una visita por funcionarios de la entidad.

iii) Satisfechos los requisitos y procedimientos anteriormente descritos, los campesinos interesados y los propietarios procederían a suscribir y formalizar los documentos relacionados con la compraventa de inmuebles rurales, conforme a las disposiciones vigentes.

En cuanto al aspecto dinerario, el artículo 34 de la Ley 160 de 1994 reguló lo relativo a la forma de pago en caso de negociación directa; así:

“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”.

En desarrollo de las disposiciones normativas transcritas, el Gobierno Nacional expidió los Decretos 1031 y 1032 de 1995, por cuya virtud se establecieron las condiciones y requisitos necesarios para cumplir los mandatos de la Ley 160 de 1994 en el marco de la negociación directa entre campesinos y propietarios.

En el Capítulo II del Decreto 1031 de 1995 se reglamentó lo concerniente al “*crédito complementario para la adquisición de tierras*” y se le 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 (…)*”, para cuya obtención 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.

Es de resaltar particularmente el artículo 17 del mencionado Decreto, por cuya virtud se 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 el Capítulo III del Decreto 1031 de 1995, en relación con la duración de la asesoría del INCORA, se determinó que ésta “*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*” (artículo 22).

Por su parte, en el artículo 5 del Decreto 1032 del 20 de junio de 1995 el Gobierno Nacional estableció:

“Artículo 5. Registro Regional de Aspirantes. Los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos mayores de dieciséis (16) años que se hallen interesados en la adquisición de tierras con subsidio y crédito complementario con arreglo a la Ley 160 de 1994 y sus reglamentos, deberán solicitar a la respectiva Gerencia Regional del Instituto colombiano de la Reforma Agraria su inscripción en el registro regional de aspirantes. Para tal efecto, el instituto procederá a solicitarles la información y documentación exigida en los reglamentos correspondientes con el objeto de verificar que reúnan los

requisitos contemplados para ser beneficiarios de los programas de adquisición de tierras, así como los previstos para el otorgamiento del crédito complementario (negritas por fuera del texto).

En el artículo 6 del referido Decreto 1032 de 1995, al referirse a las reuniones de concertación, se estableció que “[s]i *hubiere acuerdo de negociación de predios rurales, el instituto verificará su ajuste a las disposiciones legales y reglamentarias sobre adquisición de tierras para fines de reforma agraria y los campesinos procederán a adelantar las diligencias relacionadas con el otorgamiento del subsidio y el crédito complementario establecidas en el decreto reglamentario especial sobre la materia*”, pero en el artículo 8 del Decreto en cita se dispuso expresamente:

“... 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” (negritas por fuera del texto).

En el artículo 10 del Decreto 1032 de 1992, en punto a la forma de pago, se reiteró lo establecido en el artículo 34 de la Ley 160 de 1994:

“Artículo 10. Forma de pago. Las tierras rurales que adquieran los hombres y mujeres campesinos sujetos de reforma agraria mediante las modalidades y el procedimiento señalado en el Capítulo V de la Ley 160 de 1994 se pagarán a los propietarios, a las sociedades inmobiliarias rurales, o a los agentes del mercado de tierras que hubieren formulado la oferta de venta respectiva, de la siguiente manera:

a) El cincuenta por ciento (50%) del valor del predio que se hubiere acordado en Bonos Agrarios.

b) El cincuenta por ciento (50%) restante, en dinero efectivo.

“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 ... (negritas por fuera del texto).

De las disposiciones normativas transcritas se puede colegir, sin duda alguna, que el ordenamiento jurídico le atribuyó amplias funciones al INCORA para el cumplimiento de las tareas de asesoría técnica, financiera y jurídica en la adquisición de bienes inmuebles rurales, competencias de vigilancia y control tanto de los acuerdos propiamente dichos como de la verificación de las condiciones que debían satisfacer los beneficiarios de los subsidios para la obtención del crédito complementario cuando a ello hubiere lugar; igualmente, se le impuso un procedimiento de estricto cumplimiento, cuya finalidad era la de velar por la obtención de la mejor negociación posible, que resultara equitativa tanto para los propietarios-vendedores como para los campesinos-adquirentes beneficiarios del subsidio.

