



ACCIÓN POPULAR / APELACIÓN DE LA SENTENCIA – Revoca sentencia / VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA – No acreditado / VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA – Elementos objetivos y subjetivos / ELEMENTO OBJETIVO DEL DERECHO A LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA – Quebrantamiento del orden jurídico / DESCONOCIMIENTO DE LA NORMA – No acreditado / ADJUDICACIÓN DE TIERRAS PARA PROYECTOS PRODUCTIVOS DE DESPLAZADOS – Diferente a la adjudicación de bien baldío

La Sala al analizar los actos administrativos indicados supra concluye que los bienes inmuebles Macaniyal y El Volador fueron adjudicados con base en el proyecto productivo de 27 de julio de 2005 elaborado y concertado entre el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER- y los beneficiarios. Como estos predios no eran baldíos sino que fueron asignados a esa entidad por el Consejo Nacional de Estupefacientes, para determinar la cuota parte se tuvo en cuenta la cabida familiar determinada en ese proyecto productivo. (...) La Sala no encuentra que el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER- haya desconocido alguna norma relativa a la adjudicación de bienes inmuebles. (...) [En consecuencia] no se configura el elemento objetivo de la vulneración o amenaza del derecho e interés colectivo a la moralidad administrativa y las razones por las cuales el Tribunal declaró que la entidad demandada amenazó la defensa del patrimonio público no tienen sustento jurídico ni probatorio.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejero ponente: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Bogotá D.C., nueve (9) de agosto de dos mil diecinueve (2019)

Radicación número: 23001-23-33-000-2010-00475-01(AP)

Actor: PEDRO NEL QUINTERO VILLAREAL

**Demandado: INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL
SUCEDIDO PROCESALMENTE POR LA AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS Y OTROS**

Referencia: Acción popular¹²³

¹ El artículo 1.º del Decreto 2365 de 7 de diciembre de 2015, “*Por el cual se suprime el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), se ordena su liquidación y se dictan otras disposiciones*”, suprimió y ordenó la liquidación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER-

² Mediante el Decreto Ley 2363 de 7 de diciembre de 2015 se creó la Agencia Nacional de Tierras. Su artículo 3.º prevé que esta entidad es la máxima autoridad de las tierras de la Nación y tiene por objeto ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual deberá gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica



Terceros: Walter Pabón⁴

Asunto: Apelación de la sentencia proferida, en primera instancia, por el Tribunal Administrativo de Córdoba el 1.º de noviembre de 2018, mediante la cual se accedió a las pretensiones de la demanda.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide los recursos de apelación interpuestos por la Agencia Nacional de Tierras –ANT- y el coadyuvante, señor Álvaro Segrith Sepúlveda Salgado, contra la sentencia proferida, en primera instancia, por el Tribunal Administrativo de Córdoba el 1.º de noviembre de 2018, mediante la cual se accedió a las pretensiones de la demanda.

La presente providencia tiene las siguientes partes: i) Antecedentes; ii) Consideraciones de la Sala; y iii) Resuelve; las cuales se desarrollan a continuación.

I. ANTECEDENTES

La demanda

1. El señor Pedro Nel Quintero Villareal, en ejercicio de la acción popular establecida en el artículo 88 de la Constitución Política y reglamentada por la Ley 472 de 5 de agosto de 1998⁵, presentó demanda contra el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER-, con el objeto de lograr la protección de los derechos e intereses colectivos a la moralidad administrativa y a la defensa del patrimonio público.

sobre esta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la nación.

³ Climado de Jesús Jaramillo Pereira, Fabio García Benítez, Juan Manuel Almanza Soto, Vicente Antonio Díaz Castaño, Cristóbal Antonio Alarcón Pitalua, John Alberto Fernández Naar, Manuel Francisco Mejía Charrasqui, Miguel Enrique Ospina Sierra, Wilson Ronaldo Palencia Hernández, Marlis Estela Vega Castillo, Climado de Jesús Jaramillo Negrete, Enrique Oviedo Molina, Fernando Almanza Soto, Pedro Díaz Castaño, Manuel Estevan Caballero Hernández, Rafael Enrique Aparicio Jaraba, Ayda Judith Maestra Viloria, Danilo José Arizal Díaz, Rafael Emiro Berastegui Arcia, Jaime Enrique Gómez Vega, Juan Crióstomo Díaz Mosquera, Medardo Enrique Ospino Nisperuza, Rigoberto Benítez, William Ardila Botero, María del Socorro Marín Soto, Dalia Rosiris Anaya San Martín, Biatar Basil Teherán, Elkin Enrique Maussa León, Álvaro Enrique Mirando Villa, Lader José Fuentes Padilla, Aníbal Antonio Mestra Padilla, Elicimaco José Palencia Hernández, Fernellys Gregoria Hernández Cordero, Jaider Antonio González Méndez y Jorge Uriel Cortinez Hernández.

⁴ Auto proferido el 29 de marzo de 2017

⁵ “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”.



2. La parte actora, en los hechos de la demanda⁶, manifestó que el Consejo Nacional de Estupefacientes, mediante la Resolución núm. 0001 expedida el 24 de enero de 2006⁷, asignó al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER- los bienes inmuebles denominados Macaniyal y El Volador, ubicados en el Corregimiento Volador del Municipio de Tierralta. Lo anterior con el objeto de realizar inversión social para el desarrollo de proyectos de reforma agraria.

3. Destacó que la Junta Directiva del Instituto Colombiano de Reforma Agraria –INCORA-, por medio de la Resolución núm. 041 de 24 de septiembre de 1996⁸, estableció que las Unidades Agrícolas Familiares corresponden al rango de ocho (8) a diez (10) hectáreas en el Valle del Alto Sinú que comprende, entre otros, el Corregimiento Volador.

4. Afirmó que el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER-, a través de las resoluciones núms. 387 de 23 de marzo de 2006⁹, 814 de 31 de marzo de 2006¹⁰ y 2348¹¹ y 2347¹² de 20 de diciembre de 2006, “[...] adjudic[ó] los predios mencionados anteriormente a treinta (30) familias, que por consiguiente estaríamos hablando de aproximadamente 29 hectáreas por cada una de ellas, violando significativamente los topes establecidos en la resolución mencionada anteriormente [...]”¹³.

5. Asimismo, precisó que los predios Macaniyal y El Volador permanecen en manos de terceros y, en consecuencia, un grupo de beneficiarios de la adjudicación presentó una queja ante el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER- con el objeto de lograr la entrega de estos bienes inmuebles.

Pretensiones

6. Entre otras, las pretensiones invocadas en el escrito de la demanda, son las siguientes:

⁶ Folios 5 a 6

⁷ “Por medio de la cual se asignan unos bienes”

⁸ “Por la cual se determinan las extensiones de las unidades agrícolas familiares, por zonas relativamente homogéneas, en los municipios situados en las áreas de influencia de las respectivas gerencias regionales.”

⁹ “Por la cual se adjudica a título de venta un predio y se otorga un subsidio integral”

¹⁰ “Por el cual se adjudica a título de venta un predio y se otorga un subsidio integral”

¹¹ “Por la cual se adjudica definitivamente un predio rural transferido por el Consejo Nacional de Estupefacientes y se otorga un subsidio integral”

¹² “Por el cual se adjudica definitivamente un predio rural transferido por el Consejo Nacional de Estupefacientes y se otorga un subsidio integral”

¹³ Folio 6



“[...] PRIMERA: Que se DECLARE amparar los derechos colectivos a la Moralidad Administrativa y al Patrimonio Público, por agravar los derechos de la Nación.

SEGUNDA: Que se DECLARE que las resoluciones números 387 de 23 de marzo de 2006, 814 del 31 de marzo de 2006, 2347 y 2348 del 20 de diciembre de 2006, transgreden la moralidad pública de conformidad con los hechos de esta acción y se ordene cesar sus efectos jurídicos.

TERCERA: Que se ORDENE como consecuencia de lo anterior, la DEVOLUCIÓN al Estado Colombiano a través del INCODER (sic) los terrenos que conforman los predios MACANIYAL y VOLADOR que sumados las 897 hectáreas 5337 Mts, a fin de desarrollar una correcta y efectiva reforma agraria.

CUARTA: Que se ORDENE a (sic) INCODER, a cancelar al suscrito la suma equivalente al 15% del valor comercial del área correspondiente a recibir por el Estado Colombiano como incentivo establecido en los artículos 40 de la Ley 472 de 1998 [...]”¹⁴.

Contestaciones de la demanda

7. La Sala observa que el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER-, la Agencia Nacional de Tierras y la curadora *ad litem* no contestaron la demanda.

8. El señor José Walter Pabón Ortiz¹⁵ propuso como excepción la inexistencia de la violación a la moralidad administrativa porque no expidió los actos administrativos mediante los cuales se adjudicaron los bienes inmuebles objeto de la demanda.

9. Precisó por una parte, que no ha privado a alguna persona de sus tierras o coaccionado a campesinos para quitarles sus bienes inmuebles y, por la otra, que la única relación con los propietarios de los predios El Volador y Macaniyal es un contrato de depósito de ganado para distribución de utilidades.

Actuaciones en primera instancia

10. El Tribunal Administrativo de Córdoba, mediante auto proferido el 26 de enero de 2011¹⁶, admitió la demanda, ordenó notificar a la parte demandada de conformidad con la Ley 472 y comunicar a la comunidad esa decisión, a través de un medio masivo de comunicación, al agente del Ministerio Público, así como al Defensor del Pueblo. Asimismo, vinculó a los “*beneficiarios*” de las resoluciones

¹⁴ Folio 6

¹⁵ Folios 171 a 176

¹⁶ Folios 49



núms. 387, 814, 2348 y 2347 de 2006¹⁷ y ordenó su emplazamiento en atención a que la parte actora manifestó que desconoce sus direcciones para la notificación personal.

11. El Tribunal, mediante auto proferido el 9 de agosto de 2011¹⁸, ordenó comunicar a los miembros de la comunidad del Municipio de Montería la admisión de la acción popular de la referencia, a través de un aviso fijado en la Personería de ese ente territorial, por el término de diez (10) días. Lo anterior con fundamento en que la parte actora no publicó el aviso a la comunidad y, para el efecto, el artículo 21 de la Ley 472 autoriza la utilización de cualquier medio eficaz.

12. Esta decisión fue modificada por auto de 7 de febrero de 2012 en el sentido de comunicar a los miembros de la comunidad del **Corregimiento Volador del Municipio de Tierralta**, mediante un aviso fijado en la Personería de ese ente territorial.

13. El Tribunal Administrativo de Córdoba, mediante auto del 29 de julio de 2014¹⁹, una vez publicado el edicto para notificación de los particulares vinculados, designó curadora *ad litem*. En efecto, el 29 de junio de 2016, se posesionó la abogada Yamile Patricia Anaya Cornado²⁰.

14. La audiencia especial de pacto de cumplimiento se llevó a cabo el 14 de febrero de 2017²¹, la cual se declaró fallida por la inasistencia de las partes interesadas.

