

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



TRIBUNAL SUPERIOR DE CALI
SALA CIVIL DE DECISIÓN

Cali, diecisiete de noviembre de dos mil quince.

Aprobado según Acta 120 de la misma fecha

Decídese el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia de 15 de septiembre del año en curso, del Juzgado Quince Civil del Circuito, en la **ACCIÓN POPULAR** que promoviera **INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL – INCODER -**, en contra de **GRUPO EMPRESARIAL RIOPAILA CASTILLA S. A.**, y sociedades por acciones simplificadas que hacen parte de dicho grupo, propuesta con el propósito de que se proteja como interés colectivo, el patrimonio público, por los actos, actuaciones y registros inmobiliarios originados por ese grupo que permitieron la acumulación o consolidación de la propiedad y la explotación de terrenos rurales en área superior a 29 mil hectáreas que habían sido adjudicadas por ser bienes baldíos.

ANTECEDENTES

Preténdese con la demanda se declare que se ha vulnerado el derecho o interés público por parte del grupo demandado sobre los predios ubicados en las áreas municipales de La Primavera y Santa Rosalía del Departamento del Vichada. Como consecuencia se declare que existe indebida acumulación de propiedad y explotación de los mencionados predios, por existir relación directa entre el manejo societario y los hechos, actos de registro y contratos de arrendamiento, contrarios al ordenamiento jurídico. Como consecuencia de los anteriores pedimentos, declarar que son ineficaces, vulneran y atentan

contra tales derechos e intereses colectivos la existencia de contratos de arrendamiento, como también lo son las escrituras públicas por medio de las cuales la demandada se hizo a la propiedad registral por constituirse en acto de acumulación direccionada y manejada sobre la propiedad y explotación de esos predios rurales contrariando la voluntad de la ley y principios y criterios jurisprudenciales. Como consecuencia de lo anterior se ordene a la Superintendencia de Notariado y Registro, que por su intermedio se hagan las anotaciones y cancelaciones registrales y notariales con el fin de dejar sin efecto los actos sobre los cuales se afectó el interés y patrimonio público y se ordene al grupo demandado, cesar la amenaza y vulneración de derechos e intereses colectivos protegidos y adecuar sus derechos a los límites y parámetros de la unidad agrícola familiar en los citados municipios.

Como fundamento de hecho expúsose que mediante actos administrativos se adjudicaron unos terrenos que fueron de propiedad de la Nación. El Grupo Empresarial Riopaila Castilla S. A., agente controlante y la empresas simplificadas que cita, de las que maneja su creación y control, no obstante las prohibiciones, prevenciones y limitaciones establecidas por la unidad agrícola familiar de 956 a 1.294 has creada mediante Resolución 041 de 1.996 del INCORA para las áreas municipales de Puerto Carreño, La Primavera, Nueva Antioquia, Puerto Murillo, Casuarito y Santa Rosalía, la demandada acumularon propiedad sobre bienes baldíos adjudicados por el INCORA y el INCODER. La sumatoria de estos bienes baldíos rurales que fueran propiedad de la Nación y que terminaron en manos de este Grupo Empresarial arrojan un resultado de hectareaje superior a 24.408 has., cuyo rango rebosa en forma desproporcionada el previsto entre 956 y 1294 para las áreas municipales de la Primavera, y Santa Rosalía en el Vichada; concentración y explotación sobre la propiedad rural se observa sobre los títulos de propiedad y los contratos de arrendamiento. Finalmente se señala que la acumulación y explotación de dichos bienes, por medio de las compraventas rompen y exceden los límites de la concentración los límites de concentración de la propiedad rural y amenazan y vulneran los derechos e intereses colectivos protegidos por el legislador en el Art. 88 de la C. P., y normas legales.

