

ACCION - Escogencia. Pretensiones / ACCION DE REPARACION DIRECTA - Pretensiones / ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - Pretensiones / INCORA - Acción de nulidad y restablecimiento del derecho / ADJUDICACION DE BALDIO - Acción de nulidad y restablecimiento del derecho / INDEBIDA ESCOGENCIA DE LA ACCION - Adjudicación de baldío

No resulta procedente la reclamación de perjuicios a través de la acción de reparación directa, pues como reiteradamente lo ha sostenido la jurisprudencia del Consejo de Estado, la elección de la acción no depende de la voluntad, el arbitrio o el querer del demandante, sino que obedece a la precisa finalidad que con ella se persigue y a las normas que la consagran y que describen los eventos que dan lugar a su procedencia; y cuando de lo que se trata es de reclamar la indemnización de los perjuicios sufridos con ocasión de la actividad de las entidades del Estado, debe establecerse cuál es el origen del daño, pues éste indicará así mismo cuál es la acción procedente. En el caso de la acción de reparación directa, tal y como lo dispone el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, la misma procede para reclamar directamente la reparación del daño, cuando la causa sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de un inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquier otra causa. En cambio, cuando el daño proviene de una decisión administrativa ilegal, la acción pertinente es la de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrada en el artículo 85 ibidem, conforme al cual “Toda persona que se crea lesionada en un derecho amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo y se le restablezca en su derecho...”, o en normas especiales. Cada una de las anteriores acciones, por otra parte, tiene sus propios requisitos y términos de caducidad y es así como, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de los actos de adjudicación de baldíos proferidos por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria –Incora-, tiene un término de caducidad de 2 años, contados a partir de la publicación cuando ella sea necesaria, o desde su ejecutoria en los demás casos (art. 136, Código Contencioso Administrativo).

INCORA - Revocatoria de acto de adjudicación. Acción de reparación directa / ACTO DE ADJUDICACION DE BALDIO - Revocatoria. Acción de reparación directa / REVOCATORIA DE ACTO DE ADJUDICACION DE BALDIO - Efectos / ACCION DE REPARACION DIRECTA - Revocatoria de acto de adjudicación de baldío / ACTO ADMINISTRATIVO - Revocado. Perjuicios / REVOCATORIA DIRECTA - Perjuicios

Esa revocatoria no conlleva el deber de la Administración de indemnizar perjuicio alguno que se haya podido ocasionar con la vigencia del acto administrativo, puesto que se trata de una facultad que la ley le otorga, de dejar sin efectos sus propios actos sin necesidad de acudir ante el juez, como consecuencia de los recursos de vía gubernativa interpuestos por el afectado con el acto o mediante el mecanismo de la revocatoria directa, siempre que advierta que en su expedición se ha configurado alguna de las causales consagradas para ello –art. 69, CCA-: Violación de la Constitución o de la ley, desconocimiento o vulneración del interés público o social o la afectación injustificada de una persona, sin que ninguna norma legal le imponga así mismo, el deber de reconocer autónoma y directamente, alguna responsabilidad por los efectos patrimoniales que tal decisión haya podido producir. Por la anterior razón, si el afectado con el acto administrativo revocado a instancias suyas y como consecuencia del recurso interpuesto, pretende la indemnización de los perjuicios que sufrió con su ejecución, debe acudir a la acción de reparación directa, puesto que ya no existe acto administrativo que impugnar, toda vez que el que subsiste, es el favorable a

sus intereses, es decir, el que revocó la decisión que lo afectaba y por lo tanto, no le asiste interés alguno para demandarlo. Se trata entonces, de una pretensión indemnizatoria que no está ligada a la declaratoria de nulidad de acto administrativo alguno, razón por la cual, la acción procedente es la de reparación directa. Eso es precisamente lo que sucedió en el sub-lite, puesto que el INCORA finalmente revocó la decisión administrativa de extinción del derecho de dominio del señor HERNANDEZ, como consecuencia del recurso oportunamente interpuesto por éste en contra de la referida decisión; es decir que ya no hay decisión adversa vigente y produciendo efectos, contra la cual se hubiera podido intentar la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, ya que el único acto vigente, es precisamente el de revocatoria, que sacó del tráfico jurídico al acto administrativo ilegal. En consecuencia, la única opción posible para reclamar por los daños que se hayan podido ocasionar con fundamento en la ejecución del acto administrativo que fue revocado, es la de ejercer la acción de reparación directa, tal y como fue incoada en el presente proceso; y por lo tanto, estas pretensiones serán objeto de estudio y decisión.

FALLA DEL SERVICIO - Configuración

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

EXTINCION DE DOMINIO - Procedimiento. Demora en la decisión / FALLA DEL SERVICIO - Demora en el procedimiento de extinción de dominio

De la lectura de las normas, (artículos 22 y 23 de la Ley 135 de 1961), se tiene que el procedimiento de extinción del dominio de inmuebles de propiedad privada, debía adelantarse en términos relativamente breves, establecidos concretamente por la ley, y que no implicaban un lapso mayor de 3 meses, a partir de la expedición del acto administrativo mediante el cual se ordenaba iniciar las diligencias administrativas de extinción del dominio, lapso respecto del cual, en términos razonables, podría admitirse la necesidad de su prolongación más allá de lo previsto, en caso de dificultades que se pudieran presentar durante el trámite del procedimiento. No obstante, en el presente caso, como se pudo constatar, a pesar de que las referidas diligencias, adelantadas respecto del predio LAS VIRGINIAS, de propiedad del señor HERNANDEZ RODRIGUEZ, fueron iniciadas mediante acto administrativo –Resolución No. 06086- proferido el 22 de noviembre de 1988, sólo culminaron cuando se produjo el acto administrativo declarando la extinción del dominio, Resolución No. 3253, del 2 de junio de 1993, y eso, a instancias del Tribunal Superior, como consecuencia de la prosperidad de una acción de tutela encaminada a obtener que se ordenara la expedición de dicha decisión. Es decir, que la decisión dentro del procedimiento administrativo en cuestión, se tardó más de 4 años y medio, lo que resulta demostrativo, sin lugar a dudas, de la actitud omisiva e irregular de la Administración, constitutiva por lo tanto, de una clara falla del servicio.

DAÑO ANTIJURIDICO - Prueba

No basta con que se pruebe que el demandante no obtuvo determinadas ganancias o utilidades para que se pueda admitir que se probaron los perjuicios alegados, puesto que, como es bien sabido, para que se pueda pregonar una responsabilidad estatal, el primer elemento que debe probarse y resulta esencial, es el daño antijurídico (art. 90, C.P.), es decir, aquel que no está en el deber legal de soportarlo quien lo sufre; esto implica, como es lógico, que el daño en cuestión, no obedezca ni se deba a razones imputables exclusivamente a quien lo sufrió, puesto que en tal caso, sí estará obligado a asumir sus consecuencias.

DOMINIO DE BIENES RAICES - Tradición / TRADICION - Dominio bienes raíces / MATRICULA INMOBILIARIA - Inscripción / REGISTRO DE INSTRUMENTOS PUBLICOS - Finalidad. Función / INSCRIPCION EN REGISTRO - Formalidad legal. Publicación con efectos erga omnes

La tradición del dominio de bienes raíces se efectúa por la inscripción del título en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, conforme a lo dispuesto por el artículo 756 del Código Civil; así lo tiene establecido de vieja data la Corte Suprema de justicia: "La tradición del dominio de un inmueble no puede verificarse sino a favor de la persona que como adquirente figura en el título y en el registro del mismo". Pero no sólo la transmisión del dominio de los bienes raíces es objeto de inscripción en el referido registro como manifestación de su tradición, sino que todos los actos que afecten esta clase de bienes, deben inscribirse en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria; al respecto, el Decreto 1250 de 1970, por el cual se expide el Estatuto del Registro de Instrumentos Públicos, prevé en su artículo 2º, numeral 1º, que títulos, actos y documentos están sujetos a registro y el artículo 44 ibídem, prescribe que por regla general, ningún título sujeto a registro surtirá efectos respecto de terceros, sino desde la fecha de aquel. Uno de los fines más importantes del registro, es servir de publicidad, en tanto da a conocer a los terceros no sólo quién es el propietario del bien y, por tanto, quién puede disponer de él, sino qué otros derechos, gravámenes, limitaciones y cargas pesan sobre el mismo, es decir que sirve de medio para determinar en cualquier momento, cuál es la situación jurídica del respectivo inmueble. El registro tiene, pues, una función esencialmente publicitaria, como que produce efectos respecto de terceros (art. 44 decreto 1250 de 1970), de ahí que las inscripciones deben adelantarse en forma cuidadosa respetando el antiguo principio de los derechos reales conforme al cual el primero en el tiempo, ha de prevalecer en el derecho. Es así que, cuando el legislador ordena la publicación de actos administrativos que recaen sobre bienes inmuebles, como sucedió en el presente caso, la misma tiene como finalidad hacer obligatorias u oponibles esas decisiones de la Administración, frente a los terceros; o dicho de otra forma, la inscripción es una formalidad legal, que se exige para que ese tipo de actos produzcan efectos en el mundo del derecho y la Administración pueda oponerlos a los administrados. Se reitera entonces, que conforme al Decreto 1250 de 1.970, la inscripción de inmuebles en las oficinas de registro de Instrumentos Públicos, como servicio a cargo del Estado, tiene entre otras, la función de dar publicidad y hacer oponibles a todo el mundo los actos, negocios y providencias referidas a inmuebles. Concretamente el artículo 44 del referido estatuto prescribe que "Por regla general ningún título o instrumento sujeto a registro o a inscripción surtirá efectos respecto de terceros sino desde la fecha de aquel"; es decir, que es ésta la forma como se cumple el requisito de la publicidad en relación con los actos que recaen sobre inmuebles, y por lo tanto, ese registro o inscripción hacen las veces de notificación y publicación con efectos erga omnes y a partir del mismo resulta imposible alegar que se desconoce el hecho, acto, negocio o providencia que refleja la situación

jurídica del bien. Nota de Relatoría: Ver Sentencia de 30 de septiembre de 1919, G.J. XXVII, 311 Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil; Sentencia de 18 de abril de 2002, M.P. Dr. Ricardo Hoyos Duque, Exp. 13932.. Consejo de Estado Sección Tercera, Sentencia del 7 de diciembre de 2.005 M.P. Ramiro Saavedra Becerra Exp 14518

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

Consejero ponente: RAMIRO SAAVEDRA BECERRA

Bogotá D. C., tres (3) de diciembre de dos mil ocho (2008)

Radicación número: 50001-23-26-000-1996-01901-01(16054)

Actor: JUAN AUGUSTO HERNANDEZ RODRIGUEZ

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

Referencia: ACCION DE REPARACION DIRECTA

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 15 de octubre de 1.998 por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca dispuso:

“PRIMERO: Declárase no probada la objeción que por error grave formuló la parte demandada contra el dictamen pericial practicado dentro del proceso.