15. El Tribunal, mediante auto proferido el 29 de marzo de 2017²², por una parte, resolvió tener como sucesora procesal del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER- a la Agencia Nacional de Tierras –ANT- como consecuencia de

¹⁷ Climado de Jesús Jaramillo Pereira, Fabio García Benítez, Juan Manuel Almanza Soto, Vicente Antonio Díaz Castaño, Cristóbal Antonio Alarcón Pitalúa, John Alberto Fernández Naar, Manuel Francisco Mejía Charrasquié, Miguel Enrique Ospina Sierra, Wilson Ronaldo Palencia Hernández, Marlis Estela Vega Castillo, Climado de Jesús Jaramillo Negrete, Enrique Oviedo Molina, Fernando Almanza Soto, Pedro Díaz Castaño, Manuel Estevan Caballero Hernández, Rafael Enrique Aparicio Jaraba, Ayda Judith Maestra Viloria, Danilo José Arizal Díaz, Rafael Emiro Berastegui Arcia, Jaime Enrique Gómez Vega, Juan Crióstomo Díaz Mosquera, Medardo Enrique Ospino Nisperuza, Rigoberto Benítez, William Ardila Botero, María del Socorro Marín Soto, Dalia Rosiris Anaya San Martín, Biatar Basil Teherán, Elkin Enrique Maussa León, Álvaro Enrique Mirando Villa, Lader José Fuentes Padilla, Aníbal Antonio Mestra Padilla, Elicimaco José Palencia Hernández, Fernellys Gregoria Hernández Cordero, Jaider Antonio González Méndez y Jorge Uriel Cortinez Hernández.

¹⁸ Folio 62

¹⁹ Folios 83 a 85

²⁰ Folio 92

²¹ Folio 136

²² Folio 151



la liquidación de aquella entidad y, por la otra, “[...] poner en conocimiento la existencia del presente proceso a los particulares JOSÉ PABÓN y WALTER PABÓN para que intervengan si lo consideran pertinente en los términos del artículo 52 del CPC [...]” toda vez que, de acuerdo con la demanda, los bienes inmuebles Macaniyal y El Volador están en manos de terceros.

16. El señor Álvaro Segrith Sepúlveda Salgado, el 20 de abril de 2017, presentó ante el Tribunal Administrativo de Córdoba un escrito mediante el cual manifestó su intención de intervenir en el proceso como coadyuvante de la **parte demandada** por considerar que no se han vulnerado los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda²³.

17. El Tribunal, mediante auto proferido el 15 de mayo de 2017²⁴, resolvió “[...] tener como coadyuvante de la parte accionada al señor ÁLVARO SEGRITH SEPÚLVEDA SALGADO [...]”.

18. Una vez vencido el periodo probatorio, mediante auto proferido el 1.º de diciembre de 2017²⁵, se corrió traslado común a las partes por el término de cinco (5) días para que presentaran sus alegatos de conclusión, de conformidad con el artículo 33 de la Ley 472.

La sentencia proferida, en primera instancia

19. El Tribunal Administrativo de Córdoba, mediante sentencia proferida el 1.º de noviembre de 2018 dispuso en su parte resolutive lo siguiente:

“[...]”

PRIMERO: Declarar que el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER– con la adjudicación de los predios denominados MACANIYAL y el VOLADOR, ubicados en el municipio de Tierralta – Córdoba, mediante las Resoluciones 387 del 23 de marzo de 2006; 814 del 31 de marzo de 2006; 2347 y 2348 del 20 de diciembre de 2006, creó una situación de amenaza a los derechos colectivos relacionados con la moralidad administrativa y el patrimonio público, conforme a lo expuesto en la parte motiva.

SEGUNDO: Ordenar a la Agencia Nacional de Tierras (ANT) como sucesora procesal del INCODER y por ser la entidad que asumió las funciones misionales de este desaparecido instituto, que inicie de manera inmediata las siguientes acciones

²³ Folios 157 a 170

²⁴ Folio 203

²⁵ Folio 231

preventivas y restaurativas que deben culminar en el plazo máximo de un (1) año, al cabo del cual deberá informar los resultados a este Tribunal Administrativo:

- *Verificar que los predios hayan sido efectivamente entregados a las 35 familias beneficiarias, en especial a las 15 señaladas en las Resoluciones 2347 y 2348 del 20 de diciembre de 2006.*
- *Establecer, mediante acto administrativo complementario de las resoluciones de adjudicación o mediante cualquier otro procedimiento legal, la extensión inequívoca de cada una de las UAF adjudicadas y de sus titulares. De ser necesario, se deberá proceder al correspondiente registro en la Oficina de Instrumentos Públicos y el IGAC para efectos del catastro.*
- *Delimitar con precisión la extensión excluida de la adjudicación y destinada a reserva forestal, de lo cual se deberá informar a la correspondiente autoridad ambiental u organismo que debe encargarse de su protección.*

TERCERO: *Negar el incentivo solicitado por el actor popular.*

CUARTO: *Remitir copia de la presente providencia a la Defensoría del Pueblo para efectos del artículo 80 de la Ley 472 de 1998.*

QUINTO: *Ejecutoriada esta providencia se archivará el expediente, previas las desanotaciones de rigor.*

SEXTO: *Para garantizar el derecho de defensa de la ANT como sucesora procesal y misional del INCODER, teniendo en cuenta que su vinculación se efectuó cuando el proceso estaba para sentencia y la actuación de su apoderada ha sido precaria, se le notificará esta providencia de manera excepcional a través de su buzón electrónico de notificaciones [...]”²⁶ (Resaltado del texto).*

20. El Tribunal se refirió a la naturaleza de las acciones populares. A continuación sostuvo que, de acuerdo con la jurisprudencia, estas acciones no son el medio procesal para declarar la nulidad de actos o contratos, sin perjuicio de las decisiones que se puedan adoptar para evitar la vulneración o amenaza de derechos e intereses colectivos.

21. Como hechos probados, indicó que: i) el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER- adjudicó los predios Macaniyal y El Volador a treinta y cinco (35) familias raizales, desplazadas por la violencia y campesinos de escasos recursos; ii) el 31 de marzo –el Tribunal no precisó el año-, se entregaron los predios a veinte (20) familias beneficiarias “[...] *faltando por adjudicarle a quince (15) familias desplazadas por la violencia. Estas 15 familias fueron las posteriormente señaladas en las Resoluciones 2347 y 2348 del 20 de diciembre de 2006 y de las que no aparece constancia de entrega [...]”*²⁷; iii) en las resoluciones y en el acta de entrega de los bienes inmuebles no se especificó la

²⁶ Folio 273

²⁷ Folio 271



extensión del terreno adjudicado; y iv) no se encontró información de los antecedentes administrativos de las resoluciones mediante los cuales se adjudicó los predios Macaniyal y El Volador.

22. Sostuvo que la discusión sobre el cumplimiento de los límites de las Unidades Agrícolas Familiares –UAF- es un asunto que se relaciona con la legalidad de las resoluciones núms. 387, 814, 2347 y 2348 de 2006, lo cual debe estudiarse en el medio de control de nulidad.

23. Consideró que el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER- violó el derecho e interés colectivo a la moralidad administrativa porque no señaló las áreas exactas de los terrenos adjudicados a las familias en las resoluciones indicadas *supra* y no se cuenta con antecedentes administrativos para determinarlas. Sobre el particular, agregó:

*“[...] Tampoco resulta apropiado y transparente el actuar del INCODER al omitir técnicamente las extensiones de la UAF que adjudicaba, por lo que esta puede considerarse una conducta “amañada” que se aparta de los fines y principios de la Administración Pública, configurándose el **elemento subjetivo**, establecido en estos casos de vulneración del derecho colectivo de la moralidad administrativa.*

No sobra anotar que esta omisión en las extensiones de las UAF, potencialmente permitiría la apropiación de otros terrenos, que según informa el propio coadyuvante²⁸, fueron destinados para una reserva forestal, con lo que también podrían estar en peligro el derecho colectivo relacionado con el equilibrio ecológico y el aprovechamiento racional de los recursos naturales [...]”²⁹ (Resaltado del texto original).

24. Además, el Tribunal consideró como amenaza al derecho e interés colectivo a la moralidad administrativa el hecho que no aparezcan legalmente entregadas las Unidades Agrícolas Familiares –UAF- a las quince (15) familias beneficiadas con las resoluciones núms. 2347 y 2348 de 2006.

25. Manifestó que el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER- al no precisar la extensión de los predios adjudicados violó el derecho e interés colectivo a la defensa del patrimonio público *“[...] pues si bien es cierto que los predios al ser entregados con fines de reforma agraria dejaron de pertenecer al Estado y ahora son de propiedad privada, al momento en que fueron adjudicados eran propiedad del INCODER y esa adjudicación solo era posible para los fines*

²⁸ “En uno de los predios, Volador, se dejó en el proyecto productivo un área existente de 300 has de bosques, como reserva forestal que no se debía intervenir, como así lo ha sido”

²⁹ Folios 271 a 272



establecidos en la ley, por lo cual si se desnaturalizan esos fines estaríamos ante la indebida destinación de unos bienes fiscales [...]”³⁰.

26. Por último consideró que no es procedente reconocer el incentivo a favor de la parte actora toda vez que los artículos 39 y 40 de la Ley 472 fueron derogados por la Ley 1425 de 29 de diciembre de 2010³¹.

Recursos de apelación

27. La Sala procede a realizar un resumen de los argumentos expuestos en los recursos de apelación interpuestos por la Agencia Nacional de Tierras –ANT- y el coadyuvante, señor Álvaro Segrith Sepúlveda Salgado, contra la sentencia proferida el 1.º de noviembre de 2018 por el Tribunal Administrativo de Córdoba.

28. La Agencia Nacional de Tierras³² –ANT-, por conducto de apoderada judicial, interpuso recurso de apelación contra los ordinales primero y segundo de la sentencia indicada *supra* por considerar que el Tribunal no tuvo en cuenta que, de acuerdo con la Ley 160 de 3 de agosto de 1994³³, el objeto de la legislación agraria es reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos dirigidos a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico y dotar de tierras a los hombres y mujeres campesinas de escasos recursos mayores de 16 años que no la posean.

29. Destacó por una parte, que el artículo 38 de la Ley 160 creó y reguló el concepto, así como los efectos de la Unidad Agrícola Familiar como la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, de acuerdo con las condiciones agroecológicas de la zona y con la tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio. Y, por la otra, que el artículo 66 *ejusdem* prevé que los bienes inmuebles baldíos se denomina Unidades Agrícolas Familiares.

³⁰ Folio 272 vto.

³¹ “Por medio de la cual se derogan artículos de la Ley 472 de 1998 Acciones Populares y Grupo”

³² Folios 277 a 281

³³ “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”

30. Afirmó que las siguientes circunstancias se oponen a la procedencia de la acción popular y demuestran la incongruencia entre los hechos y las pretensiones de la demanda: i) la parte actora *“[...] no concreta una responsabilidad específica contra el INCODER ahora Agencia Nacional de Tierras y sus referencias son difusas y no concretas del por qué esta agencia está violando los supuestos derechos en que fundamenta su accionar y sólo se limitan a dar afirmaciones, sin que allegue siquiera prueba sumaria que permita advertir tal circunstancia [...]”*³⁴; y ii) citar ejemplos e hipótesis *“[...] antes de fijar una responsabilidad, lo único que está demostrando es la forma difusa y genérica acción popular propuesta contra la Agencia Nacional de Tierras, antes que la concreción de un derecho colectivo afectado pues no se señala de manera clara y precisa bajo qué circunstancias de hecho y de derecho se menoscaba o pone en riesgo el derecho a la moral administrativa y patrimonio público [...]”*³⁵.

31. Consideró que la parte actora no cumplió con la obligación prevista en el artículo 18 de la Ley 472 toda vez omitió indicar, de forma clara, las acciones u omisiones que motivan la demanda.

32. Reiteró que *“[...] es menester que el actor popular especifique de manera clara y concreta el objeto de violación, situación ésta que no acece en el caso concreto, pues se evidencia que el demandante incumple con la carga de establecer de manera precisa el concepto de violación que con el supuesto actuar de mi poderdante infringe los derechos colectivos, empero, del escrito de la demanda parece permitirnos concluir que no lo hace en representación de una población vulnerada, sino de intereses propios y subjetivos [...]”*³⁶.