SENTENCIA IMPUGNADA

Luego de exponer los antecedentes, contestación de demanda, pacto de cumplimiento y alegaciones, pasa a estudiar el problema de la competencia, la que encuentra radicada en el Despacho de conformidad con lo preceptuado en la Ley 472 de 1.998, analizando, además, lo concerniente al derecho colectivo al patrimonio público. Plantea luego el problema jurídico que hace consistir en que debe determinar si la empresa demandada Riopaila Castilla S. A., como líder del GRUPO EMPRESARIAL RIOPAILA CASTILLA S. A., y las sociedades simplificadas que hacen parte del mismo han vulnerado el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público del Estado, con la adquisición por parte de las S. A. S., y las posterior realización de contratos de arrendamiento de explotación de los baldíos rurales que fueron propiedad de la nación y que supuestamente permitieron la acumulación o consolidación de la propiedad y la explotación de bienes rurales ubicados en la ya referidos municipios, superior a 24.408 has., teniendo en cuenta lo dispuesto en el inciso noveno del Art. 72 de la Ley 160 de 1.994. A continuación plantea lo correspondiente a los terrenos baldíos, para lo que se apoya en jurisprudencia del Consejo de Estado.

Se adentra posteriormente al caso en estudio, haciendo la valoración probatoria pertinente, concluyendo de la valoración conjunta que probado se encuentra que los predios objeto de la discusión dejaron de ser baldíos en cuanto tuvieron ejecutoria las resoluciones mediante los cuales fueron adjudicados y se encuentran registradas en los respectivos folios de matrícula inmobiliaria, como lo indica el mismo Incoder. Concluye de lo dicho que los referidos bienes no pertenecen al patrimonio público porque no son del dominio de la nación, por cuanto con la adjudicación registrada entraron al patrimonio de los particulares beneficiados con la misma, por tanto, no se cumple con uno de los presupuestos necesarios para la procedencia de la acción popular establecidos por el Consejo de Estado. No se evidencia peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, por cuanto los bienes no son propiedad de la Nación, no están en el patrimonio público del Estado y por ello, no están en cabeza de toda la población para que a su nombre pueda ser reclamada su protección. De otra parte, como el actor pretende por esta vía constitucional la recuperación y

restitución de los bienes que otrora fueron baldíos a los inicialmente adjudicatarios, esto es, a los particulares y no al dominio de la Nación, quedando en el dominio de ellos, no por esa circunstancia puede prosperar la excepción de falta de legitimación.

Finalmente se expone que preciso es señalar que la pretendida ineficacia no está contemplada en el inciso noveno del Art. 72 de la Ley 160 de 1.994. La aludida norma determina la nulidad de los actos o contratos, la cual debe ser declarada judicialmente y da lugar a restituciones mutuas a las que se refiere el Art. 1.746 del C. C., teniendo en cuenta que se pretende dejar sin efecto los contratos de compraventa de inmuebles y contratos de arrendamiento con particulares. Así, declara probados algunos medios exceptivos, niega pretensiones y ordena las demás declaraciones consecuenciales.

RECURSO INTERPUESTO

Inconforme con lo decidido la parte actora propone la alzada que ahora se surte. Previamente a razonar sobre el caso que planteara hace alusión a la significación de la propiedad y su función social, citando, en esa introducción, especialmente la Ley 160 de 1.994 en cuanto prohíbe perpetrar titulaciones de terrenos baldíos a favor de personas naturales o jurídicas que sean propietarias o poseedoras a cualquier título de otros predios rurales en el territorio nacional y luego agrega: sin perjuicio de la **acción de nulidad** (resaltado fuera de texto) que puedan iniciar las personas facultadas para demandar, el Incora podrá revocar directamente, en cualquier tiempo, las resoluciones de adjudicación de tierras baldías proferidas con violación a tales normas.