SEGUNDO: Declárase probada la excepción de acción indebida en relación con las pretensiones tercera y cuarta de la demanda.

TERCERO: Declárase probada la excepción de indebida acumulación de pretensiones en lo referente a las pretensiones subsidiarias.

CUARTO: Deniéganse las demás pretensiones de la demanda.

QUINTO: Sin condena en costas.” (fols 140 a 180 c ppal)

I. ANTECEDENTES

1. Demanda

El 20 de febrero de 1.996, en ejercicio de la acción de reparación directa prevista en el artículo 86 del C.C.A. y a través de apoderado debidamente constituido, el señor JUAN AUGUSTO HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ presentó demanda en contra del INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA - INCORA- cuyas pretensiones fueron:

“PRIMERA. Que se declare que la NACION - INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA “INCORA” es absolutamente responsable de la totalidad de los daños y perjuicios causados al demandante, señor JUAN AUGUSTO HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ identificado con cédula de ciudadanía No. 19.078.327 expedida en Bogotá, con ocasión del proceso administrativo de extinción del Derecho de Dominio en el predio rural de su propiedad, denominado LAS VIRGINIAS; ubicado en jurisdicción del municipio de PARATEBUENO, Departamento de Cundinamarca, proceso que se inició mediante la Resolución No. 6086 del 22 de noviembre de 1.988, por la cual se ordenó iniciar las diligencias administrativas tendientes a establecer la procedencia legal de declarar o no extinguido, en todo o en parte el derecho de dominio respecto al bien citado, y terminó el día 2 de junio de 1.993 con la expedición de la Resolución No. 3253, “Por la cual se declaró extinguido a favor de la Nación, el derecho de dominio privado sobre el inmueble rural denominado las VIRGINIAS, ubicado en jurisdicción del municipio de PARATEBUENO, Departamento de Cundinamarca, acto administrativo que fue revocado en su totalidad mediante la Resolución No. 00147 del 7 de febrero de 1.995, actos administrativos proferidos por la Gerencia General del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria “INCORA”.

SEGUNDA. Que como consecuencia de la anterior declaración se CONDENE a la NACION –INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA “INCORA”, a la reparación de los daños y perjuicios ocasionados consistentes en el daño emergente y lucro cesante dejados de percibir por mi mandante señor JUAN AUGUSTO HERNANDEZ RODRIGUEZ y a favor de este durante y por todo el tiempo que el inmueble estuvo sometido al proceso indebido de extinción del derecho de dominio de propiedad privada, en la suma de CUATROCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$400.000.000) M.L., o por la suma que resulte probada en este proceso.”

TERCERA. Que se declare que la NACIÓN INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA “INCORA”, es absolutamente responsable de la totalidad de los daños y perjuicios causados al demandante, señor JUAN AUGUSTO HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ identificado con cédula de ciudadanía No. 19.078.327 expedida en Bogotá, con ocasión de la pérdida definitiva por adjudicación de parte del inmueble denominado “LAS VIRGINIAS” ubicado en jurisdicción del municipio de PARATEBUENO, Departamento de Cundinamarca, en calidad de baldío el cual es de propiedad privada, mediante la Resolución número 0733 del 29 de Octubre de 1.993, expedida por el INCORA- Gerencia Regional de Boyacá, en la cual adjudicó parcialmente el predio denominado LAS VIRGINIAS al señor OMAR MEDINA MENDOZA y la

Resolución No. 0737 del 29 de octubre de 1.993, expedida por el INCORA –Regional Boyacá, por la cual se adjudicó en calidad de bien baldío parte del predio denominado LAS VIRGINIAS al señor JUAN IGNACIO ROMERO SANCHEZ, en cantidad de cuatrocientas noventa y siete Hectáreas tres mil quinientos setenta y dos metros cuadrados (497 Hectáreas 3572 metros cuadrados)

CUARTA. Que como consecuencia de la declaración anterior se ordene a la NACIÓN INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA “INCORA”, a reparar el daño causado debiendo pagar a favor del señor JUAN AUGUSTO HERNANDEZ RODRIGUEZ por concepto del valor comercial de la totalidad de los predios adjudicados, la suma de MIL CIENTO CUARENTA Y TRES MILLONES DE PESOS (\$1.143.000.000) M.L., a razón de DOS MILLONES TRESCIENTOS MIL PESOS (\$2.300.000 M.L.), o la suma superior o inferior que resulte probada de conformidad con el valor actual comercial de los predios adjudicados a los señores JUAN IGNACIO ROMERO SANCHEZ Y OMAR MEDINA MENDOZA.

QUINTA. Que se condene a la NACIÓN INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA “INCORA”, a pagar a favor de mi poderdante los intereses corrientes y moratorios de que trata el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo.

SEXTA. Que se condene a la NACIÓN INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA “INCORA”, a pagar la corrección monetaria de conformidad a su causación anual, según lo dispuesto por el artículo 178 del Código Contencioso Administrativo.

SEPTIMA. Que se condene a la NACIÓN INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA “INCORA”, a pagar los daños MORALES causados a mi poderdante en suma equivalente a MIL (1.000) gramos de ORO, causados por la angustia y desespero reflejados en la pérdida del patrimonio que era sustento de él y de su familia.”

Como pretensiones subsidiarias, solicitó:

“PRIMERA. Que se condene a la NACIÓN INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA “INCORA”, a restituir en forma real y material la totalidad del predio rural denominado LAS VIRGINIAS, ubicado en la inspección de policía de Villa Pacelly, jurisdicción del Municipio de PARATEBUENO (Cundinamarca), alinderado como aparece en los hechos de la presente demanda, junto con todas sus anexidades, usos y costumbres que poseía el inmueble el día 22 de noviembre de 1988, cuando se expidió la resolución No. 686 hasta la fecha que se haga efectiva la entrega de la totalidad del inmueble.

SEGUNDA. Que como consecuencia de la anterior declaración se CONDENE A LA NACIÓN INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA “INCORA”, a la reparación de los daños y perjuicios ocasionados consistentes en el daño emergente y el lucro cesante dejados de percibir por mi mandante, señor JUAN AUGUSTO HERNANDEZ RODRIGUEZ y a favor de este durante y por todo el

tiempo que el inmueble estuvo sometido al proceso indebido de extinción del derecho de dominio de propiedad privada, en la suma de CUATROCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$400.000.000) ML, o por la suma que resulte probada en el proceso.

TERCERA. Que se condene a la NACIÓN INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA "INCORA", a pagar a favor de mi poderdante, los intereses corrientes y moratorios de que trata el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo.

CUARTA. Que se condene a la NACIÓN INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA "INCORA", a pagar la corrección monetaria de conformidad a su causación anual, según lo dispuesto por el artículo 178 del Código Contencioso Administrativo.

QUINTA. Que se condene a la NACIÓN INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA "INCORA", a pagar los daños MORALES causados a mi poderdante en suma equivalente a MIL (1000) gramos de ORO, causados por la angustia y desespero reflejados en la pérdida del patrimonio que era sustento de él y de su familia."

2. Hechos de la demanda.-

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

2.1. El señor Juan Augusto Hernández Rodríguez adquirió, conforme a nuestras leyes civiles, el predio rural denominado LAS VIRGINIAS ubicado en la vereda VILLAPACELLY, Municipio de PARATEBUENO, Departamento de Cundinamarca, según Escritura Pública No. 330 del 19 de junio de 1.987 de la Notaría Única de Guateque (Boyacá), de manos del señor Juan Antonio Medina Roa, instrumento público que fue registrado en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Gachetá (Cundinamarca) al folio de matrícula inmobiliaria número 160-0006589.

2.2. Dice la demanda que el señor Hernández Rodríguez adquirió el citado inmueble con el objeto de adelantar una explotación agrícola y ganadera en forma técnica y planeada, directamente y por intermedio de tenedores de porciones de terreno como ya lo venían haciendo antes de que él adquiriera el bien, razón por la cual solicitó y obtuvo un préstamo del Banco Ganadero y a través de Escritura Pública No. 10403 del 14 de octubre de 1.988, constituyó hipoteca abierta en primer grado a favor del Banco con el fin de garantizar el préstamo autorizado dentro de la modalidad de la Ley 5ª de 1.973, Ganadería Plan Integral de Cría.

2.3. El día 2 de octubre de 1.987, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria INCORA Regional Meta, con el fin de establecer el grado de explotación o abandono del predio rural LAS VIRGINIAS ordenó practicar una visita previa, para verificar entre otros elementos, el número de ocupantes, tiempo de explotación, etc., diligencia que se llevó a cabo los días 20 a 22 de septiembre (sic) de 1.987 y en ella se concluyó que *“...los ocupantes reconocían dominio ajeno, es decir explotan el bien por o a nombre del propietario, la parte que no es de reserva de conservación de las fuentes de agua...”*.

2.4. A pesar de lo anterior, que significaba que el predio estaba adecuadamente explotado, el INCORA, extralimitando sus funciones y con desconocimiento del debido proceso, mediante Resolución No. 06086 del 22 de noviembre de 1988, ordenó la iniciación de las diligencias administrativas tendientes a establecer, si conforme a la ley, procedía o no declarar extinguido, en todo o en parte, el derecho de dominio privado sobre el inmueble rural denominado Las Virginias, ubicado en el Municipio de Paratebueno.

2.5. La citada resolución fue inscrita en el folio de matrícula inmobiliaria No. 160-0006589 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Gachetá (Cundinamarca) el 16 de marzo de 1.989, con lo cual, prácticamente se sacó del comercio el predio “Las Virginias”, pues el propietario no podía enajenarlo, tampoco podía afectarlo con garantías hipotecarias o como simple prenda de los acreedores, pues nadie estaría dispuesto a adquirir un inmueble cuyo derecho de propiedad puede ser extinguido y nadie lo aceptaría como garantía, circunstancias éstas que, afectarían cualquier tipo de explotación en el predio, causando con ello graves e incalculables perjuicios.

2.7 Como consecuencia del proceso de extinción del derecho de dominio adelantado por el INCORA, el actor a la fecha no ha podido cumplir con el crédito hipotecario obtenido y tampoco ha podido adelantar los programas de explotación por la misma circunstancia.

2.8. Contra la Resolución que ordenó adelantar las diligencias administrativas (Resolución 6086), el señor Juan Augusto Hernandez Rodríguez por intermedio de apoderado, interpuso el recurso de reposición el día 26 de abril

de 1.989, recurso que fue resuelto por la Regional Meta del INCORA un año después, el día 2 de abril de 1.990, negando reponer la decisión impugnada, constituyendo también una falla del servicio la demora en resolver el recurso.