33. Señaló que la entidad demandada actuó conforme a derecho y que la parte actora no probó lo contrario.

34. En efecto, consideró que, frente a la vulneración o amenaza del derecho e interés colectivo a la moralidad administrativa, no hay prueba sobre la desviación del poder, del ejercicio de actos por fuera de la ley o la inobservancia grosera, arbitraria y alejada de la normativa.

³⁴ Folio 279

³⁵ Ibidem

³⁶ Folio 280

35. El coadyuvante, señor Álvaro Segrith Sepúlveda Salgado, interpuso recurso de apelación contra la sentencia proferida, en primera instancia, con fundamento en que en el acta de entrega de los bienes inmuebles Macaniyal y El Volador, que obra a folios 23 a 25 del expediente, se precisó el número de Unidades Agrícolas Familiares –UAF- entregadas a cada uno de los beneficiarios.

36. A su juicio, la adjudicación conjunta de los predios no constituye un motivo de violación o amenaza de los derechos invocados en la demanda toda vez que los actos administrativos se expidieron teniendo en cuenta “[...] *los proyectos productivos que debían emprenderse como comunidad, lo cual les permitiría disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de sus patrimonios, y no para la producción personal o beneficio de cada uno de ellos, tal y como consta en el acta de entrega mencionada [...]*”³⁷.

37. En este sentido, manifestó que no es procedente extender la Unidades Agrícolas Familiares por cuanto la entrega fue en común y pro indiviso para el desarrollo de proyectos de asociación “*mancomunados*”.

38. Destacó que, en este caso, la Unidad Agrícola Familiar se fija atendiendo cada proyecto productivo, conforme lo determina el acta de entrega, y no se aplica la Resolución núm. 041 de 1996 en tanto esta regula los terrenos baldíos. Precisó que, en contraste, los predios Macaniyal y El Volador fueron objeto de extinción de dominio.

39. Afirmó que cuando se efectuó la adjudicación objeto del presente proceso, en el Municipio de Tierralta no existía formación catastral rural, es decir que no se contaba con un censo real de los bienes inmuebles con sus cabidas y linderos. Agregó que los predios Macaniyal y Volador “[...] *fueron objeto de adjudicación a favor de familias ubicadas en el Corregimiento Volador del Municipio de Tierralta, pues luego de un proceso administrativo, calificaron para ser beneficiarios de la titularización de dichos terrenos [...]*”³⁸.

40. Indicó que la zona destinada a reserva forestal no ha sido intervenida y que la normativa no exige su delimitación toda vez que, en su criterio, los

³⁷ Folio 289

³⁸ Folio 289



propietarios son los encargados de velar porque esta no sea utilizada para un fin que afecte la fauna y la flora.

41. Finalmente, solicitó que se imponga una sanción al actor popular porque el Tribunal lo requirió en cuatro (4) oportunidades para que cumpliera con una carga procesal –no precisó cuál–; por lo tanto, el proceso fue impulsado de oficio.

Actuaciones en segunda instancia

42. El Despacho sustanciador, mediante auto proferido el 28 de marzo de 2019³⁹, admitió los recursos de apelación interpuestos por la Agencia Nacional de Tierras y el coadyuvante, señor Álvaro Segrith Sepúlveda, contra la sentencia proferida, en primera instancia, por el Tribunal Administrativo de Córdoba el 1.º de noviembre de 2018.

43. Posteriormente, el Despacho, por auto proferido el 15 de mayo de 2019⁴⁰, ordenó correr traslado a las partes para que presenten sus alegatos y al Ministerio Público, para que, de considerarlo pertinente, rinda concepto.

Alegatos de conclusión

44. La Sala observa que en esta instancia procesal, allegaron alegatos la Agencia Nacional de Tierras –ANT- y el coadyuvante, señor Álvaro Segrith Sepúlveda Salgado.

45. La Agencia Nacional de Tierras⁴¹ –ANT-, por conducto de apoderada judicial, manifestó que la parte actora no probó la vulneración del derecho e interés colectivo a la moralidad admirativa.

46. A su juicio, las resoluciones núms. 387, 814, 2347 y 2348 de 2006 gozan de la presunción de legalidad y las mismas no crearon situaciones que afecten los derechos invocados en la demanda porque el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER- cumplió con lo previsto en los artículos 38, 66 y 67 de la Ley 160.

³⁹ Auto visible a folio 312

⁴⁰ Auto visible a folio 326

⁴¹ Folios 352 a 354



47. Afirmó que no existe un nexo causal entre una acción u omisión de la entidad y la presunta amenaza o vulneración de derechos.

48. El coadyuvante reiteró los argumentos del recurso de apelación.

49. Además, manifestó que no hay prueba de la vulneración o amenaza de los derechos e intereses colectivos a la moralidad administrativa y a la defensa del patrimonio público; a su juicio *“[...] el Tribunal se basó en presunciones sin tener la claridad de una afectación inminente real y grave a los derechos colectivos [...], es decir, que basado en una denuncia espuria e infundada con orfandad probatoria por parte del actor popular, el magistrado consideró que desde hace 13 años se puso en amenaza los derechos colectivos mencionados [...]”*⁴².

50. Afirmó que una amenaza latente durante trece (13) años “pierde peso” y que durante ese tiempo no se han presentado denuncias formales ante autoridades penales o alguna queja disciplinaria por la expedición de los actos administrativos objeto del presente proceso.

51. En estas condiciones, concluyó que la amenaza de los derechos e intereses colectivos es infundada y que *“[...] queda totalmente desvirtuada por el simple transcurso o lapso de tiempo, y que la misma se está creando ahora, en virtud del fallo, siendo que si hubiese existido desde el 2006, año en que fueron adjudicados los predios de Macaniyal y el Volador, hoy no estaríamos ante una amenaza sino ante una VIOLACIÓN de un derecho colectivo, como pueden ser la Moralidad Administrativa y el Patrimonio Público [...]”*⁴³.

52. Indicó que de existir una vulneración respecto a la adjudicación de los predios de Macaniyal y El Volador esta es de carácter particular en tanto se trata del derecho a la propiedad.

53. Señaló que los beneficiarios de los actos administrativos tienen justo título y han poseído los bienes inmuebles Macaniyal y El Volador durante trece (13) años, lo cual, en su criterio, saneó cualquier vicio que pueda afectar su derecho.

⁴² Folio 337 vto.

⁴³ Folio 338



54. Sostuvo que el Tribunal no decretó pruebas de oficio para acreditar los hechos de la demanda y que su inacción “[...] denota el poco compromiso y la orfandad probatoria con las que se tomaron las decisiones en la sentencia apelada, y permite inferir que el resultado de todo el proceso quedaría al azar por cuanto a que las órdenes superfluas fueron dadas jamás podrán ser verificadas ni constatadas, dado a que en ningún momento se ordena la integración de un Comité de Vigilancia para el cumplimiento del fallo popular, el cual rinda informe periódico sobre su ejecución, con intervención del Ministerio Público, de la Defensoría del Pueblo y autoridades Estatales, de forma que, se puede afirmar que el fallo apelado fue hecho a la medida de una prisa y carente de sustento fáctico [...]”⁴⁴.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

55. A continuación, la Sala abordará el estudio de las siguientes cuestiones: i) Competencia de la Sala; ii) Marco normativo y jurisprudencial de la acción popular; y iii) planteamiento de los problemas jurídicos.

Competencia de la Sala

56. Vistos: i) el artículo 16 de la Ley 472, sobre competencia para conocer de las acciones populares en segunda instancia; ii) el artículo 13 del Acuerdo 80 de 12 de marzo de 2019⁴⁵, sobre la distribución de asuntos entre las secciones del Consejo de Estado; y iii) el artículo 129 del Decreto 01 de 1984⁴⁶, sobre competencia del Consejo de Estado, en segunda instancia; esta Sección es competente para conocer, en segunda instancia, de los recursos de apelación que se presenten contra las sentencias proferidas, en primera instancia, por los tribunales administrativos en el trámite de las acciones populares.

57. Agotados los trámites inherentes a la acción popular de que trata este asunto y sin que se observe causal de nulidad que pueda invalidar lo actuado, la Sala procede a proferir la sentencia correspondiente.

Marco normativo y jurisprudencial de la acción popular

⁴⁴ Folio 339 vto.

⁴⁵ “Por medio del cual se expide el reglamento interno del Consejo de Estado”

⁴⁶ “Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo”

58. El artículo 88 de la Constitución Política dispone que las acciones populares son un mecanismo de protección “[...] *de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definan en ella* [...]”.

59. En desarrollo de la norma constitucional, el legislador expidió la Ley 472 que en su artículo 2.º define las acciones populares como “[...] *los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos* [...]” que se ejercen para “[...] *evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible* [...]”.

60. Esta acción busca que la comunidad pueda disponer de un mecanismo judicial para la protección efectiva, de forma rápida y sencilla, de los derechos colectivos, cuya amenaza o vulneración debe necesariamente probarse para la procedencia del amparo.

61. Conforme con lo anterior, los supuestos sustanciales para que proceda el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos son: i) una acción u omisión de la parte demandada; ii) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos; y, iii) la relación o nexo de causalidad entre la acción u omisión y la afectación de los derechos e intereses.

62. Sobre el particular, la Sección Primera del Consejo de Estado, en providencia de 28 de marzo de 2014, explicó que la acción popular es autónoma y principal y, además, puede ser ejercida por cualquier persona natural o jurídica, sin embargo “[...] *quien concurre al litigio después de haberse promovido la acción popular por diferente persona, sólo puede acogerse al proceso dentro de los términos en que ésta presenta la demanda, es decir, no le es dable al tercero extenderse en la materia discutida, los móviles o las consecuencias del proceso, puesto que es la parte actora quien en la demanda, fija el litigio* [...]”⁴⁷.

⁴⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno, providencia de 28 de marzo de 2014, núm. único de radicación 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP).



63. La Sala resalta que conforme a los artículos 1.º, 2.º, 4.º y 9.º de la citada Ley 472, se infiere que la acción popular se caracteriza porque: i) está dirigida a obtener la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva definidos como tales en la Constitución Política, en las leyes y en los tratados celebrados por Colombia; ii) su objetivo es evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre los derechos e intereses colectivos y restituir las cosas a su estado anterior, cuando ello fuere posible; iii) es una acción pública, esto es, como mecanismo propio de la democracia participativa, puede ser ejercida por *“toda persona”* y, además, para afianzar pedagógicamente un sistema de control social, se señalan expresamente como titulares de esta acción las organizaciones no gubernamentales, las entidades públicas de control, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, los personeros y los servidores públicos; iv) es una acción autónoma y principal; v) no tiene carácter sancionatorio respecto de aquel contra quien se dirijan las pretensiones y, eventualmente, recaiga la sentencia estimatoria; y, vi) no ha sido instituida como mecanismo de control judicial de las leyes, en consecuencia, cuando con fundamento en la eventual violación o amenaza a un derecho o interés colectivo se pretenda impugnar una ley o que se imparta una orden al legislador, habrá de acudir a las acciones pertinentes.

64. Finalmente, es importante resaltar que la lesión o puesta en peligro de los derechos colectivos debe estar debidamente probada, según lo dispone el artículo 30 de la Ley 472 y que corresponde al actor popular la carga de acreditar y probar los hechos que sustentan las pretensiones de la demanda.

Planteamiento de los problemas jurídicos

65. De acuerdo con los recursos de apelación interpuestos contra la sentencia proferida, en primera instancia, la Sala deberá determinar si: i) el recurso de apelación es el mecanismo procesal idóneo para alegar la falta de requisitos formales de la demanda; ii) la parte actora probó que el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER-, entidad sucedida procesalmente por la Agencia Nacional de Tierras, vulneró o amenazó los derechos e intereses colectivos a la moralidad administrativa y a la defensa del patrimonio público al expedir las resoluciones núms. 387, 814, 2347 y 2348 de 2006; y iii) el actor popular debe ser sancionado porque no cumplió con una carga procesal.