Frente a la caso en concreto expone que los contratos de arrendamiento y registro en favor de las sociedades simplificadas y de Riopaila S. A., constituye de suyo una integralidad, cuyas actuaciones deben ser consideradas bajo una misma unidad que deberá entenderse: constitución de sociedades. Protocolización de compraventas y registro particular y explotación a través del contrato de arrendamiento. El comprador de estas unidades agrícolas familiares, celebrado contratos de arrendamiento que

bajo el mismo grupo empresarial, detenta la propiedad acumulada, superando tal unidad en el Departamento del Vichada. Yerra el juzgado al no amparar los derechos colectivos en este caso, pues resulta flagrante su vulneración, cuando se permite su acumulación y explotación de la propiedad en cabeza de un grupo empresarial ya que menoscaba la función social inherente al derecho de propiedad ya que desestabiliza la situación del campo poniendo en riesgo circunstancias de especial protección que el Juzgado no tuvo en cuenta: la seguridad alimentaria y la explotación de alimentos. Pasa luego a considerar el pronunciamiento contenido en la Sentencia C 536 de 1.997, en la que la Corte Constitucional, declaró exequible el Art. 72 de la Ley 160 de 1.994 que estableció la prohibición de enajenar bienes inicialmente adjudicados como baldíos, cuando las extensiones excedieran los límites máximos para la titulación. Yerra a todas luces al indicar a los bienes referidos en la demanda no son de propiedad de la Nación, lo cual, en todo caso, no puede ser óbice para que no sean amparados los derechos colectivos invocados.

Al descorrerse los traslados, por la Procuraduría General de la Nación, en lo judicial ambiental y agrario del Valle, pide se acojan los planteamientos del recurrente y además expone otras razones en apoyo del mismo: un primer argumento que expone hace referencia al derecho colectivo al patrimonio público y la acción popular como mecanismo para su protección. Al punto señala que la primera instancia equivoca su decisión al considerar improcedente el trámite de la acción popular al considerar que los bienes objeto de esta tutela judicial no son de propiedad o dominio de la Nación, es decir, no están en el patrimonio público, por lo que la propiedad no puede ser reclamada por el Incoder u otra entidad estatal. Señala que el A Quo se queda solo en el título sin considerar que si bien hoy están en cabeza de un particular, lo que se busca es que regresen al patrimonio público a través del mecanismo jurídico previsto para ello. No se discute que no es la calidad del bien ya que es claro que están en manos particulares, lo que se quiere es demostrar que esa calidad contraviene el fin social por el cual el Estado se deprendió de ellos. A continuación analiza el tema referente a la concentración de la propiedad rural, resaltando que el Juzgado no se pronunció sobre tal aspecto.

Apelación sentencia. Acción Popular. Incoder en contra de Grupo Riopaila.
Rad: 010-2014-0511

La parte demandada, a su vez, se pronuncia reclamando la confirmación del proveído. Se señala por Riopaila Castilla S. A., que se respalda la decisión en cuanto, a su juicio, sí resulta determinante la naturaleza de los bienes objeto de la controversia. Resalta que el Consejo de Estado ha decantado los presupuestos para que pueda prosperar la acción popular, citando al efecto una jurisprudencia, rematando con la afirmación de que en este caso, la actora indica que pretende proteger el patrimonio público, siendo el derecho colectivo que se invoca, enlistando para ello la totalidad de predios, no obstante tales bienes no son de dominio público, sino particular, por lo que no hay un interés de naturaleza colectiva.

Por las sociedades citadas como aliadas o integrantes del grupo empresarial Riopaila, se manifiesta la ausencia de amenaza o vulneración de un derecho colectivo sobre un bien de propiedad privada. Se alega, además, que en acción popular no se resuelven controversias sobre ineficacia de contratos privados.

CONSIDERACIONES

La Acción Popular como acción constitucional¹ constituye una vía para el ejercicio efectivo del control judicial de la actividad de la Administración Pública y tiene como características principales: es una acción pública, que puede ser ejercida por cualquier persona y son, además, titulares de ella las organizaciones no gubernamentales, las entidades públicas de control, y en general los servidores públicos. Tiene como finalidad única la protección de los derechos e intereses colectivos, entre los que se encuentran - además de los contenidos en la Constitución, las leyes y los tratados internacionales -, el goce del espacio público y la moralidad administrativa². Se puede ejercer tanto para evitar daño contingente para hacer cesar el peligro o la amenaza a un derecho colectivo como para hacer cesar la vulneración sobre él³.