2.9. El 26 de octubre de 1.990 el Gerente Regional Meta del INCORA y dos peritos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi realizaron una inspección ocular al predio Las Virginias en la que nuevamente se determinó qué ocupantes había en ese momento, apareciendo nuevos ocupantes “...y los que en la primera vez dijeron reconocer dominio ajeno en esta nueva diligencia cambiaron sospechosamente de opinión”. También en esta diligencia se violó el debido proceso, pues la prueba se recaudó sin tomarles juramento en los términos y con las formalidades estipulados por el C.P.C.

2.10. En la Ley 135 de 1.961 y en el Decreto 1577 de 1.974 el procedimiento administrativo referente a las diligencias de extinción del dominio en un predio rural, es corto, breve y rápido, con el objeto de no causar perjuicios al titular del derecho de propiedad en un predio rural; y en el presente caso, como el INCORA no decidía, pese a que el procedimiento lo inició el 22 de noviembre de 1988, con la Resolución No. 6086, el demandante interpuso una tutela que fue fallada el 27 de mayo de 1993, ordenándole a la entidad resolver en un plazo de 48 horas.

2.11. El INCORA expidió la Resolución No. 3253 del 2 de junio de 1.993, por la cual se declaró extinguido parcialmente el derecho de dominio y propiedad sobre el predio La Virginia, acto que fue aprobado por la Junta Directiva de la entidad, con el voto favorable e indelegable del señor Ministro de Agricultura, mediante la Resolución No. 095 del 2 de junio de 1.993.

2.12. Contra la Resolución No. 3253 del 2 de junio de 1.993, el actor interpuso recurso de reposición y dos años después, el 7 de febrero de 1.995, el INCORA decidió el mismo, expidiendo la Resolución No. 00147 del 7 de febrero de 1.995, mediante la cual revocó tanto la Resolución 3253 de 1993, como la 095 de 1993; con esta decisión, “...se observa claramente la injusticia que se cometió al haber adelantado un procedimiento en contra de la realidad material del inmueble, con lo cual se causó graves perjuicios morales y materiales...” al demandante.

2.13. Por otra parte, no obstante estar el predio Las Virginias fuera del comercio por la inscripción de la Resolución No. 6086 del 22 de noviembre de 1988 en el folio de matrícula inmobiliaria No. 160-006589, el INCORA tramitó procesos de adjudicación de baldíos en parte del inmueble antes citado a través de las Resoluciones Nos. 733 y 737 del 29 de octubre de 1993, a favor de los señores Omar Medina Mendoza y Juan Ignacio Romero Sánchez, con lo cual se privó al demandante, en forma definitiva, de su derecho de propiedad sobre parte del predio Las Virginias.

2.16. Con los anteriores hechos, se causaron graves perjuicios morales y materiales al señor JUAN AUGUSTO HERNANDEZ RODRÍGUEZ, que le deben ser indemnizados.

3. Actuación procesal en primera instancia

3.1. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca previa corrección de los defectos formales, admitió la demanda mediante auto del 26 de abril de 1.996, el cual fue notificado al demandado el 17 de mayo siguiente (fols. 28 y 32 c. ppal).

3.2. El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria "INCORA", mediante escrito en el que se opuso a las pretensiones, dijo que le constaban unos hechos, negó la ocurrencia de otros y manifestó someterse a lo que resulte probado en el proceso.

Agregó que en el caso de autos lo que quiere el demandante es obtener una ganancia excesiva por unos actos administrativos proferidos en cumplimiento de la ley y que gozan de presunción de legalidad. Dijo también, que no se presentaron los elementos que integran la responsabilidad administrativa del Estado, por cuanto la Resolución No. 6086 del 22 de noviembre de 1.988, mediante la cual se ordenó iniciar las diligencias administrativas destinadas a declarar la extinción de dominio sobre el predio LAS VIRGINIAS, no sacó el bien del comercio porque ella no decidió sobre ninguna medida preventiva de embargo y sólo tuvo efectos de publicidad frente a terceros, con lo cual no se impidió la explotación del inmueble por su propietario.

Propuso como excepción la de "indebida escogencia de la acción", y al

respecto afirmó que existiendo actos administrativos, la acción procedente era la de nulidad y restablecimiento del derecho y no la de reparación directa. (fols 33 a 43 c ppal)

4. Sentencia de primera instancia

4.1. Mediante sentencia del 15 de octubre de 1.998, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró no probada la objeción que por error grave formuló la parte demandada contra el dictamen pericial practicado dentro del proceso.

A su vez declaró probada la excepción de acción indebida en relación con las pretensiones tercera y cuarta de la demanda, así como también declaró probada la excepción de indebida acumulación de pretensiones en lo referente a las pretensiones subsidiarias.

Afirmó el A quo que las pretensiones de la demanda no estaban llamadas a prosperar, porque a lo largo del proceso no se demostró la existencia de perjuicio alguno ocasionado al demandante como resultado del proceso de extinción del dominio del predio Las Virginias que culminó fallido, con la expedición de la Resolución No. 147 del 2 de junio de 1.995.

Agregó que la inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria de la resolución que da inicio a un procedimiento administrativo de extinción de dominio, tiene como finalidad su conocimiento por parte de terceros conforme el artículo 23 de la Ley 135 de 1.961 y que por lo tanto, ese solo hecho no puede considerarse como generador de perjuicios en forma absoluta, sino que el interesado tiene la carga de determinar y demostrar su existencia en forma específica, acreditando también su relación de causalidad con la actuación administrativa.

Dijo también que, aunque se encuentra acreditado que el actor estuvo impedido para explotar económicamente el inmueble, ello no se debió a la existencia de la actuación administrativa, sino a que el predio se encontraba ocupado en su totalidad por terceros que lo aprovechaban para sí desde antes de su adquisición en el año de 1987.

Que lo mismo pasó con el crédito hipotecario que realizó el actor con el

Banco, el cual era de destinación específica, para invertirlo en el predio a sabiendas de que éste se encontraba ocupado por terceros que le impedían el desarrollo de cualquier plan de explotación, situación que sólo se podía solucionar a través de las acciones civiles pertinentes.

Aseveró que los perjuicios derivados de la expedición de los actos administrativos dependen exclusivamente de que se declare la nulidad de los mismos y con ello se obtenga el restablecimiento del derecho, echando de menos esta actividad de parte del demandante, respecto de los actos de adjudicación parcial, como baldíos, de parte del predio La Virginia.

Finalmente, concluyó que el INCORA no tuvo, ni tiene la tenencia o posesión del predio Las Virginias, que el mismo se encuentra ocupado por terceros y en tales condiciones, si el actor pretende su restitución, éste debe demandar a los verdaderos ocupantes a través de las acciones civiles pertinentes. (fols 140 a 180 c ppal).

5. Recurso de Apelación

5.1 El señor JUAN AUGUSTO HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, parte actora en el presente proceso, interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia con el objeto de que se revoque y en su lugar se acceda a las pretensiones de la demanda.

Al efecto dijo que el Tribunal aceptó que el INCORA y sus funcionarios habían causado daños y perjuicios al actor con sus actuaciones de facto, pero no ordenó el pago de los respectivos perjuicios, los cuales fueron evaluados por los peritos, y este dictamen está en firme y obra como prueba en el expediente.

El recurrente afirmó que a pesar de que en la sentencia no se hayan reconocido los hechos del actor tendientes a probar la explotación económica del bien inmueble de su propiedad, lo cierto es que existe prueba de los mismos en el expediente. (fols 182 a 184 c. ppal).

5.2. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca concedió recurso de apelación mediante auto del 1 de diciembre de 1.998 (fol 189 c ppal)

6. Actuación en segunda instancia

6.1. El recurso de apelación se admitió mediante providencia del 5 de marzo de 1.999 y por auto del 26 de marzo siguiente, se dispuso el traslado para alegatos finales, (fols 193 y 195 c. ppal)

6.2. En el término para alegar de conclusión, las partes se pronunciaron así:

6.2.1. La parte actora se ratificó en todos y cada uno de los puntos expresados en la demanda.

Afirmó que la actuación del INCORA fue contraria a los principios constitucionales y legales, y que violó el debido proceso administrativo que cobija a todas las actuaciones de las entidades del Estado.

Dijo también que la sentencia de primera instancia presentó varios errores en la apreciación de las pruebas cuando afirmó que el demandante no tenía la explotación de la finca, cuando la misma Resolución No. 147 del 7 de febrero de 1.995 proferida por el INCORA reconoció que dicha explotación si se dio.

Agregó que además de tener el demandante la propiedad del predio Las Virginias, ejercía la posesión quieta y pacífica en el mismo, toda vez que le compró a varios arrendatarios las mejoras que habían realizado en dicho predio.

Concluyó que el INCORA, actuando sin competencia y desconociendo el debido proceso del actor, por un lado adelantó el proceso de extinción del derecho de dominio del predio Las Virginias y por otro lado, tituló terrenos privados que forman parte de la citada finca como si fueran baldíos (fols. 197 a 200 c. ppal)

6.2.2. En sus alegatos, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria "INCORA" solicitó confirmar la decisión tomada. Precisó que no se demostró la existencia de perjuicio alguno ocasionado al actor como resultado del proceso de extinción del dominio del predio Las Virginias, que igualmente el INCORA no ha tenido ni tiene la posesión del predio las Virginias, el cual se encuentra ocupado por terceros desde antes de que el actor adquiriera su propiedad.

Añadió que si el actor estuvo impedido de explotar económicamente el predio, no fue por la existencia de la actuación administrativa que en ningún caso le impidió el acceso al mismo, sino porque se encontraba ocupado en su totalidad por terceros que lo aprovechaban para sí desde antes de su adquisición en el año de 1.987 y que culminada toda actuación del INCORA, la situación persistió, sin que existiera nexo alguno entre la actividad administrativa y el hecho de que el actor no pudiera obtener beneficio económico de su propiedad.

Concluyó que resulta improcedente la pretensión subsidiaria tendiente a que se ordene la restitución en forma real y material de la totalidad del predio, teniendo en cuenta que los procesos de restitución de la posesión o la tenencia están regulados por el título XXII - Capítulo II del Código de Procedimiento Civil y su conocimiento corresponde a la jurisdicción ordinaria civil (fols 203 a 208 c ppal)

6.2.3. En la oportunidad legal, la Procuradora Quinta Delegada en lo Contencioso Administrativo presentó sus alegatos de conclusión mediante escrito en el que solicitó a la Sala confirmar la sentencia impugnada, con fundamento en que si bien el INCORA inició el trámite del proceso de extinción de dominio en 1988 y lo culminó en 1.995, tal demora no constituyó un perjuicio real, cierto y determinable para el demandante.

Agregó que la demora en el trámite sin lugar a dudas constituyó una falla de la administración en la función administrativa que le corresponde ejecutar, pero que la sola demostración de la falla por parte del Estado, no compromete la responsabilidad patrimonial del mismo.