66. Para ello, la Sala procederá en el siguiente orden: i) marco normativo y jurisprudencial del derecho e interés colectivo a la moralidad administrativa; ii) marco normativo y jurisprudencial del derecho e interés colectivo a la defensa del patrimonio público; iii) análisis y solución del caso concreto; iv) reconocimiento de personería para actuar en este proceso; y v) conclusiones de la Sala.

Marco normativo y jurisprudencial del derecho e interés colectivo a la moralidad administrativa

67. La moralidad administrativa fue prevista como un derecho colectivo en los artículos 88 Constitución de la Política⁴⁸ y 4.º de la Ley 472⁴⁹. Asimismo, de conformidad con el artículo 209 de la Constitución Política, constituye un principio orientador de la función administrativa.

68. La jurisprudencia de esta Corporación, se ha encargado de desarrollar sus características y alcance. La Sección Primera, en sentencia proferida el 21 de julio de 2018, sobre el derecho colectivo a la moralidad administrativa, recordó lo siguiente:

“[...] En Sentencia de Unificación de 13 de febrero de 2018, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, con ponencia del Magistrado William Hernández Gómez, tuvo la oportunidad de explicar los alcances del derecho colectivo a la moralidad administrativa, así:

[...] Respecto de la moralidad administrativa, se ha señalado que si bien es un concepto jurídico indeterminado, en todo caso, la actuación de la administración debe estar direccionada a la satisfacción del interés general y realizarse dentro del marco de los fines establecidos por la Constitución y la ley.

En ese sentido la Sección Tercera de esta Corporación señaló: «[...] en un Estado pluralista como el que se identifica en la Constitución de 1991 (art. 1), la moralidad tiene una textura abierta, en cuanto de ella pueden darse distintas definiciones. Sin embargo, si dicho concepto se adopta como principio que debe regir la actividad administrativa (art. 209 ibidem), la determinación de lo que debe entenderse por moralidad no puede depender de la concepción subjetiva de quien califica la actuación sino que debe referirse a la finalidad que inspira el acto de acuerdo con la ley». [...]»⁵⁰.

⁴⁸ “Artículo 88. La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella. (...)”. (Resaltado fuera de texto original)

⁴⁹ Literal b)

⁵⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. Dr. Oswaldo Giraldo López, sentencia proferida el 21 de julio de 2018



69. El derecho colectivo a la moralidad administrativa exige que los servidores públicos y los particulares que ejercen funciones públicas por una parte, actúen de conformidad con los deberes establecidos en las normas o que se deriven de los principios generales del derecho y, por la otra, que se ciñan al cumplimiento del interés general en sus actuaciones.

70. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia proferida el 1.º de diciembre de 2015, precisó que los elementos del concepto de la moralidad administrativa son los siguientes:

“[...] 2.2.1. Elemento objetivo: Quebrantamiento del ordenamiento jurídico. Este elemento puede darse en dos manifestaciones: (i) Conexidad con el principio de legalidad y (ii) violación de los principios generales del derecho.

(i) El primero corresponde a la violación del contenido de una norma jurídica por la acción (acto o contrato) u omisión de una entidad estatal o de un particular en ejercicio de una función pública. El acatamiento del servidor público o del particular que ejerce una función pública a la ley caracteriza el recto ejercicio de la función pública.

[...]

2.2.2. Elemento subjetivo

No se puede considerar vulnerado el derecho colectivo a la moralidad pública sin hacer el juicio de moralidad de la actuación del funcionario para establecer si incurrió en conductas amañadas, corruptas o arbitrarias y alejadas de los fines de la correcta función pública.

Aquí es donde se concreta el segundo elemento. Consiste en que esa acción u omisión del funcionario en el desempeño de las funciones administrativas debe acusarse de ser inmoral; debe evidenciarse que el propósito particular del servidor se apartó del cumplimiento del interés general, en aras de su propio favorecimiento o del de un tercero.

Este presupuesto está representado en factores de carácter subjetivo opuestos a los fines y principios de la administración, traducidos en comportamientos deshonestos, corruptos, o cualquier denominación que se les dé; en todo caso, conductas alejadas del interés general y de los principios de una recta administración de la cosa pública, en provecho particular [...].”⁵¹.

71. Así las cosas, el derecho colectivo a la moralidad administrativa se relaciona con el ejercicio de la función pública según los mandatos del Estado Social de Derecho y, en especial, con el manejo correcto de los bienes y dineros públicos.

⁵¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P. Dr. Luis Rafael Vergara Quintero, sentencia proferida el 1.º de diciembre de 2015, núm. único de radicación 11001-33-31-035-2007-00033-01.



72. En conclusión, la moralidad administrativa, como **principio de la función pública**⁵², es un precepto interpretativo de obligatoria referencia para el operador jurídico; y, como **derecho colectivo**⁵³ permite un control judicial por parte de la comunidad, a través de la acción popular.

73. Para que se configure la vulneración de este derecho debe concurrir un elemento objetivo que alude al quebrantamiento del ordenamiento jurídico y uno subjetivo relacionado con la demostración de conductas amañadas, corruptas, arbitrarias o alejadas de la correcta función pública.

74. Sin embargo, esta Corporación, respecto del elemento subjetivo, ha precisado que no se trata de un juicio de responsabilidad personal del agente frente a una conducta dolosa toda vez que “[...] ese elemento subjetivo debe entenderse en los términos y para los efectos de la acción popular, cuyo objetivo no es juzgar la responsabilidad personal del servidor en los distintos ámbitos en los que esta puede verse comprometida como el fiscal, penal o disciplinario –para lo cual existen procedimientos específicos previstos en el orden jurídico–, sino determinar si se ha transgredido o amenazado una garantía colectiva [...]”⁵⁴; en esta condiciones concluyó que “[...] el análisis de la conducta del servidor y demás personas involucradas en la actuación que se cuestiona no requiere del alcance de certeza exigida en los juicios sobre la responsabilidad personal y debe acompañarse con las finalidades que le son propias a la acción prevista en el artículo 88 Superior [...]”⁵⁵

Marco normativo y jurisprudencial del derecho e interés colectivo a la defensa del patrimonio público

⁵² Constitución Política «Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley».

⁵³ Constitución Política «Artículo 88. La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella. También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares. Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos.»

⁵⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “B”, sentencia proferida el 16 de marzo de 2017, C.P. Dr. Ramiro de Jesús Pazos Guerrero, núm. único de radicación 250002324000200400894-01(AP)

⁵⁵ Ibidem



75. El patrimonio público es el conjunto de bienes, derechos y obligaciones que son propiedad del Estado; por lo tanto, debe invertirse en el cumplimiento de sus fines esenciales, así como de sus obligaciones.

76. Los funcionarios públicos, en virtud del artículo 209 de la Constitución Política, tienen la obligación de defender el patrimonio público y garantizar que este sea administrado de manera eficiente y oportuna.

77. El artículo 88 *ejusdem* señala que mediante las acciones populares se protegerán los derechos relacionados con el patrimonio. En efecto, el literal e) del artículo 4.º de la Ley 472, prevé la defensa del patrimonio público como un derecho e interés colectivo.

78. De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación⁵⁶, este derecho e interés colectivo alude por una parte, a la eficiencia, así como a la transparencia en el manejo y administración de los recursos públicos y, por la otra, a la utilización de los mismos de acuerdo con su objeto y a la finalidad del Estado Social de Derecho. En efecto, “[...] *si se afecta el patrimonio público en razón de que la administración o el particular que administra recursos públicos los maneja indebidamente, ya sea porque lo haga en forma negligente o ineficiente o porque los destine a gastos diferentes a los expresamente señalados en las normas, es posible buscar su protección por vía de la acción popular*⁵⁷ [...]”⁵⁸.

79. En estas condiciones, se vulnera el derecho e interés colectivo a la defensa del patrimonio público cuando este resulta afectado por su manejo y administración inadecuada.

Análisis y solución del caso concreto

80. Visto el marco normativo y los desarrollos jurisprudenciales en la parte considerativa de esta sentencia, la Sala procede a realizar el análisis del acervo

⁵⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “A”, sentencia proferida el 14 de junio de 2019, C.P. Dra. Marta Nubia Velásquez Rico, núm. único de radicación 250002337000201002552-01(AP).

⁵⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del AP – 163 de 2001.

⁵⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “A”, sentencia proferida el 5 de julio de 2014, C.P. Dr. Carlos Alberto Zambrano Barrera, núm. único de radicación 200012331000201000478-01(AP)



probatorio, para posteriormente, en aplicación del silogismo jurídico, concluir el caso concreto.

81. La Sala procederá a apreciar y valorar **todas las pruebas decretadas y aportadas**, de conformidad con las reglas de la sana crítica y en los términos del artículo 176 del Código General del Proceso aplicando para ello las reglas de la lógica y la certeza que sobre determinados hechos se requiere para efectos de decidir lo que en derecho corresponda, en relación con los problemas jurídicos planteados en los recursos de apelación interpuestos por la Agencia Nacional de Tierras –ANT- y el coadyuvante, señor Álvaro Segrith Sepúlveda Salgado, contra la sentencia proferida, en primera instancia.

82. Teniendo en cuenta que para resolver los recursos de apelación es necesario estudiar las pruebas frente a cada problema jurídico planteado, para efectos metodológicos de la decisión, la Sala procederá de la siguiente manera: i) argumentos del recurso de apelación sobre la falta de requisitos formales de la demanda; ii) caso en concreto frente a la vulneración o amenaza de los derechos e intereses colectivos a la moralidad administrativa y a la defensa del patrimonio público; iii) actuación procesal de la parte actora; y iv) conclusiones.

Argumentos del recurso de apelación sobre la falta de requisitos formales de la demanda

83. La Agencia Nacional de Tierras –ANT-, en el recurso de apelación, consideró que la parte actora no precisó en la demanda la causa o las circunstancias de hecho y de derecho de la vulneración de los derechos e intereses colectivos y que incumplió la carga procesal prevista en el artículo 18 de la Ley 472 sobre los requisitos de la demanda.

84. La Sala considera que estos argumentos corresponden a una excepción previa de inepta demanda, los cuales no tienen vocación de prosperidad por una parte, porque, según el artículo 23 de la Ley 472, en las acciones populares únicamente pueden proponerse las excepciones de mérito y las previas de falta de jurisdicción y de cosa juzgada. Ahora bien, cuando el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER- fue notificado de la admisión de la demanda guardó



silencio respecto de las deficiencias de la demanda; en efecto, no contestó la demanda ni presentó ningún argumento de defensa.

85. Y, por la otra, la parte actora, en la demanda, precisó los fundamentos fácticos y normativos frente a la presunta vulneración de los derechos e intereses colectivos a la moralidad administrativa y a la defensa del patrimonio público. En la misma, señaló que: i) el Consejo Nacional de Estupefacientes, mediante la Resolución núm. 0001 de 2006, “asignó” al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER- los predios Macaniyal y El Volador, con fines de inversión social para el desarrollo de proyectos de reforma agraria; ii) el Instituto Colombiano de Reforma Agraria –INCORA-, mediante la Resolución núm. 041 de 1996, determinó las extensiones de las Unidades Agrícolas Familiares para el Valle del Alto Sinú; iii) el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER-, mediante las resoluciones núms. 387, 84, 2347 y 2348 de 2006, adjudicó los predios Macaniyal y Volador a treinta (30) familias; aproximadamente, le correspondió a cada familia veintinueve (29) hectáreas; y iv) los bienes inmuebles Macaniyal y El Volador permanecen en manos de terceros.

86. Asimismo, la parte actora, en el título denominado “*INTERESES COLECTIVOS AMENAZADOS*” de la demanda, se refirió al fundamento legal y jurisprudencial de los derechos e intereses colectivos a la moralidad administrativa y al patrimonio público y explicó las razones por las cuales considera vulnerados o amenazados estos derechos.