Las acciones populares consagradas en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política, reglamentadas por la Ley 472 de 1998, tienen como

¹ Artículo 88 Constitución Política. Corte Constitucional, Sentencia C-215 de 1999.

² Ley 472 de 1998 Art. 4°.

³ Ley 472 de 1998, Art. 2°.

finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, siendo su naturaleza preventiva, razón por la cual en el inciso 2° del artículo 88 de la Ley 472 de 1998 establece que éstas:

“...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”.

El juez de la acción popular tiene el deber de determinar si los hechos alegados en la demanda dan lugar a la vulneración o a la amenaza de los derechos e intereses colectivos, como objeto de protección de esta acción; de allí la exigencia de que la acción se dirija contra el particular, la persona natural o jurídica, o la autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza o viola el interés colectivo, requisito que supone que la acción u omisión sea probada por el actor, o que del expediente pueda deducirse. Siendo ello así, la finalidad de la acción popular impone, de una parte, la carga para el actor popular de precisar y probar los hechos de los cuales se deriva la amenaza o vulneración de los derechos colectivos alegada en la demanda y, de otra, la obligación para el juez de verificar que de ellos sea posible deducir dicha amenaza o vulneración.

El cuestionamiento que deberá hacerse la Sala, ha de hacer referencia a dos especiales circunstancias: 1. Competencia para conocer de este asunto. ¿lo es la especialidad civil, o en contrario, su conocimiento deberá ser de lo contencioso administrativo?. 2. En el caso que ocupa la atención de la Corporación, ¿puede considerarse como derecho colectivo al patrimonio público, y como agravio al mismo, las transferencias del derecho de dominio y contratos relacionados con la explotación de los predios que eran de propiedad de algunos campesinos, bienes adquiridos por adjudicación que de ellos hiciera la entidad pública encargada de la producción de esos actos administrativos, y que luego ellos transfirieron a las demandadas?.

El primer interrogante se despeja afirmativamente. A la jurisdicción especializada corresponde el conocimiento de aquellas acciones populares que tengan origen en la actividad de las entidades públicas y de los particulares que desempeñen funciones administrativas. En el caso en

estudio, las acciones u omisiones que eventualmente pudiesen representar ataque a un derecho colectivo, específicamente relacionado con el patrimonio público, no provienen de una entidad pública, ni de particulares en ejercicio de funciones públicas; al contrario, es una de ellas que pretende por este medio se logre la ineficacia de los actos que generaran, en su criterio, una injustificada concentración de propiedad sobre predios rurales, que eran de propiedad del Estado y por sus propias determinaciones pasaron a manos de particulares, de tal manera, que se deberán afectar esos actos iniciales, pero no por la actividad suya sino de los particulares. Así se infiere de lo normado en la Ley 472 de 1.998.⁴

Es importante la anterior determinación, por cuanto que de antemano, se precisa que la entidad demandante reconoce que el origen del eventual agravio surge de la relación de los particulares, tanto los adjudicatarios o beneficiados de esos bienes baldíos, como los posteriores adquirentes de esos derechos, con el Estado; ello implica que de darse la vulneración, la misma no surge con los actos administrativos de adjudicación sino con los posteriores.

Dilucidado el aspecto referente a la competencia, procede a analizarse lo concerniente a la segunda controversia. Para ello se observará en primer lugar lo pretendido, luego lo decidido y finalmente lo impugnado.