5.- La alegada responsabilidad de la entidad pública demandada por los hechos objeto de esta demanda.

Según jurisprudencia constante de esta Sala, para que se pueda declarar la responsabilidad extracontractual del Estado, el juez debe verificar la existencia de tres elementos, a saber: *i)* la existencia de un daño antijurídico; *ii)* la imputación del daño a la acción u omisión de la Autoridad Pública; y *iii)* el nexo de causalidad existente entre el daño y la imputación.

En cuanto al daño, la Sala encuentra que se acreditó que los demandantes no recibieron el 30% del valor de los predios objeto de negociación entre ellos y los campesinos, monto que ascendía a \$457'500.000, tal y como consta en la escritura pública No. 557 del 27 de septiembre de 1997, de la Notaría Única del Círculo de Armero, Guayabal, dicha suma dineraria debía provenir de un crédito complementario que, según lo estipulado, otorgaría la Caja Agraria⁴⁸.

En cuanto a los demás elementos de la responsabilidad patrimonial del Estado, en un caso en el que se discutía la demora en el desembolso del crédito complementario, la cual, según los allí demandantes, provenía de hechos imputables al INCORA, la Sala no accedió a las pretensiones de la parte actora al

⁴⁸ Fl. 29 c 1.

no haberse acreditado la responsabilidad de la entidad pública demandada y consideró:

“... las escrituras públicas aportadas al proceso, por sí solas, no dan cuenta de la omisión o de la acción tardía que se le imputa a la demandada ni de la causa determinante de la mora en el pago de la obligación inicialmente estipulada para ser cumplida dentro de los 30 días siguientes a la firma de la escritura, más aún si se tiene en cuenta que los compradores sólo radicaron la solicitud de crédito ante la Caja Agraria el 2 de septiembre de 1996, es decir mucho tiempo después de suscrita la escritura 1.341 del 27 de diciembre de 1995 y días antes de que se elevara la escritura pública 1.270 del 17 de septiembre de 1996.

“Echa de menos la Sala los elementos probatorios que den cuenta de las circunstancias que acaecieron durante el tiempo transcurrido entre la firma de la escritura pública de compraventa y el otorgamiento del crédito por parte de la Caja Agraria.

(...)

“Sin embargo, no se allegó prueba al proceso que indique que el INCORA tardó en cumplir alguna de estas obligaciones ni que las mismas hubieren sido determinantes para que la Caja Agraria no desembolsara el dinero a los vendedores en el término inicialmente convenido entre las partes, elementos necesarios para analizar la estructuración de la responsabilidad extracontractual por falla del servicio.

“Si bien la Ley 160 de 1994 establecía como obligaciones del INCORA las de apoyar y facilitar el acceso al crédito de quienes fueren beneficiados con los programas de reforma agraria y la de expedir la certificación correspondiente para tramitar el crédito, no existe prueba alguna en el proceso que dé cuenta del incumplimiento de dichas obligaciones ni que el mismo hubiere sido la razón de la demora en el desembolso por parte de la Caja Agraria, menos aún, se resalta nuevamente, si la solicitud del crédito por parte de los compradores sólo fue radicada en la entidad financiera el 2 de septiembre de 1996, sin que se hubiere acreditado la razón que dio lugar a que tan solo hasta esa fecha se formulara la referida petición crediticia”⁴⁹.

Sin embargo, en sentencia de 2008, en un caso que guarda evidentes similitudes fácticas con el *sub lite*, por cuanto se discutía la negativa del otorgamiento del crédito complementario por un valor equivalente al 30% de un bien inmueble que se vendió en el marco de la negociación entre propietarios y campesinos beneficiarios del subsidio para adquisición de predios, la Sala encontró que se configuró la responsabilidad patrimonial del INCORA y al respecto afirmó:

⁴⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 20 de febrero de 2008, Exp. 16178, C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

“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.*

“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).