87. En estas condiciones, no le asiste razón a la Agencia Nacional de Tierras –ANT- cuando afirma que la demanda no cumplió con los requisitos de ley y que la misma contiene referencias difusas que impiden determinar las razones que motivaron su presentación.

Caso en concreto frente a la vulneración o amenaza de los derechos e intereses colectivos a la moralidad administrativa y a la defensa del patrimonio público

88. En atención a que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha establecido que para que se vulnere el derecho e interés colectivo a la moralidad administrativa deben concurrir los elementos: i) objetivo, relacionado con el



quebrantamiento del ordenamiento jurídico; y ii) subjetivo, respecto de la conducta del servidor público; la Sala, a continuación, estudiará si estos elementos se presentan en el caso *sub examine*.

89. Ley 160 establece procedimientos e instrumentos dirigidos a eliminar y prevenir la concentración inequitativa de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico y dotar de tierras a las mujeres y hombres campesinos de escasos recursos, mayores de 16 años, que no la posean, a las comunidades indígenas y a los beneficiarios de los programas especiales que establezca el Gobierno Nacional, así como apoyarlos en los procesos de adquisición de tierras, a través de créditos y subsidios directos⁵⁹.

90. El artículo 38 *ejusdem*, prevé que las tierras cuya adquisición promuevan y obtengan los hombres y mujeres campesinos, o las que comprara directamente el entonces Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER-⁶⁰ para programas de Reforma Agraria, se destinarán, entre otras cosas, a establecer Unidades Agrícolas Familiares, Empresas Comunitarios o cualquier otro tipo de asociación.

91. Esta norma define la Unidad Agrícola Familiar como “[...] *la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con la tecnología adecuada permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio. La UAF no requerirá normalmente para ser explotada sino el trabajo del propietario y su familia, sin perjuicio del empleo de mano de obra extraña, si la naturaleza de explotación así lo requiere [...]*”.

92. Con fundamento en lo anterior, se ha considerado que la Unidad Agrícola Familiar es el patrón de medida o referencia respecto de la tierra rural que permite desarrollar proyectos productivos a una familia⁶¹.

93. En el documento denominado “*Unidad Agrícola Familiar en el ordenamiento jurídico colombiano*” publicado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Unidad de Planeación Rural Agropecuaria se precisó que “[...] *la unidad*

⁵⁹ Artículo 1.º

⁶⁰ Mediante el Decreto Ley 2365 de 2015 “se suprime el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), se ordena su liquidación y se dictan otras disposiciones”.

⁶¹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 29 de noviembre de 2012, C.P. Dr. Luis Fernando Álvarez Jaramillo, núm. único de radicación 11001-03-06-000-2012-00063-00(2114)



agrícola familiar desempeña un importante papel en la limitación y prevención de los fenómenos de concentración inequitativa y fraccionamiento antieconómico de la propiedad rural. En cuanto al primero, la legislación vigente prohíbe la acumulación de más de una UAF inicialmente adjudicada como baldío. Respecto al fraccionamiento, es expresa la prohibición de dividir predios rurales en áreas inferiores a la UAF del respectivo municipio o área [...]”⁶².

94. La Ley 160, para la distribución equitativa de las unidades agrícolas familiares, previó, entre otras, las siguientes reglas:

94.1 Respecto de parcelaciones realizadas hasta la fecha en que entró en vigencia esa norma, en ningún caso un solo titular, podrá ejercer el dominio, posesión o tenencia de más de una Unidad Agrícola Familiar, so pena de caducidad⁶³.

94.2 Por regla general, los predios rurales no podrá fraccionarse por debajo de la extensión determinada por la entidad competente como Unidad Agrícola Familiar para el respectivo municipio o zona⁶⁴, excepto cuando se trata de donaciones que el propietario de un predio de mayor extensión haga con destino a habitaciones campesinas y pequeñas explotaciones anexas; los actos o contratos en virtud de los cuales se constituyen propiedades de superficie menor a la señalada para un fin principal distinto a la explotación agrícola; los que constituyan propiedades que, por su condiciones especiales, a pesar de su reducida extensión, deban considerarse como unidades agrícolas especiales; y las sentencias que declaren la prescripción adquisitiva de dominio por virtud de una posesión iniciada antes del 29 de diciembre de 1961, y las que reconozcan otro derecho igualmente nacido con anterioridad a dicha fecha⁶⁵.

94.3 La prohibición de adjudicar a una persona natural o jurídica cuyo patrimonio neto sea superior a mil salarios mínimos mensuales legales⁶⁶. Sin embargo, esta disposición fue derogada por el artículo 82 del Decreto Ley 902 del 29 de mayo de 2017 *“Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la*

⁶² <file:///C:/Users/judi2s101/Downloads/UAF%20ORDENAMIENTO%20JUR%C3%8DDICO%20COLOMBIANO.pdf>

⁶³ Numeral 5.º del artículo 40 de la Ley 160

⁶⁴ Artículo 44 de la Ley 160

⁶⁵ Artículo 45 de la Ley 160

⁶⁶ Artículo 71 de la Ley 160



Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras".

94.4 Dentro de los cinco (5) años siguientes a la adjudicación de una Unidad Agrícola familiar, esta no podrá ser gravada con hipoteca, a menos que tenga por objeto garantizar las obligaciones derivadas de créditos agropecuarios otorgados por entidades financieras⁶⁷.

95. En efecto, la Unidad Agrícola Familiar es una forma de propiedad agraria que esta sujeta a condiciones especiales, permite la distribución equitativa de la tierra y favorece el desarrollo de proyectos productivos dirigidos a promover el mejoramiento de la calidad de vida de los beneficiarios de las adjudicaciones; por ello, cuando no se cumplen con los requisitos establecidos en la ley este derecho esta sujeto a expropiación o reversión.

96. El artículo 38 de la Ley 160 facultó a la Junta Directiva del Instituto Colombiano de Reforma Agraria –INCORA- para indicar los criterios metodológicos destinados a terminar la extensión de la Unidad Agrícola Familiar por zonas relativamente homogéneas, así como los mecanismos de evaluación, revisión y ajustes periódicos cuando se presenten cambios significativos en las condiciones de la explotación agropecuaria que la afecten. Cuando se trata de un subsidio, esta norma precisó que para determinar su valor debe establecerse en el nivel predial el tamaño de la Unidad Agrícola Familiar.

97. En cumplimiento de la anterior normativa, la Junta Directiva del Instituto Colombiano de Reforma Agraria expidió la Resolución núm. 017 de 16 de mayo de 1995, por medio de la cual se adoptaron los criterios metodológicos para determinar la unidad agrícola familiar **en terrenos baldíos** por zonas relativamente homogéneas adjudicables en los municipios situados en las áreas de influencia de las respectivas gerencias regionales. Asimismo, ese órgano, mediante la Resolución núm. 041 de 24 de septiembre de 1996, determinó las **extensiones mínimas y máximas** de las unidades agrícolas familiares por zonas relativamente homogéneas, en los municipios situados en las áreas de influencia

⁶⁷ Artículo 73 Ley 160



de las respectivas gerencias regionales; para el efecto, estableció los rangos en hectáreas.

98. El artículo 27 *ejusdem*, sobre los casos de excepción, señaló que en los procedimientos de negociación voluntaria de tierras entre campesinos y propietarios y en los de adquisición directa de predios rurales que adelantara la entidad, no se aplicarían las **extensiones mínimas y máximas** establecidas en esa Resolución. Previó que en “[...] tales casos, la superficie de la unidad agrícola familiar se establecerá con cálculos específicos a nivel predial, sustentados en el Proyecto Productivo elaborado para cada predio [...]”.

99. Según las consideraciones del Acuerdo 192 del 25 de noviembre de 2009⁶⁸, el artículo 1.º del Acuerdo 16 del 17 de octubre de 1996 determinó el valor máximo la unidad agrícola familiar respecto a proyectos productivos, así:

“[...] El valor máximo total de cada unidad agrícola familiar, es el que se derive de la evaluación técnica y financiera del proyecto productivo formulado por los campesinos para acceder al subsidio de adquisición de tierras rurales, el cual se calculará en salarios mínimos legales [...]”.

100. Así las cosas, en estos casos, la Unidad Agrícola Familiar dependerá del proyecto productivo que hayan formulado los beneficiarios.

101. Ahora bien, la Ley 812 de 26 de junio de 2003⁶⁹ estableció un subsidio integral para el desarrollo de proyectos productivos que integre a pequeños y medianos productores beneficiarios de los programas de Reforma Agraria⁷⁰. El monto del subsidio incluye el valor de la tierra y las inversiones complementarias, como el capital fijo, adecuación predial, capacitación y asistencia técnica y comercialización.

102. Los artículos 26 *ejusdem* y 8.º del Decreto 1250 de 23 de abril de 2004⁷¹ previeron que los beneficiarios del subsidio integral, de forma previa, deben suscribir un contrato de operación y funcionamiento en el cual se determinen los

⁶⁸ “Por el cual se deroga el Acuerdo 169 del 17 de octubre de 1996 y se actualizan los criterios que establecen la extensión de la unidad agrícola familiar”

⁶⁹ Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario.

⁷⁰ Artículo 24 Ley 812

⁷¹ “Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 160 de 1994 y 812 de 2003, en lo relativo al otorgamiento del subsidio integral a beneficiarios de programas de reforma agraria”



compromisos y responsabilidades, durante un período no inferior al definido en el proyecto y en ningún caso menor a cinco (5) años.

103. El contrato de operación y funcionamiento es accesorio a la adjudicación o compra de una Unidad Agrícola Familiar, mediante el cual el beneficiario garantiza el destino y la eficiencia del subsidio integral y se compromete a desarrollar un proyecto productivo de carácter empresarial rural⁷². En caso de incumplimiento de estas obligaciones, debe reintegrar a la entidad competente todo lo recibido por concepto del subsidio.

104. Precisamente, el artículo 12 del Decreto 1250 de 2004, señaló como obligaciones específicas de los beneficiarios del subsidio integral: i) adelantar en forma individual o asociativa, las actividades previstas en el proyecto productivo; ii) destinar eficientemente el subsidio integral a los fines para los cuales se otorga; iii) pagar todos los impuestos, contribuciones y servicios públicos que afecten a la Unidad Agrícola Familiar, desde la fecha en que se reciba materialmente el bien inmueble; iv) abstenerse de enajenar o transferir el dominio, posesión u otro derecho sobre la Unidad Agrícola Familiar, dentro del término previsto en el artículo 25 de la Ley 160, sin la autorización expresa de la entidad competente; v) no adelantar explotaciones con cultivos de uso ilícito o con perjuicio de los recursos naturales renovables y del ambiente; vi) suscribir la escritura pública de transferencia de derecho de dominio sobre la Unidad Agrícola Familiar a favor de la entidad competente, en caso que se declare el incumplimiento de las obligaciones.