Adujo que se debió demostrar el perjuicio real, concreto, determinable y cuantificable. Y que esa demostración corría por cuenta del demandante, quien era el que lo alegaba, pero él no logró probarlo en el expediente.

6.3. Las Consejeras de Estado, Doctoras Ruth Stella Correa Palacio y Myriam Guerrero de Escobar, manifestaron su impedimento para conocer del presente asunto, con fundamento en la causal prevista en el numeral 2 del artículo 150 del C. P. C. el cual fue debidamente aceptado por la Sala.

II. CONSIDERACIONES

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación que interpuso la parte actora contra la sentencia de primera instancia. El Consejo de Estado es competente para decidir el recurso de apelación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 129 del C.C.A¹.

1.- Las excepciones.

1.1. Indebida escogencia de la acción:

En la sentencia impugnada, el Tribunal declaró probada la excepción de acción indebida en relación con las pretensiones tercera y cuarta de la demanda.

Al respecto, es claro para la Sala que, existiendo actos administrativos de los cuales se deduce supuestamente un perjuicio, éstos deben ser impugnados y no pueden serlo por la acción de reparación directa.

En el presente caso, se trata de las Resoluciones No. 733 y 737 del 29 de octubre de 1.993, por medio de las cuales el INCORA adjudicó, en calidad de bien baldío, parte de un inmueble a unos particulares; en consecuencia, la acción que tiene la persona que alega ser titular del derecho de propiedad sobre el bien adjudicado como baldío, y que resulta pertinente para lograr el restablecimiento del derecho y la indemnización de los perjuicios que esa decisión crea, no es otra que la de nulidad y restablecimiento del derecho, acción esta que tal y como lo consagra el artículo 85 del C.C.A, tiene por objeto, en primer lugar, restaurar el ordenamiento jurídico trasgredido con ocasión de la expedición de un acto administrativo que quebranta los postulados legales y, en segundo lugar, obtener la reparación de un derecho de orden subjetivo vulnerado por el acto censurado.

En virtud de lo anterior, hizo bien el a quo cuando declaró probada la excepción de acción indebida, respecto de las pretensiones tercera y cuarta de la demanda, que apuntan a obtener la declaratoria de responsabilidad de la entidad

¹ En razón a la cuantía, el proceso es de doble instancia, ya que la pretensión mayor de la demanda corresponde a los perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante los cuales solicita el actor en la suma de \$1.143.000.000 y a la fecha de presentación de la demanda, 20 de febrero de 1.996, superaba el monto requerido en ese año que era de \$13.460.000 para que el proceso tuviese doble instancia (Artículo 131 del C.C.A. subrogado D.E. 597/ 88 artículo 2)

demandada por los daños y perjuicios sufridos por el actor, “...con ocasión de la pérdida definitiva por adjudicación de parte del inmueble denominado ‘LAS VIRGINIAS’ (...)”.

En efecto, frente a las Resoluciones Nos. 733 y 737 del 29 de octubre de 1.993, por medio de las cuales el INCORA adjudicó como si fueran baldíos parte del predio La Virginia a los señores Omar Medina Mendoza y Juan Ignacio Romero Sánchez, siendo como eran de propiedad del demandante, éste debió impugnar judicialmente tales decisiones, a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, dentro del término legalmente estipulado para ello (art. 136, CCA).

En las mencionadas circunstancias, no resulta procedente la reclamación de perjuicios a través de la acción de reparación directa, pues como reiteradamente lo ha sostenido la jurisprudencia del Consejo de Estado, la elección de la acción no depende de la voluntad, el arbitrio o el querer del demandante, sino que obedece a la precisa finalidad que con ella se persigue y a las normas que la consagran y que describen los eventos que dan lugar a su procedencia; y cuando de lo que se trata es de reclamar la indemnización de los perjuicios sufridos con ocasión de la actividad de las entidades del Estado, debe establecerse cuál es el origen del daño, pues éste indicará así mismo cuál es la acción procedente.

En el caso de la acción de reparación directa, tal y como lo dispone el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, la misma procede para reclamar directamente la reparación del daño, cuando la causa sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de un inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquier otra causa.

En cambio, cuando el daño proviene de una decisión administrativa ilegal, la acción pertinente es la de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrada en el artículo 85 *ibidem*, conforme al cual “*Toda persona que se crea lesionada en un derecho amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo y se le restablezca en su derecho...*”, o en normas especiales.

Cada una de las anteriores acciones, por otra parte, tiene sus propios requisitos y términos de caducidad y es así como, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de los actos de adjudicación de baldíos proferidos por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria –Incora-, tiene un término de caducidad de 2 años, contados a partir de la publicación cuando ella sea necesaria, o desde su ejecutoria en los demás casos (art. 136, Código Contencioso Administrativo).

Conforme a lo anterior, es claro que en el presente caso no resulta procedente el análisis de las pretensiones 3 y 4, atinentes al reconocimiento de perjuicios por concepto del valor comercial de los predios que fueron objeto de adjudicación a terceros, pues tales pretensiones han debido ser objeto de proposición dentro de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho en el que se juzgara la validez de los actos administrativos contentivos de las decisiones cuestionadas.

No sucede lo mismo en relación con las pretensiones Primera y Segunda, puesto que si bien corresponden a la reclamación de perjuicios por la irregularidad de un procedimiento administrativo que culminó con actos de la misma naturaleza, lo que en principio permitiría aducir la procedencia de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, en realidad en casos como el presente la situación es diferente.

En efecto, se trata de un procedimiento en el cual, frente a una decisión del INCORA, que declaró extinguido el derecho de dominio sobre parte del predio de propiedad del actor, contenida en la Resolución No. 3253 del 2 de junio de 1993, el afectado interpuso oportunamente recurso de reposición, el cual fue resuelto atendiendo sus argumentos y revocando la decisión inicial.

Esa revocatoria no conlleva el deber de la Administración de indemnizar perjuicio alguno que se haya podido ocasionar con la vigencia del acto administrativo, puesto que se trata de una facultad que la ley le otorga, de dejar sin efectos sus propios actos sin necesidad de acudir ante el juez, como consecuencia de los recursos de vía gubernativa interpuestos por el afectado con el acto o mediante el mecanismo de la revocatoria directa, siempre que advierta que en su expedición se ha configurado alguna de las causales consagradas para ello –art. 69, CCA-: Violación de la Constitución o de la ley, desconocimiento o

vulneración del interés público o social o la afectación injustificada de una persona, sin que ninguna norma legal le imponga así mismo, el deber de reconocer autónoma y directamente, alguna responsabilidad por los efectos patrimoniales que tal decisión haya podido producir.

Por la anterior razón, si el afectado con el acto administrativo revocado a instancias suyas y como consecuencia del recurso interpuesto, pretende la indemnización de los perjuicios que sufrió con su ejecución, debe acudir a la acción de reparación directa, puesto que ya no existe acto administrativo que impugnar, toda vez que el que subsiste, es el favorable a sus intereses, es decir, el que revocó la decisión que lo afectaba y por lo tanto, no le asiste interés alguno para demandarlo.

Se trata entonces, de una pretensión indemnizatoria que no está ligada a la declaratoria de nulidad de acto administrativo alguno, razón por la cual, la acción procedente es la de reparación directa.

Eso es precisamente lo que sucedió en el **sub-lite**, puesto que el INCORA finalmente revocó la decisión administrativa de extinción del derecho de dominio del señor JUAN AUGUSTO HERNANDEZ RODRIGUEZ, como consecuencia del recurso oportunamente interpuesto por éste en contra de la referida decisión; es decir que ya no hay decisión adversa vigente y produciendo efectos, contra la cual se hubiera podido intentar la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, ya que el único acto vigente, es precisamente el de revocatoria, que sacó del tráfico jurídico al acto administrativo ilegal.

En consecuencia, la única opción posible para reclamar por los daños que se hayan podido ocasionar con fundamento en la ejecución del acto administrativo que fue revocado, es la de ejercer la acción de reparación directa, tal y como fue incoada en el presente proceso; y por lo tanto, estas pretensiones serán objeto de estudio y decisión.

1.2. La indebida acumulación de pretensiones:

El **a-quo** también declaró de oficio la excepción de indebida acumulación de pretensiones, en relación con las que fueron propuestas como subsidiarias y

que se refieren a la orden de restitución del predio LAS VIRGINIAS a favor del demandante.

Con respecto a esta excepción, debe la Sala decir que tal y como lo sostuvo el Tribunal de primera instancia, la pretensión así formulada en la demanda, es propia de un proceso de restitución de la posesión o tenencia y su conocimiento corresponde a la jurisdicción ordinaria civil, conforme lo previene el Código de Procedimiento Civil, puesto que tal circunstancia no deriva de un contrato estatal, evento en el cual podría predicarse la competencia de esta jurisdicción.

Ahora bien, el artículo 82 del C.P.C., aplicable en el proceso contencioso administrativo por expresa disposición legal –art. 267, CCA-, contiene los requisitos que se deben reunir para que proceda la acumulación de pretensiones dentro de un mismo proceso, y uno de ellos es, precisamente, que el juez sea competente para conocer de todas las pretensiones; como tal circunstancia no se da en el presente caso, era procedente declarar la excepción en la forma en que lo hizo el **a-quo**.

2. La legitimación en la causa por activa

El demandante se encuentra legitimado para demandar, puesto que acreditó su condición de propietario del predio denominado Las Virginias, ubicado en la vereda Villapacelly Municipio Paratebuena, Departamento de Cundinamarca.

Esa condición aparece demostrada con la Escritura Pública Número 330 del 19 de junio de 1987 de la Notaría Única del Circulo de Guateque, con la cual se protocolizó la venta que le hiciera el señor Juan Antonio Medina Roa al hoy demandante JUAN AUGUSTO HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (folio 225 a 228 del c 1) y la copia del Folio de Matrícula Inmobiliaria Número 1600006589 expedido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Gachetá, en el que aparece registrada la anterior escritura (folio 20 del c 3).