(...)

*“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”⁵⁰.*

Descendiendo al caso concreto, para la Sala la entidad pública demandada sí comprometió su responsabilidad patrimonial por las omisiones que le son imputables y que generaron la negativa de la entidad crediticia a la solicitud del crédito complementario para la adquisición de los predios denominados La Plata, El Porvenir, La Italia, San Andrés, El Tabor, La Palmera, La Frontera, La Sonora y San Joaquín que eran de propiedad de los hoy demandantes.

En efecto, como se evidencia de las pruebas allegadas al plenario si bien es cierto que el INCORA, en los términos de la Ley 160 de 1994 y de los Decretos reglamentarios 1031 y 1032 de 1995, no hace parte del contrato de compraventa ni del contrato de crédito complementario, no lo es menos que de acuerdo a la

⁵⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 2 de diciembre de 2008, Exp. 18656, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

normativa transcrita sí le correspondía asesorar a los campesinos beneficiarios del subsidio en la obtención del referido crédito complementario, como también se encontraba obligado a verificar tanto las condiciones para el otorgamiento del subsidio como los requisitos necesarios para la obtención de dicho crédito, en otras palabras la regulación normativa de la adquisición de predios por negociación directa entre campesinos beneficiarios y propietarios generó la obligación, para el INCORA, de verificar la elegibilidad de los beneficiarios para el acceso al crédito.

Tal y como se evidencia de los distintos medios de prueba transcritos en el acápite correspondiente de la presente providencia, las razones que llevaron a la demora y suspensión definitiva del trámite correspondiente al otorgamiento del crédito complementario tuvieron que ver con la inelegibilidad de los beneficiarios del subsidio para acceder a un crédito y con algunas deficiencias técnicas del proyecto de explotación agropecuaria que estaban destinados a cumplir, en particular lo relativo al avalúo del predio, a la permanencia de los beneficiarios en el mismo y, entre otros, al reporte que algunos de ellos tenían en las centrales financieras.

Por otro lado, según los testimonios rendidos ante el Tribunal *a quo* y los documentos allegados al proceso, se puede afirmar que no fueron los beneficiarios del subsidio los que presentaron la solicitud de crédito complementario sino el INCORA, recursos que, por demás, debían servir para financiar un proyecto productivo en los predios adquiridos; este proyecto agropecuario fue técnicamente asistido y defendido ante la entidad crediticia por el INCORA.

Finalmente, la Sala también evidencia que en incumplimiento del procedimiento establecido en la Ley 160 de 1994 y de los Decretos reglamentarios número 1031 y 1032 de 1995; en efecto, tal y como se indicó, el artículo 22 de la referida Ley 160, dispuso que “[e]l otorgamiento del subsidio de tierras se hará efectivo cuando se garantice el crédito complementario para culminar la negociación”, mientras que en los términos del artículo 26 “una vez perfeccionado el acuerdo de negociación del predio respectivo entre los campesinos y el propietario ... se expedirá la certificación que le permita diligenciar el otorgamiento del crédito ante la entidad financiera correspondiente”, así el trámite que le correspondía guiar y asesorar al INCORA imponía que primero se garantizara la existencia del crédito,

no su desembolso puesto que éste ocurriría 30 días después de otorgada la escritura pública de compraventa, para luego proceder a elevar la compraventa a instrumento público. Lo anterior encuentra pleno sustento, además, en lo normado en el artículo 17 del Decreto 1031 de 1995, por cuya virtud “[e]l *crédito complementario para la adquisición de tierras rurales se garantizará con hipoteca sobre el inmueble objeto de negociación, la cual se constituirá en la misma escritura pública de compraventa*”.