Regresando a la primera fase del proceso, se tiene que la parte actora quiere que en aras de proteger y prevenir los bienes e intereses colectivos vulnerados con las actuaciones descritas en los hechos expuestos, se declare la vulneración, amenaza y afectación al derecho o interés público, por parte de las demandadas, sobre los predios ubicados en el Departamento del Vichada; como consecuencia se declare la indebida acumulación de propiedad y explotación de los predios ocupados por esa

De la jurisdicción y competencia. Artículo 15. Jurisdicción. La jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conocerá de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las Acciones Populares originadas en actos, acciones y omisiones de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones administrativas, de conformidad con lo dispuesto en las disposiciones vigentes sobre la materia. En los demás casos, conocerá la jurisdicción ordinaria civil.

parte y como consecuencia de esas dos declaraciones señalar que son ineficaces y atentan contra los intereses colectivos la existencia de los contratos de arrendamiento para la explotación de los predios individualizados y son igualmente ineficaces y atentan contra el ordenamiento jurídico las escrituras públicas por medio de las cuales la demandada se hizo a esa propiedad rural; insístese luego en las órdenes a impartir a la Superintendencia de Notariado y Registro para las cancelaciones registrales y notariales producto de las declaraciones anteriores.

Frente a esas solicitudes, la Señora Juez A Quo, resuelve negativamente, como se reseñó, al encontrar que los bienes que fueran baldíos dejaron de serlo en razón de las adjudicaciones, tal como aparece en los folios de matrícula inmobiliaria, por lo que al no pertenecer ahora al patrimonio público por ese hecho, no se cumple con uno de los presupuestos necesarios para la procedencia de la acción popular, al haber dejado de ser bienes de propiedad de la Nación, por lo que al existir nulidad de los actos deberá ser reclamada judicialmente y con las respectivas prestaciones mutuas.

Finalmente la exposición del recurrente quien comienza por argüir la prohibición de perpetrar titulaciones de terrenos baldíos en favor de personas que sean propietarias o poseedoras a cualquier título de otros predios rurales, sin perjuicio de la **acción de nulidad** que puedan iniciar las personas facultadas para demandar, y especialmente señala que el Incora podrá revocar directamente, en cualquier tiempo, las resoluciones de adjudicación de tierras baldías proferidas con violación a tales normas, para terminar expresando que los contratos de arrendamiento y registro en favor de las demandadas constituyen unidad y genera un gran acumulación de y concentración de propiedad agraria, situación que afecta gravemente los derechos colectivos, desestabiliza la situación del campo poniendo en riesgo circunstancias de especial protección que el Juzgado no tuvo en cuenta: la seguridad alimentaria y la explotación de alimentos. Pregoná que la Corte Constitucional encontró exequible el Art. 72 de la Ley 160 de 1.994 que estableció la prohibición de enajenar bienes inicialmente adjudicados como baldíos cuando las extensiones excedieran los límites máximos para la

Apelación sentencia. Acción Popular. Incoder en contra de Grupo Riopaila.
Rad: 010-2014-0511

titulación, sin que ello quiera decir que no puedan ampararse los derechos colectivos. A esas inferencias se oponen los demás intervinientes, con excepción de la Procuraduría.

Sintetizadas las diferentes posiciones, habrá de responderse ese segundo interrogante. Se abordará su solución a partir del contenido del Art. 88 de la C. P⁵., que directamente reconoce como derecho colectivo el relacionado con el patrimonio público. Este canon constitucional impone la protección a tal derecho colectivo, entendiéndose el derecho colectivo al patrimonio público, como el que corresponde al manejo de los bienes del Estado, para el cumplimiento de su objeto, de sus fines, bajo la óptica del estado social de derecho, tal como lo tiene ampliamente enseñado la jurisprudencia nacional, en todos sus órdenes y así lo reseñan tanto la juzgadora de instancia como lo diferentes intervinientes.

No obstante lo anterior es de encontrar si las transferencias y negociaciones ocurridas con posterioridad a la inicial adjudicación puedan considerarse como afectación a ese interés colectivo. La respuesta no puede ser favorable a las pretensiones; no se vislumbra, en principio, afectación o agravio a ese interés popular.

A la anterior conclusión se llega partir de la propia demanda. Como se reseñó, la actora no expone siquiera un hecho que haga relación directa con los actos de adjudicación como vulneradores del interés colectivo; al contrario, de lo expuesto tanto en hechos como en pretensiones puede inferirse que solo ataca los actos jurídicos nacidos con posterioridad al primigenio. La sustentación del recurso tampoco ataca la sentencia con argumentación referida a ese cardinal aspecto.