3.- Hechos probados

Mediante la valoración de las pruebas legal y oportunamente allegadas al proceso, la Sala encuentra acreditados los siguientes hechos, relevantes para la litis²:

- El señor JUAN AUGUSTO HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ es el propietario del predio rural denominado LAS VIRGINIAS ubicado en la vereda VILLAPACELLY Municipio de PARATEBUENO Departamento de Cundinamarca, según Escritura Pública No. 330 del 19 de junio de 1.987 de la Notaría Única de Guateque (Boyacá), registrada en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de GACHETÁ (Cundinamarca) en Folio de Matrícula Inmobiliaria Número 160-0006589. (fols 113 a 116 y 87 a 88 c No.2)

.- El 30 de septiembre de 1.987, once (11) personas que dijeron ser poseedores de lotes de terreno baldíos, situados en las veredas de “Caño Claro”, “La Libertad” y “La Virginia”, de la Inspección Departamental de Policía de Villa Paschelly, del Municipio de Paratebueno, Departamento de Cundinamarca y haberlos explotado en calidad de colonos, en labores de agricultura, desde hace más de 10 años, presentaron ante el Gerente Regional del INCORA Seccional Meta, solicitud de adjudicación del mismo (fols 3 a 5 c No. 3)

.- Con el fin de establecer el estado de explotación o abandono del predio rural denominado Las Virginias (antes Juana Juato), ubicado en jurisdicción del Municipio de Paratebueno, Departamento de Cundinamarca, el INCORA, a través del Gerente Regional del Meta, INCORA dictó el auto del 2 de octubre de 1.987 mediante el cual comisionó a un funcionario del Instituto para practicar una visita preliminar al inmueble el día 20 de octubre de 1987, en la que se debían verificar, entre otros, los linderos del predio, ocupantes, tiempo de ocupación, clase de mejoras, si reconocían o no dominio de parte de los propietarios inscritos, construcciones, explotación económica del predio por cuenta de los propietarios, etc. (fl. 6, cdno. 3).

. La diligencia se llevó a cabo los días 20, 21 y 22 de octubre de 1.987, aunque equivocadamente, el informe dice septiembre; de dicho informe técnico, se destaca lo siguiente:

² Los antecedentes de la actuación administrativa aparecen en el expediente de Extinción de Dominio No. 9945 del predio Las Virginias, Municipio de Paratebueno, (Cundinamarca), y el Expediente de revocatoria directa, aportados al proceso por el INCORA en copia auténtica (cdno. 3).

“El actual dueño es el señor JUAN AUGUSTO HERNÁNDEZ quien compró a Juan Antonio Medina Roa hace aproximadamente dos meses quien a su vez le compró hace 35 años a Cesáreo Adán (...).

SUPERFICIE: Se calculó al inmueble, una extensión aproximada de 1400 hectáreas (...).

APROVECHAMIENTO ECONOMICO:

AREA TOTAL:	1400 has.
Area pancoger:	10 has.
Area ganadera:	200 has.
Area rastrojo:	390 has.
Area montes:	600 has.
Area reserva:	200 has.

EXPLOTACIÓN ACTUAL: El predio no se encuentra explotado ni en ganadería, ni en agricultura, como lo demuestran las áreas de montes y rastrojos únicamente existen 200 has. cultivadas en pasto brachiaria, pero el 50% se encuentra en rastrojos de tipo arbustivo y sin ganado. Esta área se encuentra ocupada por los colonos (...).

CERCAS:

Perimetrales: Existen linderos naturales como el río Guavio y el río Amarillo. Además los montes sirven de linderos naturales.

Además tiene aproximadamente 1000 mts. De cerca de alambre a 3 hilos y horconadura en madera en regular estado y abandonada.

Internas: en malas condiciones y abandonadas, las cercas existentes corresponden a los instalados por los ocupantes (...).

SEMOVIENTES

No existen ganados del dueño del predio, los que hay están en compañía o son de propiedad de los colonos y se encuentran en los terrenos ocupados, en total son: equinos 21, bovinos 159.

OCUPANTES:

PEDRO MIGUEL GUZMAN. Vive en la finca con su familia, tiene un tiempo de ocupación de 35 años, los cuales estuvo como encargado del anterior dueño don Juan Antonio Medina. (...).

Reconoce dominio ajeno (...).

LUIS ADOLFO SOLANO. Tiene un tiempo de posesión de 8 años, se asentó según manifestaciones de él con permiso del dueño y hacía las veces de trabajador del anterior dueño (...).

OMAR QUINCHUCUA. Lleva 5 años como ocupante dentro de la finca según dice con permiso del dueño anterior, razón por la cual reconoce dominio ajeno sobre la parte ocupada (...).

LUIS ALBERTO SOLANO GARZÓN. Tiene en la zona ocupada 20 años (...) el dueño anterior le autorizó quedarse, por lo tanto reconoce dominio ajeno sobre la parte ocupada. (...)

LUIS EDUARDO RINTA. Lleva en posesión del lote ocupado 8 años, reconoce dominio ajeno sobre la parte ocupada (...).

VICTOR VERGARA. Tiene viviendo en la posesión 10 años, la cual adquirió por herencia de su padre (...) tiene un documento por 10 has. cedido por su padre y al hermano le compró 10 has. (...). No reconoce dominio ajeno de la propiedad ocupada (...).

SAMUEL REINA MORENO. Dice tener una posesión de 9 años y entró con permiso del anterior dueño (...) por lo tanto reconoce dominio ajeno sobre la parte ocupada. (...).

JOSE MIGUEL REINA. Hace 6 meses adquirió la tierra, la cual fue cedida de la posesión de su padre Samuel Reina. Reconoce dominio ajeno sobre la parte ocupada. (...).

PEDRO JULIO REINA. Dice tener 10 años de posesión, llegó a la finca como trabajador y el dueño anterior le dio permiso para establecerse. Por lo tanto reconoce dominio ajeno sobre la parte ocupada. (...)."

.- En octubre de 1988, el Banco Ganadero le otorgó al señor JUAN AUGUSTO HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ un crédito a largo plazo por \$ 9.389.000,00 dentro del Programa de Ganadería -Integral de Cría- (fls. 89 a 112, 322 a 348, cdno 2; fl. 116, cdno. 3).

.- Por su parte, el propietario del predio señor JUAN AUGUSTO HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ mediante Escritura Pública No. 10.403 del 14 de octubre de 1.988, para garantizar las obligaciones adquiridas con dicha entidad, constituyó hipoteca abierta en primer grado sin ninguna limitación, a favor del Banco Ganadero sobre 1000 hectáreas aproximadamente de las 1200 hectáreas aproximadas de extensión del predio LAS VIRGINIAS.

.- El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, expidió la **Resolución No. 6086 del 22 de noviembre de 1.988**, *"Por la cual se inician las diligencias administrativas tendientes a establecer la procedencia legal de declarar o no extinguido, en todo o en parte, el derecho de dominio privado existente sobre el predio rural denominado LAS VIRGINIAS, ubicado en jurisdicción del municipio de PARATEBUENO, departamento de CUNDINAMARCA"*; y en ella se ordenó su inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos y Privados, para efectos de publicidad y fue notificada personalmente, en su calidad de propietario

inscrita, al señor JUAN AUGUSTO HERNANDEZ RODRIGUEZ el 19 de abril de 1989 (fls. 1 a 5, cdno. 2; fls. 25 a 29 y 36, cdno 3).

.- Contra la anterior decisión, el señor JUAN AUGUSTO HERNANDEZ RODRIGUEZ, a través de apoderado, interpuso recurso de reposición el 26 de abril de 1989 y solicitó la práctica de pruebas (fls. 46 y 55, cdno 3).

.- Mediante acto administrativo del 2 de abril de 1990, el INCORA resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 006086, en la que decidió no acceder a reponer el mencionado acto administrativo y continuar adelantando las actuaciones hasta la decisión de fondo (fl. 151, cdno 3).

.- El 17 de octubre de 1990, el señor JUAN AUGUSTO HERNANDEZ RODRIGUEZ suscribió promesa de compraventa con el señor OMAR MEDINA MENDOZA, sobre el 50% del predio denominado LAS VIRGINIAS, ubicado en la vereda Villa Pacelly, Virginias, Playón, en la comprensión municipal de Paratebuena, Cundinamarca (fl. 270 y 271, cdno 3).

.- **El 26 de octubre de 1.990** el Asesor Jurídico del Incora Regional Meta, dos peritos del IGAC y el asistente Zona Desarrollo Centro INCORA - Regional Meta suscribieron el acta de la diligencia de Inspección Ocular con intervención de peritos al predio Las Virginias en la cual consta que visitaron el predio, encontrando que el mismo está dedicado en su gran mayoría a la cría, levante y ceba de ganado vacuno raza cebú-criollo en forma extensiva y en menor escala a cultivos de pancoger; y que el señor JUAN AUGUSTO HERNANDEZ RODRIGUEZ, en su condición de propietario del predio objeto de esta diligencia no adelanta ningún tipo de explotación sobre el inmueble, excepto el área en la cual se encuentra construída la casa de la finca en una extensión aproximada de una (1) hectárea.

Así mismo, hallaron varios ocupantes, que manifestaron no reconocer dominio ajeno sobre el predio ocupado ni vínculos de dependencia con el propietario: LUIS ALBERTO SOLANO GARZON, 80 hectáreas; MANUEL EFRAIN MARTINEZ, 20 hectáreas; MANUEL DARIO MARTINEZ, 50 hectáreas; IGNACIO EZEQUIEL HOLGUIN, 80 hectáreas; PEDRO JULIO REINA, 70 hectáreas; PEDRO MIGUEL GUZMAN, 200 hectáreas; NORBERTO ALIRIO GONZALEZ WALTEROS, 80 hectáreas; JOSE EDWIN HERNANDEZ NOVOA, 30 hectáreas;

VICTOR MANUEL CONTRERAS GARCIA, 65 hectáreas; SERAFIN CONTRERAS GARCIA, 25 hectáreas; HECTOR JOSE ROMERO VERA, 50 hectáreas; LUIS EDUARDO RINTA, 30 hectáreas; VICTOR MANUEL VERGARA, 30 hectáreas; ABSALON URREA URREGO, 20 hectáreas; LUIS ADOLFO SOLANO, 40 hectáreas; JOSE MIGUEL REINA, 10 hectáreas; VISITACION GUZMAN SOLANO, 50 hectáreas; WILSON RAMIREZ, 30 hectáreas; HUMBERTO MORA, 50 hectáreas; HELI GUZMAN, 30 hectáreas; JOSE LUIS GUTIERREZ TOLOSA, 15 hectáreas; CARLOS FERNANDEZ, 20 hectáreas (fls. 13 a 20, cdno 2; fls. 210 a 217, cdno 3).

.- Obra prueba de que el señor JUAN AUGUSTO HERNANDEZ RODRIGUEZ, adelantó gestiones judiciales y extrajudiciales con ocasión de la perturbación de la posesión a la que estaba siendo sometido; así se advierte, por ejemplo, en el memorial dirigido al Juez 108 de Instrucción Criminal de Cáqueza, en el que denuncia a los señores PEDRO MIGUEL GUZMAN, ANA ROSA SOLANO GARZÓN, ADOLFO SOLANO GARZÓN, ALBERTO SOLANO GARZÓN, vecinos de la Inspección de Villa Pacelly - Paratebueno, “...*quienes se encuentran perturbando la posesión que tengo al ser propietario con títulos legales de la finca las Virginias...*” (fl. 462, cdno 3). En dicho memorial, el señor HERNANDEZ manifestó:

“Pedro Miguel Guzmán y Ana Rosa Solano Garzón, an (sic) continuado perturbando mi posesión, desobedeciendo lo ordenado por el señor Inspector Departamental de Policía de Villa -Pacelli, en sentencia del quince de febrero de 1988 (...).