En este orden de ideas, el INCORA incumplió su deber de prestarle una asesoría técnica, administrativa y financiera adecuada a las partes en el negocio que culminó con la compraventa de los predios La Plata, El Porvenir, La Italia, San Andrés, El Tabor, La Palmera, La Frontera, La Sonora y San Joaquín, objeto de los hechos de la demanda que se decide en segunda instancia, lo cual generó, entre otras razones, la negativa por parte de la Caja Agraria de otorgar el crédito complementario que según la cláusula octava de la escritura pública No. 557 del 27 de septiembre de 1997, de la Notaría Única del Círculo Notarial de Armero, Guayabal, se encontraba destinado a pagar el 30% del valor de la compraventa, esto es el monto de \$457'500.000.00, en detrimento del patrimonio de los demandantes.

No sobra resaltar que, tal y como consta en los pruebas documentales allegadas al expediente, para 1998, un año después de celebrado el negocio jurídico, seguían presentándose dificultades para identificar a los beneficiarios del subsidio, con el fin de que retornaran al predio que se había adquirido con los dineros públicos. En cualquier caso, la Sala debe reconocer las dificultades de orden público que se evidenciaron en la zona, así como las dificultades propias de este tipo de procesos con población desplazada, lo cual no es razón para dejar de ver que los demandantes depositaron su confianza en el INCORA para que el procedimiento de enajenación voluntaria se llevara a buen término con los beneficiarios del subsidio, así como en cuanto a que, al tratarse de un asunto institucional reglado por la ley, tanto los compradores como el proyecto productivo que se llevaría a cabo cumplían con los requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico para acceder al referido crédito complementario.

Por otra parte, la Sala no encuentra en el plenario medio probatorio alguno que permita inferir que la Caja Agraria (en liquidación), hubiere realizado conducta alguna, activa u omisiva, que pudiese comprometer su responsabilidad patrimonial

por los hechos objeto de la demanda que se decide ahora en segunda instancia, puesto que si bien en algunos apartes el INCORA afirmó que el crédito complementario se había otorgado, no existe evidencia documental de ello, y sí, por el contrario, obran pruebas que permiten afirmar que en el trámite que ahora se analiza no se llegó a esa etapa, la del crédito complementario a cargo de esa entidad bancaria.

Por las razones expuestas, la Sala confirmará la sentencia de primera instancia.

Finalmente, en atención a que de los hechos del proceso se puede inferir sin mayor dificultad que aun cuando los beneficiarios de los subsidios se convirtieron en propietarios de los bienes inmuebles objeto de la *litis*, algunos de ellos no cumplían con los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico para acceder a dichos subsidios, como tampoco existe prueba de que se hubiera ocupado el predio por los compradores ni que se hubiere iniciado proceso productivo alguno, la Sala encuentra necesario que se inicien los trámites administrativos y/o judiciales tendientes a clarificar la situación jurídica de esos bienes raíces, por lo tanto la Sala exhortará al INCORA o a la entidad pública que haya asumido sus funciones para que determine el procedimiento –administrativo o judicial- más adecuado para aclarar lo relativo a la propiedad y explotación agrícola de los predios La Plata, El Porvenir, La Italia, San Andrés, El Tabor, La Palmera, La Frontera, La Sonora y San Joaquín, englobados como se indicó en el acápite de pruebas, con el fin de iniciar las acciones o mecanismos tendientes ya sea a recuperar la propiedad de dichos predios o bien a generar mecanismos de concertación con los ocupantes para su explotación económica, todo ello dentro del marco de las funciones y competencias atribuidas por la ley.

7.- Los perjuicios.

La parte actora solicitó, a título de perjuicios materiales, el reconocimiento de \$457'500.000.00, correspondiente al 30% del valor de la venta de los predios La Plata, El Porvenir, La Italia, San Andrés, El Tabor, La Palmera, La Frontera, La Sonora y San Joaquín, el cual debía ser pagado con el crédito complementario que para el efecto aprobare la Caja Agraria, tal y como se desprendía de la cláusula cuarta de la escritura pública No. 557 del 27 de septiembre de 1997, otorgada ante la Notaría Única del Círculo de Armero, Guayabal; comoquiera que el referido crédito no se aprobó por la conducta del INCORA, entidad pública