105. La Sala encuentra que, en el caso *sub examine*, el Consejo Nacional de Estupefacientes, mediante la Resolución núm. 0001 de 2006⁷³, resolvió **asignar** en forma definitiva al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER-, entre otros, los bienes inmuebles denominados Macaniyal y El Volador ubicados en el Municipio de Tierralta, Departamento de Córdoba; lo anterior con el objeto de realizar inversión social para el desarrollo de proyectos de reforma agraria. Es decir, que estos bienes **no son baldíos** sino que fueron adquiridos por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER-, de acuerdo con el párrafo del

⁷² Artículo 11 Decreto 1250 de 2004

⁷³ Folios 11 a 22



artículo 4.º de la Ley 785 de 27 de diciembre de 2002⁷⁴ -derogada por el artículo 218 de la Ley 1708 del 20 de enero de 2014⁷⁵- que preveía que los bienes rurales con caracterizada vocación agropecuaria o pesquera **serían destinados a los fines establecidos en la Ley 160.**

106. En consecuencia, esa entidad, por medio de la Resolución núm. 387 de 2006, resolvió **adjudicar en común y proindiviso** el predio denominado Macaniyal, así:

*“[...] **ARTÍCULO PRIMERO:** Adjudicar en común y proindiviso el predio denominado **“MACANIYAL”**, ubicado en el Municipio Tierralta, Departamento de Córdoba, distinguido con el folio de matrícula inmobiliaria núm. 140-6949 de la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos de Montería, con una extensión aproximada CIENTO NOVENTA Y CUATRO HECTÁREAS MÁS TRESCIENTOS TREINTA Y SIETE METROS CUADRADOS **(194-0337 Ha)**, en una Sexta Ava Parte (1/6) de Una Diez y Ava Parte (1/10) según la cabida familiar del predio determinada por el Proyecto Productivo, a cada una de las personas campesinas beneficiarias de reforma agraria, entendiéndose que la adjudicación de cada cuota parte se hace conjuntamente a nombre de los cónyuges y compañero permanente, en los casos a que haya lugar, tal y como lo ordena el inciso final del artículo 24 de la ley 160 de 1994, así:*

1. CAMPESINOS RAIZALES

Nombre Beneficiario	Cédula	Nombre del Cónyuge	Cédula
CLIMADO DE JESÚS JARAMILLO PEREIRA	2.736.181	DAMARIS CELINA DÍAZ ALGARIN	26.228.191
FABIO GARCÍA BENITEZ	4.507.599	ELSIA ROSA SÁNCHEZ DE GARCÍA	29.309.214
JUAN MANUEL ALMANZA SOTO	10.901.936	RUTH DEIDYS NAAR MURILLO	1.073.976.452
VICENTE ANTONIO DIAZ CASTAÑO	15.612.169	CRUZ MARÍA LÓPEZ CARVAJAL	26.216.090
CRISTÓBAL ANTONIO ALARCÓN PITALUA	10.898.306	MADELEINE NAAR GULFO	26.226.727
JOHN ALBERTO FERNÁNDEZ NAAR	78.742.929	JANNINA MARÍA CUETO NAAR	1.073.976.452
PENDIENTE POR ADJUDICAR	XXXXXX	PENDIENTE POR ADJUDICAR	XXXXXX
PENDIENTE POR ADJUDICAR	XXXXXX	PENDIENTE POR ADJUDICAR	XXXXXX
PENDIENTE POR ADJUDICAR	XXXXXX	PENDIENTE POR ADJUDICAR	XXXXXX
PENDIENTE POR ADJUDICAR	XXXXXX	PENDIENTE POR ADJUDICAR	XXXXXX

⁷⁴ "Por la cual se dictan disposiciones relacionadas con la administración de los bienes incautados en aplicación de las Leyes 30 de 1986 y 333 de 1996".
⁷⁵ "Por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio"



[...]

ARTÍCULO CUARTO: Los beneficiarios del subsidio integral se obligan a suscribir un Contrato de Operación y Funcionamiento de que trata el Artículo 26 de la Ley 812 de 2003, el cual hace parte integrante del presente contrato de adjudicación y a cumplir con los compromisos allí establecidos [...]”⁷⁶ (Subrayado fuera del texto).

107. El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER-, en la parte considerativa de la Resolución indicada *supra*, por una parte, precisó que se establecieron como beneficiarias a estas familias campesinas raizales del subsidio integral previsto en la Ley 812 de 26 de junio de 2003⁷⁷ para que **desarrollen un proyecto productivo** en el predio Macaniyal y, por la otra, que la selección fue realizada por el Jefe de la Oficina de Enlace Territorial N° 2 con sede en Montería mediante Acta de Sección N° 004 del 22 de marzo de 2006.

108. A su vez, esta entidad, mediante la Resolución núm. 2348 de 2006, resolvió:

“[...] **ARTÍCULO PRIMERO:** Adjudicar definitivamente en propiedad, en común y proindiviso, a cuatro (4) señores (as) con sus respectivos cónyuges o compañero (a) permanente, en los casos a que haya lugar, tal y como lo ordena el inciso final del artículo 24 de la ley 160 de 1994 [...], en su condición de desplazados por la violencia, como adjudicatarios en común y proindiviso, para completar el cupo total de una Diez Ava Parte (1/10) según la cabida familiar determinada en el proyecto producto de fecha julio 27 de 2005, del predio rural de mayor extensión denominado **“MACANIYAL”**, ubicado en el corregimiento de Volador, jurisdicción del municipio de Tierralta, departamento de Córdoba, inscrito en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de N° 140-6949 [...] con una cabida superficial de aproximada de 194 hectáreas 0337 M2, así:

NOMBRE BENEFICIARIO	CÉDULA	NOMBRE CÓNYUGE	CÉDULA
MANUEL FRANCISCO MEJÍA CHARRASQUIEL	6.843.407	CARMEN ALICIA PÉREZ VILLALVA	26.227.409
MIGUEL ENRIQUE OSPINO SIERRA	10.768.067	MARY LUZ BONETH FLOREZ	50.640.759
WILSON RONALDO PALENCIA HERNÁNDEZ	2.736.134	MARIA DAMIANA HERNÁNDEZ SANTOS	50.861.343
MARLIS ESTELA VEGA CASTILLO	26.226.676		

[...]

⁷⁶ Folios 27 vto. a 28

⁷⁷ “Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario”



ARTÍCULO TERCERO. El valor total de la adjudicación definitiva de la cuota parte señalada en el artículo anterior es la suma de **DOS MILLONES DOCE MIL PESOS NOVECIENTOS PESOS (\$2.012.900.00)**, para lo cual se ha tenido en cuenta el valor asignado a la totalidad del inmueble, según el avalúo catastral certificado en la suma de **VEINTE MILLONES CIENTO VEINTINUEVE MIL PESOS (\$20.129.000.00)**, por la Tesorería del Municipio de Tierralta, departamento de Córdoba, de fecha junio 8 de 2006, precio que pagarán los adjudicatarios al INCODER con el ciento por ciento (100%) del monto del subsidio integral que por medio de esta resolución se otorga.

Parágrafo 1º: Para la fijación de la extensión de cada unidad agrícola familiar, o cuota parte sobre la totalidad el inmueble, se tuvo en cuenta la cabida familiar del predio determinada en el proyecto productivo de fecha 27 de julio de 2005, elaborado y concertado conjuntamente con los beneficiarios de esta adjudicación

[...]

ARTÍCULO SEXTO. Los adjudicatarios en común y proindiviso del predio de mayor extensión denominado “**MACANIYAL**” y beneficiarios del subsidio integral a que se contrae esta resolución, deberán suscribir el contrato accesorio de operación y funcionamiento a que se refiere el artículo 22 de la Ley 160 de 1994, modificado por el artículo 26 de la Ley 812 de 2003, y el artículo 11 del Decreto 1250 de 2004, en el cual se determinen sus compromisos y responsabilidades durante un período no inferior al definido en el proyecto productivo, con el objeto de garantizar el destino y eficiencia del subsidio integral otorgado, cuyo cumplimiento generará el retiro inmediato del subsidio y la pérdida de los derechos patrimoniales del beneficiario generados dentro del correspondiente proyecto productivo.

En caso de incumplimiento de las responsabilidades y compromisos derivados de la ejecución del proyecto productivo y contenidos en el contrato de operación y funcionamiento, el procedimiento de restitución del subsidio y demás obligaciones a cargo del beneficiario será el previsto en el artículo 13 del Decreto 1250 de 2004 [...]⁷⁸ (Subrayado fuera de texto).

109. El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER–, en las consideraciones de esta Resolución, señaló que el Comité Especial de Desplazados de la Oficina de Enlace Territorial N° 2, creado por el artículo 4.º del Decreto 2217 de 5 de diciembre de 1996⁷⁹, el 24 de noviembre de 2006, recomendó seleccionar como beneficiarios del subsidio integral previsto en la Ley 812 y del Decreto 1250 de 23 de abril de 2004⁸⁰ a cuatro (4) familias desplazadas por la violencia para desarrollar un proyecto productivo en el predio denominado “**MACANIYAL**”.

110. Asimismo, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER–, mediante Resolución núm. 814 de 2006 resolvió adjudicar “[...] en común y proindiviso el predio denominado “**EL VOLADOR**”, ubicado en el Municipio de Tierralta,

⁷⁸ Folios 31 a 32

⁷⁹ “Por el cual se establece un programa especial de adquisición de tierras en beneficio de la población campesina desplazada del campo por causa de la violencia, la que tenga la condición de deportada de países limítrofes y la afectada por calamidades públicas naturales y se dictan otras disposiciones”

⁸⁰ “Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 160 de 1994 y 812 de 2003, en lo relativo al otorgamiento del subsidio integral a beneficiarios de programas de reforma agraria”



Departamento de Córdoba, distinguido con el folio de matrícula inmobiliaria N° 140-10528 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Montería, con una extensión aproximada de **SETECIENTOS TRES HECTÁREAS MÁS CINCO MIL METROS CUADRADOS (703-5000 Ha)** en una Catorce Ava Parte (1/14) – de una Veinticinco Ava Parte (1/25) – según la cabida familiar del predio determinada por el Proyecto Productivo de fecha 27 de julio de 2005 [...]”⁸¹, a favor de catorce (14) personas campesinas beneficiarias de reforma agraria.

111. Esta adjudicación, según las consideraciones del acto administrativo, tiene por objeto que las familias beneficiarias desarrollen un proyecto productivo en el predio denominado El Volador, las cuales fueron seleccionadas por el Jefe de la Oficina de Enlace Territorial núm. 2 el 22 de marzo de 2006.

112. Además, esa entidad, mediante Resolución núm. 2347 de 2006, resolvió adjudicar “[...] definitivamente en propiedad, en común y proindiviso, a once (11) señores (as) con sus respectivos cónyuges o compañero (a) permanente, en los casos a que haya lugar, tal y como lo ordena el inciso final del artículo 24 de la ley 160 de 1994 [...] en su condición de desplazados por la violencia, y campesinos pobres sin tierra, como adjudicatarios en común y proindiviso, para completar el cupo total de una Veinticinco Ava Parte (1/25) según la cabida familiar determinada en el proyecto productivo de fecha julio 27 de 2005, del predio rural de mayor extensión denominado “**EL VOLADOR**”, ubicado en el corregimiento de Volador Jurisdicción del Municipio de Tierralta, Departamento de Córdoba, Inscrito en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de N° 140-10528 del círculo registral 140- Montería [...] con una cabida superficial aproximada de 703 hectáreas 5.000 M2 [...]”⁸².

113. También, en esta resolución se resolvió lo siguiente:

“[...] **ARTÍCULO TERCERO.** El valor total de la adjudicación definitiva de la cuota parte señalada en el artículo anterior es la suma de **DOS MILLONES DIECIOCHO MIL CIENTO SESENTA PESOS (\$2.018.160.00)**, para lo cual se ha tenido en cuenta el valor asignado a la totalidad del inmueble, según el avalúo catastral certificado en la suma de **CINCUENTA MILLONES CUATROCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MIL PESOS (\$50.454.000.00)**, por la Tesorería del Municipio de Tierralta, departamento de Córdoba, de fecha junio 8 de 2006, precio

⁸¹ Folio 33 vto.

⁸² Folio 37



que pagarán los adjudicatarios al INCODER con el ciento por ciento (100%) del monto del subsidio integral que por medio de esta resolución se les otorga.