El citado Guzmán y la señora Ana Rosa Solano, están ofreciendo en venta lotes de terrenos de mi finca y están pastando sus animales en mis potreros sin mi permiso y construyendo ranchos en algunos sitios de la finca (...).

El señor Adolfo Solano viene ocupando un potrero de mi finca contra mi voluntad (...) y entiendo que vendió parte del mismo (...) dicho señor ha incumplido los compromisos que ante autoridad competente y de documentos privados suscritos legalmente se ha comprometido (...).

El señor Alberto Solano Garzón, contra quien cursa en su despacho varias denuncias, continúa perturbando mi finca al estar construyendo ranchos y sacando maderas de la misma, sin mi permiso. También ha hecho varias reuniones invitando a ciudadanos (sic) del sector para que me invadan la finca (...).

.- El 28 de diciembre de 1987, ante la Inspección Departamental de Policía de Villa Pacelly Paratebueno Cundinamarca, el señor JUAN AUGUSTO HERNANDEZ RODRIGUEZ, representado por el señor JAIRO SANABRIA GALVIS, llegó a un acuerdo con el señor ADOLFO SOLANO GARZON, en el sentido de que este último terminaría contrato de limpia de potrero al que se había comprometido con aquel, en la finca Las Virginias, de su propiedad; así mismo, que se compromete “...a empotrerar los semovientes de su propiedad únicamente en el potrero el cual tiene mejoras de pastos Braquiaria en dicha finca en un término de dos (2) días contados a partir de la firma de la presente diligencia o buscarles pastos en otra finca (...)”. (fl. 515, cdno 3).

.- El 15 de febrero de 1988, el Inspector Departamental de Policía Villa Pacelly Paratebueno Cundinamarca, profirió decisión de amparo de posesión en querrela civil policiva ordinaria instaurada contra el señor PEDRO MIGUEL GUZMAN, a quien se le ordenó abstenerse de ingresar cualquier tipo de semovientes a predios de la finca Las Virginias (fls. 516 y 517, cdno 3).

.- Mediante sentencia del 31 de mayo de 1993, el Tribunal Superior de Distrito Judicial Sala Civil, en acción de tutela instaurada por el señor JUAN AUGUSTO HERNANDEZ RODRIGUEZ, resolvió (fl. 395, cdno 3) conceder la tutela y le otorgó al Gerente General del INCORA un plazo de 48 horas a partir de la notificación de la providencia, para que tomara todas las previsiones y órdenes pertinentes para que se profiriera decisión de fondo dentro del proceso de extinción de dominio que se adelantaba por dicha entidad respecto de predio de propiedad del señor HERNANDEZ RODRIGUEZ.

.- El 2 de junio de 1993, el INCORA expidió la **Resolución No. 3253**, mediante la cual el INCORA declaró extinguido el derecho de dominio del predio Las Virginias de propiedad del señor JUAN AUGUSTO HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ con voto favorable de la Junta Directiva de la entidad, mediante Resolución No. 095 del 2 de junio de 1.993 (fls. 286 a 394 c No. 3).

.- El 11 de junio de 1993, el señor JUAN AUGUSTO HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ interpuso recurso de reposición en contra de las Resoluciones Nos. 3253 y 095 del 2 de junio de 1993 (fl. 411, cdno 3). De este recurso, vale la pena resaltar la conclusión del recurrente, en el sentido de que “*el predio se encuentra explotado por ocupantes o dependientes del suscrito como propietario, por lo cual*

el Instituto debe reconocerme esa explotación económica que en su totalidad suman 1075 Has.”

.- El 29 de octubre de 1.993, el INCORA Gerencia Regional de Boyacá, expidió las **Resoluciones Nos. 733 y 737** mediante las cuales adjudicó el predio “El Cairo” al señor OMAR MEDINA MENDOZA y el predio “La Lucha” al señor JUAN IGNACIO ROMERO SANCHEZ (fols 64 a 66 y 84 a 86 c No. 2; fls. 656 y 676, cdno 3).

.- Posteriormente, y en virtud del recurso de reposición interpuesto por la parte actora, mediante **Resolución No. 00147 del 7 de febrero de 1.995**, el Gerente General del INCORA revocó en todas sus partes la Resolución 3253 del 2 de junio de 1.993 y su aprobatoria No. 095 de la misma fecha, es decir, aquella a través de la cual se había extinguido el derecho de dominio privado; este acto fue aprobado por la Resolución No. 02 del 7 de febrero de 1.995, de la Junta Directiva de la entidad (fl. 586, cdno 3).

Entre los argumentos esbozados por el Gerente General del INCORA en dicho acto administrativo vale la pena destacar:

“Así las cosas, el predio las VIRGINIAS sobre el cual recayó la providencia de fondo y cuya impugnación es objeto del presente estudio, está ocupado en su totalidad por terceras personas quienes adelantan actividades agrícolas y ganaderas y según el análisis que sobre el particular se hizo anteriormente, ingresaron al fundo en calidad de trabajadores o con permiso del dueño, algunos de los cuales vendieron posteriormente a quienes en la actualidad ocupan el inmueble según consta en los informes rendidos con ocasión de la confrontación de las diligencias de visita previa e inspección ocular y también por haber suscrito contrato con el propietario del predio, como es el caso del señor OMAR MEDINA, quien ocupa la mayor parte del predio.”

En las anteriores condiciones, se consideró que los nuevos adquirentes, por haberlo hecho de quienes sí reconocían dominio ajeno, no adquirieron realmente la posesión de los predios sino las mejoras; y *“...entre los antiguos ocupantes del predio LAS VIRGINIAS, así como los adquirentes de mejoras en él, existió un vínculo jurídico de dependencia con el propietario inscrito, toda vez que (...) ‘El simple lapso de tiempo no muda la mera tenencia en posesión’. Frente a esta circunstancia, debe concluirse, que la manifestación de las terceras personas, en*

el sentido de no tener vínculo de dependencia con el titular del dominio, queda desvirtuada. (...) lo cultivado por dichos ocupantes se tomará en cuenta para los efectos de demostrar explotación económica del inmueble referido”.

Así mismo, el INCORA en este acto administrativo, consideró que “...respecto de la situación descrita sobre la ocupación del predio por parte de terceros, está indicando claramente que nos encontramos frente a un conflicto social de mera tenencia que no le corresponde por competencia dirimir al Instituto”.

.- Finalmente, mediante la **Resolución No. 1667 del 23 de abril de 1.996**, el Gerente General del INCORA, revocó las Resoluciones 0733 y 0737 expedidas por la Regional Boyacá el 29 de octubre de 1.993, por considerar que las adjudicaciones en ellas contenidas, a favor de los señores OMAR MEDINA MENDOZA y JUAN IGNACIO ROMERO SANCHEZ, recayeron sobre predios -“EL CAIRO” y “LA LUCHA”- de propiedad privada y no baldíos (fols 130 a 136 del c No. 2)

.- Dentro del proceso se practicó prueba pericial, con la designación de peritos -contador público y evaluador- que rindieron dictamen el día 29 de octubre de 1.996, en el cual calcularon los perjuicios sufridos por el demandante con ocasión de: i) la adjudicación de parte del predio de su propiedad mediante Resoluciones 0733 y 0737; ii) ingreso neto dejado de percibir por concepto del cultivo de maíz y yuca; iii) ingreso dejado de percibir por concepto del incentivo forestal; iv) ingreso neto dejado de percibir por concepto de la explotación de ganadería; v) valor de existencias ganaderas; vi) valor de intereses dejados de percibir por concepto de las existencias ganaderas, todo lo cual arrojó un total de \$2.107'772.350,00 (fls. 199 a 222, cdno. 2).

4.- La falla del servicio

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

cumplimiento de los cometidos estatales, la correcta prestación de los servicios a cargo del Estado y en últimas, la satisfacción del interés general.

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

4.1. La demora en la decisión.

Volviendo al presente caso, se observa que los hechos debidamente probados en el proceso, permiten deducir que, efectivamente, se presentaron graves irregularidades en la actuación de la Administración, consistentes en haber demorado durante varios años, un procedimiento administrativo a su cargo, tendiente a establecer la procedencia de la expropiación de un predio de propiedad privada, a tal punto que el administrado titular del derecho de dominio sobre el referido bien, se vio obligado a incoar una acción de tutela para obtener una decisión de fondo dentro de dichas diligencias.

En efecto, en relación con el trámite que regulaba la extinción del derecho de dominio sobre los predios incultos, los artículos 22 y 23 de la Ley 135 de 1961 regulaban lo pertinente, así:

“Artículo 22: “Todo propietario de fundo de extensión superior a dos mil hectáreas (2.000 hectáreas) deberá presentar al Instituto, junto con el respectivo certificado expedido por el Registrador de Instrumentos Públicos y copia del título registrado que acrediten sus derechos de dominio sobre dicho fundo, una descripción detallada de éste, la cual incluirá, además, todos los datos y explicaciones que el Instituto determine con respecto a su ubicación, extensión y forma en que se explota. La misma obligación cobija a los propietarios de superficies menores que formaban parte en 1º de septiembre de 1960, de predios de aquella extensión, y a quienes sin tener título inscrito ejerzan posesión material sobre tales predios.

“Si del predio en cuestión se hubiere levantado un plano topográfico se acompañará copia del mismo.

“Estos requisitos deberán llenarse dentro de los seis (6) meses posteriores a la fecha en que el Instituto reglamente esta disposición.

“El Instituto podrá exigir de las respectivas oficinas catastrales, y del Instituto Geográfico Agustín Codazzi todas las informaciones que

posean sobre la existencia de fundos de la referida extensión y la descripción, fotografía aéreas y planos de los mismos.

“Con base en las relaciones y documentos indicados y en cualquiera otra informaciones que pueda allegar o que se le comuniquen, el Instituto adelantará metódicamente el estudio de los predios a que se refiere este artículo desde el punto de vista de su explotación económica, al tenor de lo previsto en el artículo 8º de la Ley 200 de 1936 y en el inciso 2º del artículo 29 del Decreto 59 de 1938.

Parágrafo. El Instituto podrá extender la obligación de que trata este artículo a los propietarios y poseedores de predios de una extensión menor, a medida que se halle en capacidad de realizar con respecto a éstos el estudio correspondiente. Esto, sin perjuicio de la facultad que le asiste para exigir del propietario o propietarios de cualquier fundo la información de que trata el inciso 3 del artículo 29 del Decreto 59 de 1938.