⁵ **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 públicos, 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.

La improcedencia de titulación de baldíos a personas naturales o jurídicas que ya posean otros predios, ora sea como propietarios ora como poseedores, no es causa, en el evento en que ello ocurra, de que pueda deslegitimarse tales situaciones mediante el mecanismo de la acción constitucional que se intenta. Tampoco lo serán las transferencias o compraventas realizadas con posterioridad a la adjudicación, o arrendamientos o en general actos de explotación agrícola.

Razón asiste, entonces, a la Señora Juez A Quo, al concluir la improcedencia de esta acción para la finalidad propuesta. Se trata, en efecto, de la disputa existente entre la entidad pública demandante y los segundos adquirentes de los predios originariamente adjudicados, puesto que se observa que no fueron citados éstos, circunstancia que se explica porque no se cuestiona directamente ese acto originario. Infiérese, entonces que evidentemente equivocó, la parte accionante, el mecanismo a usar para pretender la declaración de ineficacia de los actos cuestionados y pudiese así volver al patrimonio de la nación, esos predios.

No significa lo anterior que no puedan intentarse las acciones que sean necesarias para restablecer ese derecho colectivo, por el mecanismo jurídico que realmente corresponde; obsérvese que tanto el actor como la Procuraduría plantean actos de nulidad, que deben ser considerados en forma diferente al aquí planteado, puesto que efectivamente se hallan realidades que podrían permitir las declaraciones pedidas, pero en el escenario que corresponde, si se ataca la adjudicación misma, y se llegare a deducir que los adjudicatarios hubiese incumplido los compromisos que pudieran haber adquirido, entre otros, los establecidos en los registros inmobiliarios, si así pudiese concluirse, de las anotaciones que rezan: "prohibición de realizar actos que impliquen tradición, gravámenes o limitaciones del dominio sin previa autorización de INCORA - limitación de dominio". "prohibición de gravar con hipoteca para créditos diferentes a fomento agropecuario dentro de los cinco años siguientes".

Apelación sentencia. Acción Popular. Incoder en contra de Grupo Riopaila.
Rad: 010-2014-0511

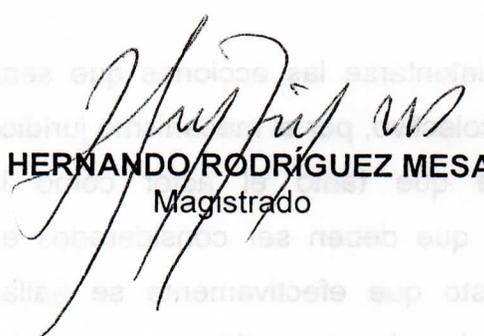
Conclúyese, por tanto, que no asiste razón al recurrente en cuanto el agravio que se expone no puede ser solucionado a través de esta acción constitucional y consiguientemente deberá confirmarse la sentencia.

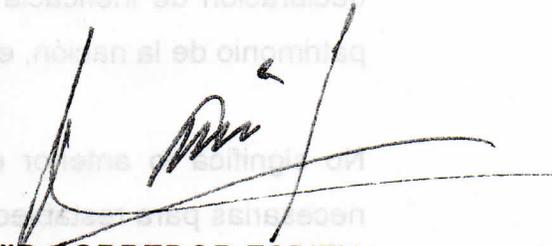
EN MÉRITO DE LO EXPUESTO, EL TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE CALI, EN SALA CIVIL DE DECISIÓN, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY,

RESUELVE

CONFÍRMASE la sentencia. Ejecutoriada esta providencia remítase al Despacho de origen.

NOTIFÍQUESE,


HERNANDO RODRÍGUEZ MESA
Magistrado


JOSÉ DAVID CORREDOR ESPITIA
Magistrado

ANA LUZ ESCOBAR LOZANO

Magistrada

Con impedimento