Parágrafo 1º: Para la fijación de la extensión de cada unidad agrícola familiar, o cuota parte sobre la totalidad el inmueble, se tuvo en cuenta la cabida familiar del predio determinada en el proyecto productivo de fecha 27 de julio de 2005, elaborado y concertado conjuntamente con los beneficiarios de esta adjudicación [...]⁸³ (Subrayado fuera de texto).

114. La Sala, al analizar los actos administrativos indicados *supra* concluye que los bienes inmuebles Macaniyal y El Volador fueron adjudicados con base en el proyecto productivo de 27 de julio de 2005 elaborado y concertado entre el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER- y los beneficiarios. Como estos predios no eran baldíos sino que fueron asignados a esa entidad por el Consejo Nacional de Estupefacientes, para determinar la cuota parte se tuvo en cuenta la cabida familiar determinada en ese proyecto productivo.

115. La Sala no encuentra que el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER- haya desconocido alguna norma relativa a la adjudicación de bienes inmuebles.

116. El Tribunal Administrativo de Córdoba considera que esa entidad desconoció las normas que regulan la materia porque omitió señalar las **áreas exactas** de terrenos adjudicados a cada familia ni existen antecedentes administrativos para determinarlas. Sin embargo, esta conclusión no es acertada comoquiera que los predios denominados Macaniyal y El Volador fueron adjudicados **en común y proindiviso**; en consecuencia los comuneros no pueden tener una cuota identificable física o materialmente toda vez que esta es ideal y tienen el derecho de uso, goce y administración del bien⁸⁴.

117. Ahora bien, respecto a la entrega física de los bienes objeto de adjudicación, en el expediente obra el “*ACTA DE ENTREGA DE LOS PREDIOS MACANIYAL Y EL VOLADOR [...]*”⁸⁵ a los señores Vicente Antonio Díaz Castaño, Juan Manuel Almanza Soto, Jhon Alberto Fernández Naar, Cristóbal Antonio Pitalua, Climado de Jesús Jaramillo Pereira, Fabio García Benítez, Manuel Estevan Caballero Hernández, Climado de Jesús Jaramillo Negrete, Jaime Fernando Almanza Soto, William Ardila Botello, Edinson Enrique Oviedo Molina, Jorge García Macías, Ayda

⁸³ Ibidem

⁸⁴ Artículo 2330 del Código Civil

⁸⁵ Folio 23



Judith Mestra Viloria, Jaime Enrique Gómez Vega, Juan Crisóstomo Díaz Mosquera, Danilo José Arizal Díaz, Rafael Enrique Aparicio Jaraba, Medardo Enrique Ospina Niperuza, Franc Enrique Rivas Naar y Oliver José Cervantes Naar.

118. Sin embargo, no fue aportada el acta de entrega física a los demás beneficiarios de la adjudicación.

119. Varios beneficiarios⁸⁶, el **12 de julio de 2010**, presentaron una solicitud al Instituto Colombiano de Reforma Agraria –INCODER -en los siguientes términos:

“[...] Nosotros, los abajo firmantes adjudicatarios de los predios rurales HAD. BOLADOR (sic) y HDA. MACANIYAL, ubicados vía Tierralta, corregimiento de Bolador-Tierralta – Córdoba, los cuales salimos beneficiados como una asociación donde salimos favorecidos 35 familias en el programa de estupefacientes.

Manifestamos a usted que los señores JOSE PABON y WALTER PABON, a pesar de haber una orden de desalojo ellos no han desocupado estas tierras, las cuales ellos siguen usufructuando para beneficio propio de estos dos señores.

Solicitamos a ustedes como autoridad competente hacernos entrega de estas tierras de las cuales salimos beneficiados y que estas tierras sean entregadas ya desalojadas por estos señores que la siguen explotando a pesar que esta adjudicación lleva ya 5 años cumplidos.

Le agradecemos lo más pronto posible darnos cumplimiento a la adjudicación de estas tierras, por que nosotros no la ocupamos a pesar que han transcurrido varios años [...]” (Resaltado fuera de texto).

120. No obstante, los solicitantes, entre otras personas, el **9 de noviembre de 2010**, radicaron ante la Procuraduría Ambiental y Agraria la siguiente solicitud:

*“[...] Por medio del presente escrito nosotros los parceleros de el (sic) rural denominado VOLADOR, CON RESOLUCIÓN N° 814 Número de matrícula 140-10528 Y MACANIYAL, CON RESOLUCIÓN N° 387 y número de Matrícula 140-6949 ubicado en el VOLADOR. Le manifestamos a usted que hubo una mala información por parte de uno de nuestros parceleros diciéndonos que el señor JOSE WALTER PABON ORTIS, había realizado un crédito financiero, a nombre de nosotros y que había solicitado unos subsidios que nos correspondían a nosotros. El señor JOSE WUALTER PABON ORTIZ. (sic) Es un vecino de nosotros porque la finca de el llamarse (sic) Danubio, colinda con nosotros. El Señor JOSE WUALTER PABON ORTIZ, **de su generosidad con nosotros dio un ganado con un contrato en participación para que nosotros podamos obtener unas ganancias y así poder sostener a nuestras familias por ese motivo hubieron (sic) unas confusiones el cual (sic) ya se pudieron constatar en el certificado que dan en montería (sic) abajo del palacio de justicia, de que no hay hipoteca ni ningún otro acto jurídico que afecte nuestra UAF, se anexa copia de certificado de libertad y tradición y copia del contrato en participación del ganado. Lo cuan no era***

⁸⁶ Merardo Ospino, Jhon Fernández, Pedro Díaz, Wilson Palencia, Vicente Díaz y Elicimaco Palencia



verdad de lo que se había hablado ya tenemos claridad de la confusión [...]”⁸⁷
(Destacado fuera de texto original).

121. Así las cosas, inicialmente algunos beneficiarios de la adjudicación⁸⁸ presentaron una queja en julio de 2010 porque los bienes inmuebles **no habían sido entregados físicamente y, en consecuencia, no podían desarrollar los proyectos productivos**; no obstante, con posterioridad le informaron al Procurador Ambiental y Agrario que **se trataba de una información inexacta** y aportaron copias de unos contratos de depósito de ganado para la distribución de utilidades, de fechas 14 de agosto y 28 de octubre de 2009.

122. Sin embargo, la petición presentada ante el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER- tuvo como fundamento la **falta de entrega física de los bienes inmuebles adjudicados**; en contraste, el documento presentado ante el Procurador Ambiental y Agrario se refería a una “*mala información*” respecto de un **crédito financiero**. Es decir, que ambos documentos aludían a **causas diferentes**; por lo tanto, no es posible concluir que este último se refería a la petición de entrega física del bien inmueble.

123. Ahora bien, en el expediente obran los contratos de depósito de ganado para la distribución de utilidades⁸⁹ celebrados entre José Walter Pabón, como depositante, y los beneficiarios de la adjudicación, como depositarios, en virtud de los cuales estos últimos tenían la obligación de “[...] *apastar (sic) los semovientes recibidos en depósito [...]*” en las fincas El Volador y Macaniyal “[...] *garantizando el ofrecimiento de todas las condiciones indispensables para su vigilancia y atención, buen mantenimiento, rendimiento y en especial abundantes pastos, aguadas apropiadas, suministro de sales minerales y drogas veterinarias [...]*”. Lo anterior, por el término de ocho (8) años prorrogables; y pactaron que las utilidades “[...] *se distribuirá (sic) por partes iguales entre El DEPOSITANTE y los DEPOSITARIOS [...]*”.

124. La Sala, al analizar las pruebas en conjunto, de acuerdo con las reglas de la sana crítica⁹⁰, concluye que la parte actora no probó que los predios El Volador y Macaniyal no fueron entregados físicamente a los beneficiarios de la adjudicación

⁸⁷ Folio 170

⁸⁸ Merardo Ospino, Jhon Fernández, Pedro Díaz, Wilson Palencia, Vicente Díaz y Elicimaco Palencia

⁸⁹ Folios 182 a 191 y 200 a 202

⁹⁰ Artículo 176 de la Ley 1564



por una parte, porque, de conformidad con los artículos quinto⁹¹ de las resoluciones núms. 387 de 2006 y 814 de 2006 expedidas por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER-, los adjudicatarios recibieron materialmente los predios Macaniyal y El Volador. Estos actos administrativos se presumen legales y no se demostró que hayan sido declarados nulos por la jurisdicción contenciosa administrativa.

125. Y, por la otra, Manuel Francisco Mejía Charraquiel, Miguel Enrique Ospino Sierra, Wilson Rolando Plencia Suárez, Marlis Estella Vega Castillo, María del Socorro Marín Soto, Dalía Rosiris Anaya Sanmartín, Biatar Basil Teherán, Elkin Enrique Mussa León, Soila Mestra, Álvaro Enrique Miranda Villa, Lader José Puentes Padilla, Anibal Antonio Mestra, Elicimaco José Palencia Hernández, Fernelis Gregoria Hernández Cordero, Jaider Antonio González Méndez, Jorge Uriel Cortinez Hernández, beneficiarios que no aparecen en el acta de entrega, celebraron el contrato de depósito de ganado para distribución de utilidades con el objeto de explotar económicamente los bienes inmuebles Macaniyal y El Volador. Este negocio jurídico permite concluir que los beneficiarios recibieron materialmente los bienes inmuebles adjudicados, los cuales han sido objeto de explotación económica.

126. En estas condiciones, no se configura el elemento objetivo de la vulneración o amenaza del derecho e interés colectivo a la moralidad administrativa y las razones por las cuales el Tribunal declaró que la entidad demandada amenazó la defensa del patrimonio público no tienen sustento jurídico ni probatorio.

127. Ahora bien, respecto a los antecedentes administrativos de la adjudicación objeto del presente estudio, la Agencia Nacional de Tierras, mediante el oficio núm. 20171300162791 de 18 de octubre de 2017⁹², informó que estos no se encuentran bajo su custodia.

128. Asimismo, Almarchivos S.A., en calidad de contratista de la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. –FIDUAGRARIA-, el 19 de diciembre de 2017, certificó que realizó una búsqueda en las bases de datos elaboradas por el Instituto Colombiano de Reforma Agraria –INCODER- y en catorce mil

⁹¹ Folio 28

⁹² Folios 229 y 261



doscientas dos (14.202) unidades de almacenamiento físicas, pero no encontró información relacionada con el caso *sub examine* y que respecto “[...] a las 23.364 unidades de almacenamiento (cajas X-300 y X-200) restantes, se informa que éstas no cuentan con inventario y serán organizadas una vez el citado contrato cuente con los recursos presupuestales suficientes para realizar estas actividades, las cuales se ejecutarán de acuerdo con el cronograma que conjuntamente se pacte [...]”⁹³.

129. Lo anterior no puede considerarse como un indicio en contra de la entidad demandada frente a la vulneración de los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda por cuanto como consecuencia de una circunstancia objetiva -la liquidación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural- no se contaba con la totalidad del inventario de los archivos.

130. Además, el Tribunal, en la parte considerativa de la sentencia apelada, precisó que “[...] podría estar en peligro el derecho colectivo relacionado con el equilibrio ecológico y el aprovechamiento racional de los recursos naturales [...]”⁹⁴ porque el coadyuvante sostuvo que en el bien inmueble El Volador hay un área de reserva forestal. **Sobre ello, no se aportó ninguna prueba al expediente.**

131. La afirmación del coadyuvante sobre la existencia de un área de reserva forestal en el bien inmueble El Volador no constituye una prueba de este hecho toda vez que no tiene las características de una confesión que, de conformidad con el artículo 191 de la Ley 1564 de 12 de julio de 2012⁹⁵, requiere: i) capacidad del confesante para hacerla y poder dispositivo; ii) que produzca consecuencias jurídicas adversas al confesante o que favorezcan la parte contraria; iii) que recaiga sobre hechos respecto de los cuales la ley no exija otro medio de prueba; iv) que sea expresa, consciente y libre; v) que verse sobre hechos personales del confesante o de los que tenga o deba tener conocimiento; y vi) que se encuentre debidamente probada si es extrajudicial o trasladada.