Tanto la fecha en que el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria reglamente esta disposición como aquella en que los propietarios de extensiones menores a las previstas en el inciso primero de este artículo deban cumplir con las obligaciones en él consignadas, serán fijadas por providencia del Gerente del Instituto y ampliamente divulgadas.

(...)”

Artículo 23, tal y como fue modificado por el artículo 12 de la Ley 4ª de 1973: “Para efectos de la publicidad de la providencia que inicie las diligencias administrativas de extinción de dominio será inscrita en la oficina de registro de instrumentos públicos y privados correspondiente, en donde tendrá prelación. A partir de este registro, el procedimiento que se surta tiene efectos para los nuevos adquirientes de derechos reales.

“El término que tienen los propietarios para solicitar las pruebas será de (15) días contados a partir de la notificación de la providencia que inicie las diligencias administrativas de extinción de dominio, la cual se hará personalmente o en la forma prevista en el artículo 318 del Código de Procedimiento Civil.

“Para decretar pruebas el término será de cinco (5) días. Para la práctica de las pruebas, el término será de cincuenta (50) días. La resolución sobre extinción del dominio permanecerá en suspenso únicamente durante los treinta (30) días siguientes a la ejecutoria de dicha providencia, a menos que dentro de tal término los interesados soliciten revisión de ésta ante el Consejo de Estado, conforme el artículo 8º de la Ley 200 de 1936 y el Decreto Extraordinario 528 de 1964.

“La demanda de revisión sólo será aceptada por el Consejo de Estado si a ella se acompaña copia de la relación de que trata el artículo anterior debidamente firmada y con la constancia de que fue presentada en tiempo oportuno” (Las negrillas son de la Sala).

Se advierte, de la sola lectura de las anteriores normas, que el procedimiento de extinción del dominio de inmuebles de propiedad privada, debía adelantarse en términos relativamente breves, establecidos concretamente por la ley, y que no implicaban un lapso mayor de 3 meses, a partir de la expedición del acto administrativo mediante el cual se ordenaba iniciar las diligencias administrativas de extinción del dominio, lapso respecto del cual, en términos razonables, podría admitirse la necesidad de su prolongación más allá de lo previsto, en caso de dificultades que se pudieran presentar durante el trámite del procedimiento.

No obstante, en el presente caso, como se pudo constatar, a pesar de que las referidas diligencias, adelantadas respecto del predio LAS VIRGINIAS, de propiedad del señor HERNANDEZ RODRIGUEZ, fueron iniciadas mediante acto administrativo –Resolución No. 06086- proferido el **22 de noviembre de 1988**, sólo culminaron cuando se produjo el acto administrativo declarando la extinción del dominio, Resolución No. 3253, del **2 de junio de 1993**, y eso, a instancias del Tribunal Superior, como consecuencia de la prosperidad de una acción de tutela encaminada a obtener que se ordenara la expedición de dicha decisión.

Es decir, que la decisión dentro del procedimiento administrativo en cuestión, se tardó más de 4 años y medio, lo que resulta demostrativo, sin lugar a dudas, de la actitud omisiva e irregular de la Administración, constitutiva por lo tanto, de una clara falla del servicio.

4.2. La adjudicación irregular.

Así mismo, se advierte la irregularidad en la que incurrió el INCORA, al proceder a adjudicar como baldíos, unos predios que hacían parte del predio LAS VIRGINIAS objeto de las diligencias de extinción de dominio, sin que existiera una decisión definitiva al respecto, puesto que no estaba aún en firme el acto administrativo mediante el cual se produjo la extinción parcial del dominio de este último bien, cuando se produjeron las Resoluciones de adjudicación.

Es así como, frente a la Resolución No. 3253 de 1993 –que declaró la extinción del dominio en cabeza del demandante sobre el predio LAS VIRGINIAS-, fue interpuesto recurso de reposición, el cual sólo fue resuelto el **7 de febrero de 1995** mediante Resolución No. 147, mediante la cual el INCORA revocó la decisión impugnada.

De acuerdo con lo anterior, para el día **29 de octubre de 1993**, cuando se profirieron las **Resoluciones Nos. 733 y 737** adjudicando sendos predios a favor de los señores OMAR MEDINA MENDOZA y JUAN IGNACIO ROMERO SANCHEZ, el acto de extinción de dominio sobre la finca LA VIRGINIA, no estaba en firme; y en consecuencia, no podía afirmarse que los predios objeto de adjudicación, que hacían parte de la mencionada finca, ya tuvieran la condición de bienes baldíos que pudieran ser adjudicados, como se hizo a través de las referidas resoluciones.

Tal actitud de la Administración, también resulta irregular e ilegal.

5. Existencia del daño

Ahora bien, el demandante alega que sufrió un daño, consistente en la imposibilidad de explotar el predio LAS VIRGINIAS, del que figura como propietario inscrito; y al respecto, el material probatorio es demostrativo de que, efectivamente, el señor JUAN AUGUSTO HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, no adelantó labor alguna de explotación económica del predio en forma directa, puesto que las actividades de ganadería y agricultura en el predio LA VIRGINIA, fueron desarrolladas por los ocupantes del mismo.

Obviamente, de esa circunstancia pudieron haberse derivado daños al propietario del bien, en la medida en que no obtuvo el lucro y las ganancias propias de la explotación de dicha actividad económica, utilidades que fueron calculadas por los peritos en su dictamen, teniendo en cuenta las posibilidades que ofrecía el predio LA VIRGINIA, según su área y clase de suelos que lo conforman.

Sin embargo, no basta con que se pruebe que el demandante no obtuvo determinadas ganancias o utilidades para que se pueda admitir que se probaron los perjuicios alegados, puesto que, como es bien sabido, para que se pueda

pregonar una responsabilidad estatal, el primer elemento que debe probarse y resulta esencial, el el **daño antijurídico** (art. 90, C.P.), es decir, aquel que no está en el deber legal de soportarlo quien lo sufre; esto implica, como es lógico, que el daño en cuestión, no obedezca ni se deba a razones imputables exclusivamente a quien lo sufrió, puesto que en tal caso, sí estará obligado a asumir sus consecuencias.

Aplicados los anteriores razonamientos al presente caso, no encuentra la Sala pruebas dentro del plenario, que permitan establecer con certeza la afirmación de la demanda, en el sentido de que el señor JUAN AUGUSTO HERNANDEZ RODRIGUEZ, efectivamente sufrió un daño antijurídico, lo que impide acceder a sus pretensiones.

Más aún, observa la Sala que, inclusive en el evento de que se admitiera como acreditado el daño aducido en la demanda, no se probó tampoco en el plenario el indispensable nexo causal entre la falla del servicio que se atribuye a la entidad y el daño alegado, circunstancia que tampoco permite proferir un fallo favorable a la parte actora, pues no hay forma de imputar la responsabilidad a la entidad demandada, por el daño supuestamente sufrido por el demandante; del material probatorio analizado, no se puede deducir que la falta de explotación del bien de propiedad del actor, que sus supuestas pérdidas, fueron por causa de acciones u omisiones del **INCORA**.

En efecto, el daño en el caso de autos, según los términos de la demanda, está determinado por:

1) La pérdida económica (lucro cesante) a la cual fue sometido el señor JUAN AUGUSTO HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ durante el tiempo en que el inmueble Las Virginias, estuvo sujeto al proceso de extinción de dominio de propiedad privada por parte del INCORA, toda vez que en ese lapso, desde el 22 de noviembre de 1.988 hasta el 7 de febrero de 1.995, no pudo explotar el citado bien.

Al respecto, observa la Sala que, a pesar de que se practicó una prueba pericial sobre los ingresos que hubiera podido obtener el demandante de haber explotado en debida forma el predio LAS VIRGINIAS, no obra en el plenario prueba de que la no explotación por parte del señor HERNANDEZ RODRIGUEZ

respecto de dicho predio, que adquirió en 1987, haya sido causada por el procedimiento de extinción de dominio adelantado por el INCORA.

Lo que sí surge con claridad del acervo probatorio, es que cuando adquirió dicho bien, el mismo ya se encontraba ocupado por muchas personas que adelantaban labores de agricultura y ganadería, tal y como lo pudo constatar el INCORA mediante la visita previa que realizó al predio para constatar su explotación, y que con posterioridad a la compra del bien por parte del demandante, se presentaron otros hechos de ocupación, respecto de personas que no reconocían dominio ajeno y negaban tener alguna vinculación o dependencia con el propietario inscrito de los predios ocupados, como se advirtió en la diligencia de Inspección Ocular adelantada dentro de las actuaciones administrativas en cuestión.

Ese hecho de las ocupaciones del predio LAS VIRGINIAS, condujo, como está también probado en el plenario, a que el propietario inscrito del mismo y ahora demandante, adelantara negociaciones con algunos de los ocupantes y denunciara a otros, por perturbación a la propiedad, tal y como se constató en la relación de los hechos probados.

Resulta entonces evidente, que si hubo imposibilidad de explotación del predio por parte de su nuevo dueño, esto es, el señor JUAN AUGUSTO HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, tal impedimento no provino de las decisiones administrativas tomadas por la entidad demandada INCORA, sino de situaciones de hecho cuya solución, no era competencia de esta entidad y debía buscarse por los canales legalmente dispuestos para ello.

Conforme a lo anterior, en el plenario no se probó la aseveración del demandante en el sentido de que fue el largo e irregular procedimiento de extinción de dominio adelantado por el INCORA, el que impidió la explotación del predio LAS VIRGINIAS de su propiedad.

Por el contrario, en la relación de los hechos probados, se logró establecer que el inmueble de propiedad del demandante no estaba siendo explotado económicamente por él mismo cuando el INCORA practicó la primera visita de inspección ocular y que dicha explotación la realizaban terceros, que se encontraban ocupando el inmueble desde mucho antes de que el señor

HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ lo comprara; así se concluyó en la Resolución 147 del 7 de febrero de 1.995, mediante la cual se revocó el acto que había declarado la extinción de dominio del mencionado predio.

Se observa, por otra parte, que efectivamente, se probó que el actor constituyó hipoteca abierta en primer grado a favor del Banco Ganadero para respaldar el préstamo por parte de esta Corporación, tendiente a la explotación económica de su predio, mediante Escritura Pública 10.403 del 14 de octubre de 1.998; sin embargo, no se probó que la Resolución 06086 de 1.988, mediante la cual se iniciaron las diligencias tendientes a establecer la procedencia o no de la expropiación del predio LAS VIRGINIAS, le impedía al hipotecante desarrollar el proyecto ganadero para el cual fue otorgado dicho crédito; la Sala no halló elemento de juicio alguno que permita hacer tal inferencia o que explique el porqué de esa imposibilidad, como no sea el hecho de que, como ya se dijo, el problema de explotación por parte del señor HERNANDEZ RODRIGUEZ en el predio que adquirió, se debió al hecho de su ocupación, por parte de terceros.