demandada en este proceso, la Sala condenará al referido Instituto en liquidación al pago de dicha suma actualizada a valor presente, para lo cual se tomará como fecha inicial de la liquidación el 27 de octubre de 1997, esto es 30 días después de la firma de la escritura pública, fecha en la cual se debió haber desembolsado el referido crédito complementario (artículo 34 de la Ley 160 de 1994). Sin embargo, el Tribunal *a quo*, a pesar de haber condenado al INCORA a su pago, no liquidó el referido perjuicio material, razón por la cual la Sala procederá a realizar dicha operación:

$$\begin{array}{r} \text{RA} = \text{VH} \\ \text{Ind. final (diciembre 2014)} \\ \hline \text{Ind. inicial (octubre 1997)} \end{array}$$

$$\begin{array}{r} \text{RA} = \$457'500.000 \\ \text{Ind. final (118,15)} \\ \hline \text{Ind. inicial (44,08)} \end{array}$$

RA = \$1.226'261.910.00.

Toda vez que el Tribunal *a quo* no condenó a la entidad pública demandada al pago de intereses comerciales y que la parte actora no mostró inconformidad alguna respecto del fallo de primera instancia, la Sala, en aplicación del principio de la no *reformatio in pejus*, no decretará su pago.

8.- Condena en costas.

Habida cuenta que para el momento en que se dicta este fallo, el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 indica que sólo hay lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes hubiere actuado temerariamente y, en el *sub lite*, ninguna actuó de esa forma, en el presente asunto no habrá lugar a imponerlas.

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

F A L L A

PRIMERO: Modificar la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, el día 16 de diciembre de 2004, la cual quedará así:

“Primero: Declarar no probadas las excepciones de falta de jurisdicción, inexistencia legal de causa de la obligación, formuladas por la demandada.

“Segundo: Declarar patrimonialmente responsable al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria ‘INCORA’ de los perjuicios ocasionados a los vendedores de los predios La Plata, El Porvenir, La Italia, San Andrés, El Tabor, La Palmera, La Frontera, La Sonora y San Joaquín, ubicados en la Vereda Santa Helena, municipio de Roncesvalles, por el no pago del 30% de la venta correspondiente al valor del crédito complementario que debía realizar la Caja de Crédito Agrario, Industrial Minero, hoy en liquidación.

“Tercero: Condenar al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria ‘INCORA’ a pagar como daño emergente a favor de la sociedad Ramírez y Cabrera y Cia., S. en C., Bernardo Ramírez Sendoya, Martha Lucía Ramírez de Martínez y María Clara Ramírez Sendoya, la suma de mil doscientos veintiséis millones doscientos sesenta y un mil novecientos diez pesos (\$1.226’261.910.00) M/cte., equivalente al 30% del precio de venta de los predios señalados en el numeral anterior.

“Cuarto: Absolver a la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero en liquidación y al Banco Agrario por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

“Quinto: Negar las demás pretensiones de la demanda.

“Sexto: A esta sentencia se le dará cumplimiento por parte de la entidad demandada, de conformidad con lo establecido en los artículos 176 e inciso final del artículo 177 del C.C.A.”.

SEGUNDO: Exhortar al INCORA o a la entidad pública que haya asumido sus funciones para que determine el procedimiento –administrativo o judicial- más adecuado para aclarar lo relativo a la propiedad y explotación agrícola de los predios La Plata, El Porvenir, La Italia, San Andrés, El Tabor, La Palmera, La Frontera, La Sonora y San Joaquín, englobados como se indicó en el acápite de pruebas de esta providencia, con el fin de iniciar las acciones o mecanismos tendientes ya sea a recuperar la propiedad de dichos predios o bien a generar mecanismos de concertación con los ocupantes para su explotación económica, todo ello dentro del marco de las funciones y competencias atribuidas por la ley.

TERCERO: Expídanse a la parte actora las copias auténticas con las constancias de que trata el artículo 115 del Código de Procedimiento Civil.

CUARTO: Ejecutoriada esta providencia devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

HERNÁN ANDRADE RINCÓN

**CARLOS ALBERTO ZAMBRANO
BARRERA**