132. Los coadyuvantes no tienen capacidad para disponer del derecho en litigio, según el inciso segundo del artículo 71 *ejusdem*, aplicable en virtud del artículo 44 de la Ley 472; además, la afirmación de la existencia de una reserva forestal, por

⁹³ Folio 263

⁹⁴ Folio 272

⁹⁵ “Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”



si sola, no produce consecuencias jurídicas adversas a la Agencia Nacional de Tierras.

133. En este estado del estudio, la Sala recuerda que, de conformidad con el artículo 164 de la Ley 1564, toda decisión judicial debe fundarse en pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso. Además, la lesión o el peligro de los derechos e intereses colectivos debe estar debidamente probada. Al respecto, el artículo 30 de la Ley 472, señala:

*“[...] **ARTICULO 30. CARGA DE LA PRUEBA.** La carga de la prueba corresponderá al demandante. Sin embargo, si por razones de orden económico o técnico, si dicha carga no pudiese ser cumplida, el juez impartirá las órdenes necesarias para suplir la deficiencia y obtener los elementos probatorios indispensables para proferir un fallo de mérito, solicitando dichos experticios probatorios a la entidad pública cuyo objeto esté referido al tema materia de debate y con cargo a ella [...]”.*

134. Así las cosas, corresponde a la parte actora la carga de acreditar los hechos que sustentan las pretensiones de la demanda. La omisión en el cumplimiento de la carga procesal trae consigo posibles consecuencias desfavorables, como una sentencia que niegue las pretensiones de la demanda.

135. En el caso *sub examine* no se evidencia una justificación razonable que hubiese relevado a la parte actora del cumplimiento de la carga procesal de acreditar los hechos que, a su juicio, vulneran o amenazan los derechos e intereses colectivos a la moralidad administrativa y al patrimonio público.

136. En estas condiciones la sentencia proferida, en primera instancia, será revocada y, en su lugar, se negarán las pretensiones de la demanda.

Actuación procesal de la parte actora

137. El coadyuvante, en el recurso de apelación, solicitó que se imponga una sanción a la parte actora *“[...] toda vez que fue requerid[a] en 4 oportunidades para cumplir con una carga procesal, la cual nunca surtió y debió el Tribunal Administrativo de Córdoba impulsar de oficio la presente acción, debido a la falta de interés y desdén que mostró el accionante [...]”*⁹⁶.

⁹⁶ Folio 290



138. Visto el artículo 38 de la Ley 472, en caso de mala fe de cualquiera de las partes, el juez podrá imponer una multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales, los cuales serán destinados al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, sin perjuicio de las demás acciones a que haya lugar.

139. A su vez, el numeral 3.º del artículo 44 de la Ley 1564 prevé que sin perjuicio de la acción disciplinaria a que haya lugar, el juez tendrá como poder correccional, entre otros, el de sancionar con multas hasta por diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes a sus empleados, a los demás empleados públicos y a los particulares que sin justa causa incumplan las órdenes que les imparta en ejercicio de sus funciones o demoren su ejecución.

140. Sobre las cargas procesales a cargo de la parte actora, obra en el expediente lo siguiente:

140.1 El Tribunal Administrativo de Córdoba, mediante auto proferido el 26 de enero de 2011, admitió la demanda, ordenó a la parte actora que publicara el aviso a la comunidad en un diario escrito y en una radiodifusora y, a cargo de esta parte, ordenó el emplazamiento de los beneficiarios de los actos administrativos de adjudicación⁹⁷.

140.2 La parte actora, mediante escrito radicado en la Secretaría del Tribunal el 29 de marzo de 2011⁹⁸, solicitó que la publicación del aviso a la comunidad se realizara en la Personería Municipal de Montería y en la Secretaría de ese Tribunal.

140.3 El Tribunal Administrativo de Córdoba, el 26 de abril de 2011, rechazó la solicitud de la parte actora y la exhortó para que publique el aviso a la comunidad, de acuerdo con lo ordenado en el auto admisorio de la demanda⁹⁹.

140.4 El Tribunal Administrativo de Córdoba, mediante auto proferido el 9 de agosto de 2011¹⁰⁰, ordenó comunicar a los miembros de la comunidad mediante

⁹⁷ Folio 49

⁹⁸ Folio 57

⁹⁹ Folio 59

¹⁰⁰ Folio 62



un aviso en la Personería de Montería y en la Secretaría de ese Tribunal. Lo anterior porque “[...] *el actor popular no se avino a cumplir lo ordenado [...]*”.

140.5 El Tribunal Administrativo de Córdoba, por medio de auto proferido el 7 de febrero de 2012¹⁰¹, modificó el numeral 1.º del auto indicado *supra* en el sentido de comunicar a la comunidad del **Corregimiento de Volador** del Municipio de Tierralta, en la Personería de ese ente territorial.

140.6 La Secretaría del Tribunal Administrativo de Córdoba requirió a la parte actora, el 13 de marzo de 2012¹⁰², el 21 de junio de 2012¹⁰³ y el 21 de febrero de 2013¹⁰⁴, para que allegara la constancia de publicación del emplazamiento.

140.7 La parte actora, a través de escrito radicado en la Secretaría del Tribunal el 5 de junio de 2013¹⁰⁵, allegó las constancias de publicación de los edictos emplazatorios de los beneficiarios de la adjudicación de los bienes inmuebles El Volador y Macaniyal.

140.8 La parte actora, a través de escrito radicado en la Secretaría del Tribunal el 9 de abril de 2014¹⁰⁶, solicitó que se declarara la ilegalidad del auto admisorio respecto a la orden de emplazamiento a los beneficiarios de la adjudicación de los bienes inmuebles El Volador y Macaniyal.

140.9 El Tribunal Administrativo de Córdoba, mediante auto proferido el 29 de julio de 2014¹⁰⁷, resolvió no declarar la ilegalidad solicitada, designar curador *ad litem* de las personas emplazadas, así como advertir al Secretario General de ese Tribunal que no debe hacer ningún requerimiento al actor en relación con la publicación del aviso a la comunidad.

140.10 La parte actora asistió a la audiencia especial de pacto de cumplimiento llevada a cabo el 14 de febrero de 2017¹⁰⁸

¹⁰¹ Folio 64

¹⁰² Folio 67

¹⁰³ Folio 72

¹⁰⁴ Folio 73

¹⁰⁵ Folios 74 a 75

¹⁰⁶ Folios 78 a 81

¹⁰⁷ Folios 83 a 85

¹⁰⁸ Folio 136



140.11 La parte actora presentó alegaciones, en primera instancia, el 14 de diciembre de 2017¹⁰⁹.

141. De acuerdo con lo anterior, a pesar que la parte actora cumplió con la carga de realizar el emplazamiento a los beneficiarios de la adjudicación de los bienes inmuebles denominados Macaniyal y El Volador, se demoró tres (3) años.

142. Sin embargo, en esta instancia procesal no hay lugar a ejercer ningún poder correccional comoquiera que este tiene por objeto lograr que se cumpla la carga procesal o la orden impuesta y, como se precisó, la notificación se surtió.

143. La Sala tampoco encuentra que se haya incurrido en alguna causal de sanción o de ejercicio del poder correccional frente a la publicación del aviso a la comunidad, toda vez que esta se llevó a cabo de conformidad con el artículo 21 de la Ley 472.

144. Por último, no se observa que la parte actora haya tenido un comportamiento contrario a la buena fe o que, de conformidad con el artículo 79 de la Ley 1564, haya sido manifiesta la carencia de fundamento legal de la demanda; “a sabiendas” hubiere alegado hechos contrarios a la realidad; adujera calidades inexistentes; utilizara el proceso para fines claramente ilegales o con propósitos dolosos o fraudulentos; entorpeciera el desarrollo normal y expedito del proceso; o hiciera transcripciones o citas deliberadamente inexactas.

145. Por las razones expuestas, la Sala no accederá a la solicitud consistente en que se imponga una sanción a la parte actora.

Reconocimientos de personería

146. Vistos los artículos 74¹¹⁰ y 75¹¹¹ de la Ley 1564, sobre los poderes y la designación y sustitución de apoderados¹¹².

¹⁰⁹ Folios 238 a 241

¹¹⁰ “[...] Artículo 74. PODERES. Los poderes generales para toda clase de procesos solo podrán conferirse por escritura pública. El poder especial para uno o varios procesos podrá conferirse por documento privado. En los poderes especiales los asuntos deberán estar determinados y claramente identificados.

El poder especial puede conferirse verbalmente en audiencia o diligencia o por memorial dirigido al juez del conocimiento. El poder especial para efectos judiciales deberá ser presentado personalmente por el poderdante ante juez, oficina judicial de apoyo o notario. Las sustituciones de poder se presumen auténticas.

Los poderes podrán extenderse en el exterior, ante cónsul colombiano o el funcionario que la ley local autorice para ello; en ese último caso, su autenticación se hará en la forma establecida en el artículo 251.



147. Atendiendo a que la abogada Yinna Mora Cardozo, identificada con la cédula de ciudadanía núm. 52.261.342 y con la tarjeta profesional de abogada núm. 102.159, expedida por el Consejo Superior de la Judicatura, allegó poder para actuar en calidad de apoderada de la Agencia Nacional de Tierras.

148. Considerando que el poder cumple con los requisitos de ley, este Despacho le reconocerá personería.

Conclusiones de la Sala

149. En suma, la Sala concluye que no se probó la vulneración o amenaza a los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda y, en consecuencia, deben revocarse los ordinales primero y segundo de la sentencia proferida, en primera instancia; en su lugar, se negarán las pretensiones invocadas por la parte actora.

150. Además, no hay lugar a sancionar a la parte actora comoquiera que no incurrió en alguna conducta que pueda considerarse de mala fe y en esta instancia procesal no es procedente ejercer poderes correccionales toda vez que las cargas y obligaciones impuestas a esa parte para el impulso del proceso ya se llevaron a cabo.

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

III. RESUELVE

Cuando quien otorga el poder fuere una sociedad, si el cónsul que lo autentica o ante quien se otorga hace constar que tuvo a la vista las pruebas de la existencia de aquella y que quien lo confiere es su representante, se tendrán por establecidas estas circunstancias. De la misma manera se procederá cuando quien confiera el poder sea apoderado de una persona.

Se podrá conferir poder especial por mensaje de datos con firma digital.

Los poderes podrán ser aceptados expresamente o por su ejercicio. [...]”.

111 “[...] Artículo 75. Designación y sustitución de apoderados. Podrá conferirse poder a uno o varios abogados. [...] Podrá sustituirse el poder siempre que no esté prohibido expresamente. [...]”.

112 Aplicable al presente asunto en los términos del artículo 267 del Decreto 01 de 2 de enero de 1984, “Por medio de la cual se reforma el Código Contencioso Administrativo”.



PRIMERO: REVOCAR los ordinales primero y segundo de la sentencia proferida, en primera instancia, el 1.º de noviembre de 2018 por el Tribunal Administrativo de Córdoba, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO. Como consecuencia de lo anterior, **NEGAR** las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

TERCERO. RECONOCER personería a la abogada Yinna Mora Cardozo, identificada con la cédula de ciudadanía núm. 52.261.342 y con la tarjeta profesional de abogada núm. 102.159, expedida por el Consejo Superior de la Judicatura, como apoderada de la Agencia Nacional de Tierras –ANT-, en los términos y para los efectos del poder visible a folio 355 del expediente.

CUARTO. REMITIR copia del presente fallo a la Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 5 de agosto de 1998.

QUINTO. En firme esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal Administrativo de Córdoba.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Presidente
Consejero de estado

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Consejero de Estado