En relación con el dictamen pericial que se practicó en el proceso, se advierte que el mismo no prueba que el perjuicio alegado por la parte actora sea imputable a la acción u omisión de la entidad demandada; en él, se calcula simplemente, lo que el predio hubiera podido producir para su propietario en cultivos de maíz y yuca y en la explotación ganadera desde el año de 1.988, pero esto resulta insuficiente para deducir la responsabilidad del INCORA.

2) Otro perjuicio que alega el demandante haber sufrido por las actuaciones de la entidad demandada, es el de la pérdida de la oportunidad de negociar el inmueble, pues aduce que con la inscripción de la Resolución 06086 del 22 de noviembre de 1.988 en el folio de matrícula inmobiliaria de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Gachetá, prácticamente se sacó del comercio el bien.

En relación con este argumento, observa la Sala:

Como es bien sabido, la tradición del dominio de bienes raíces se efectúa por la inscripción del título en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, conforme a lo dispuesto por el artículo 756 del Código Civil; así lo tiene establecido de vieja data la Corte Suprema de justicia: *"La tradición del dominio de un inmueble no*

*puede verificarse sino a favor de la persona que como adquirente figura en el título y en el registro del mismo*³.

Pero no sólo la transmisión del dominio de los bienes raíces es objeto de inscripción en el referido registro como manifestación de su tradición, sino que todos los actos que afecten esta clase de bienes, deben inscribirse en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria; al respecto, el Decreto 1250 de 1970⁴, por el cual se expide el Estatuto del Registro de Instrumentos Públicos, prevé en su artículo 2º, numeral 1º, qué títulos, actos y documentos están sujetos a registro y el artículo 44 ibídem, prescribe que por regla general, ningún título sujeto a registro surtirá efectos respecto de terceros, sino desde la fecha de aquel.

Uno de los fines más importantes del registro, es servir de *publicidad*,⁵ en tanto da a conocer a los terceros no sólo quién es el propietario del bien y, por tanto, quién puede disponer de él, sino qué otros derechos, gravámenes, limitaciones y cargas pesan sobre el mismo, es decir que sirve de medio para determinar en cualquier momento, cuál es la situación jurídica del respectivo inmueble.

Ahora bien, el artículo 23 de la Ley 135 de 1.961, aplicable a la fecha en que se inició el trámite de extinción del dominio del predio LAS VIRGINIAS, determina claramente cuáles son los efectos que produce dicha inscripción registral. Dispone la referida norma:

“Artículo 23. Para efectos de publicidad la providencia que inicie las diligencias administrativas de extinción de dominio será inscrita en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos y Privados correspondiente, en donde tendrá prelación. A partir de este registro, el procedimiento que se surta tiene efectos para los nuevos adquirentes de derechos reales (...)”.(subrayas de la Sala)

³ Sentencia de 30 de septiembre de 1919, G.J. XXVII, 311 Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil.

⁴ Diario Oficial No. 33139 de 4 de septiembre de 1970.

⁵ VELASQUEZ JARAMILLO, Luis Guillermo; Bienes, Ed. Temis, Bogotá, Novena edición, 2004, p. 309.

⁶ Este artículo fue modificado por la Ley 4 de 1973, artículo 12 y a su vez derogado este por la Ley 160 de 1994, artículo 111.

El registro⁷ tiene, pues, una función esencialmente publicitaria⁸, como que produce efectos respecto de terceros (art. 44 decreto 1250 de 1970), de ahí que las inscripciones deben adelantarse en forma cuidadosa respetando el antiguo principio de los derechos reales conforme al cual el primero en el tiempo, ha de prevalecer en el derecho.

Es así que, cuando el legislador ordena la publicación de actos administrativos que recaen sobre bienes inmuebles, como sucedió en el presente caso, la misma tiene como finalidad hacer obligatorias u oponibles esas decisiones de la Administración, frente a los terceros; o dicho de otra forma, la inscripción es una formalidad legal, que se exige para que ese tipo de actos produzcan efectos en el mundo del derecho y la Administración pueda oponerlos a los administrados.

Se reitera entonces, que conforme al Decreto 1250 de 1.970, la inscripción de inmuebles en las oficinas de registro de Instrumentos Públicos, como servicio a cargo del Estado, tiene entre otras, la función de dar publicidad y hacer oponibles a todo el mundo los actos, negocios y providencias referidas a inmuebles.

Concretamente el artículo 44 del referido estatuto prescribe que "Por regla general ningún título o instrumento sujeto a registro o a inscripción surtirá efectos respecto de terceros sino desde la fecha de aquel"; es decir, que es ésta la forma como se cumple el requisito de la publicidad en relación con los actos que recaen sobre inmuebles, y por lo tanto, ese registro o inscripción hacen las veces de notificación y publicación con efectos erga omnes y a partir del mismo resulta imposible alegar que se desconoce el hecho, acto, negocio o providencia que refleja la situación jurídica del bien.

Al respecto, la Jurisprudencia de esta Corporación ha reiterado:

“(...) No debe olvidarse que el registro de instrumentos públicos,

⁷ A juicio del profesor José J. Gómez “el registro es la institución a la cual le está encomendada la organización, estabilización y funcionamiento jurídico de los derechos reales sobre bienes raíces” (GÓMEZ, José J., Conferencias de Derecho Civil-Bienes, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1983).

⁸ Según el profesor Arteaga Carvajal: “Aunque la nueva legislación omitió decirlo expresamente y derogó las normas del Código Civil que lo hacían, de la estructura general del registro se desprende que sus fines y objetivos no cambiaron y puede afirmarse que son los mismos señalados en el antiguo artículo 2637 del Código Civil, derogado por el decreto 1260 de 1970, a saber: (...) ‘Dar publicidad a los actos y contratos que trasladan o mutan el dominio de los bienes raíces o le imponen gravámenes o limitaciones al dominio de éstos, poniendo al alcance de todos saber cuál es el estado o situación legal de la propiedad inmueble’”(ARTEAGA CARVAJAL, Jaime, De los bienes y su dominio, Ediciones Rosaristas, Bogotá, 1ª ed., 1994, p. 254).

como ya lo ha referido esta Corporación⁹, es la institución a través de la cual se realiza la tradición de los derechos reales que recaen sobre bienes inmuebles o de cualquier otro acto, mediante la inscripción del título documental en el correspondiente folio de matrícula inmobiliaria (art. 756 CC). Este servicio público también está concebido para darle publicidad a los actos jurídicos que se produzcan respecto de los bienes inmuebles y para que los mismos sean oponibles respecto de terceros (arts. 2 y 44 dec. 1250 de 1970). Es por ello que para informar respecto de la situación jurídica de un bien inmueble, la autoridad encargada del registro de instrumentos públicos además tiene la función de expedir los certificados de registro de instrumentos públicos, la cual requiere de: "quien la ejerce, del funcionario que la ejecuta, un comportamiento sigiloso a más de cauto, pues ella tiene como objeto entre otros el bienestar de sus asociados; es la función administrativa LA DE EJECUCIÓN DE LA LEY, la que si cumple de acuerdo con su mandato fiel evitará juicios como estos y fomentará una FE ciega y una crítica positiva en su favor"¹⁰.

Se deduce de lo expuesto, que la inscripción de la Resolución 06086 del 22 de noviembre de 1.988 en el Registro de Instrumentos Públicos, jurídicamente no sacó el bien del comercio, puesto que esa no es la finalidad de la inscripción que la ley ordena, la cual, como se explicó, apunta simplemente a darle publicidad a la actuación que se estaba adelantando por el INCORA respecto de ese inmueble.

En consecuencia, sobre el inmueble LAS VIRGINIAS, podían efectuarse todas las transacciones que a bien tuviera su propietario, como venderlo, hipotecarlo, etc.; simplemente que, quien realizara tales negocios sobre el referido bien, estaría enterado de las condiciones en las que se encontraba y asumiría conscientemente el riesgo que existía, de que el procedimiento administrativo iniciado mediante la Resolución 06086, terminara finalmente con la declaración de extinción de dominio sobre el predio objeto de la medida.

Es posible, claro, que de hecho, la existencia de la inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria, le haya impedido al demandante vender el bien, puesto que, como es apenas obvio, no resulta muy llamativo un negocio respecto de un inmueble cuya titularidad pende de una decisión administrativa como la que se estaba gestando en el **sub-lite**; no obstante, la sola existencia de la inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria del acto que inició las actuaciones administrativas en cuestión, no constituye por sí mismo un daño, ni resulta suficiente para

⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 18 de abril de 2002, M.P. Dr. Ricardo Hoyos Duque, Exp. 13932.

¹⁰ Consejo de Estado Sección Tercera, Sentencia del 7 de diciembre de 2.005 M.P. Ramiro Saavedra Becerra Exp 14518

acreditar la existencia del que se alega en el presente caso; para ello, habría tenido que probar el demandante, que efectivamente tuvo intenciones de enajenar el bien, y que el negocio se frustró por causa de la referida inscripción del acto administrativo del INCORA, prueba que la Sala echa de menos.

Lo anterior impide acceder a las pretensiones del demandante por este concepto, por cuanto como es bien sabido, el daño debe ser personal, cierto y actual, y no constituye daño el simplemente eventual, es decir aquel que es apenas hipotético.

3) Finalmente, en cuanto a los perjuicios que alega el demandante como resultado de la pérdida definitiva del inmueble LAS VIRGINIAS, por la adjudicación que se hizo a favor de terceros de parte del predio, observa la Sala que, tal y como se advirtió *ab initio*, estas pretensiones no pueden ser decididas en el presente proceso, toda vez que debieron ser objeto de una demanda presentada en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de los actos administrativos de carácter particular y concreto de los que se deriva el daño alegado ahora por el demandante, puesto que es la ley quien determina la procedencia de las distintas acciones, y no el querer o voluntad del interesado, quien corre con la carga de ejercerlas oportunamente o perder la oportunidad de concurrir a la jurisdicción a hacer valer sus pretensiones; en el presente caso, no es de recibo que, habiendo dejado pasar la oportunidad de impugnar judicialmente los actos administrativos ilegales que privaron al demandante del derecho de dominio sobre parte del predio de su propiedad y que le ocasionaron por lo tanto perjuicios, pretenda ahora encauzar sus peticiones a través de la acción de reparación directa.

Conclusión:

Toda vez que en el **sub-lite** no se acreditaron los elementos esenciales de la falla del servicio que se adujo en la demanda, las pretensiones no están llamadas a prosperar y en consecuencia, el fallo apelado merece ser confirmado, como en efecto lo hará la Sala.

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

FALLA:

CONFÍRMASE la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 15 de octubre de 1.998, dentro del presente proceso.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

MAURICIO FAJARDO GÓMEZ

ENRIQUE GIL BOTERO

RAMIRO SAAVEDRA BECERRA