



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN TERCERA  
SUB-SECCIÓN C**

**Consejera ponente: OLGA MÉLIDA VALLE DE DE LA HOZ**

**Bogotá, trece (13) de junio de dos mil trece (2013)**

Radicación: **25000-23-26-000-200-100007-01 (28173)**  
Actor: **JAIME TUSIDIDES CORTÉS CORTÉS**  
Demandado: **INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA  
INCORA**  
Referencia: **REPARACIÓN DIRECTA**

Resuelve la Subsección el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida por la Sala de Descongestión de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 29 de abril de 2004, mediante la cual se decidió: *"PRIMERO. DECLÁRASE probada la excepción de INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN DE INDEMNIZAR, [sic] formulada por la parte demandada; SEGUNDO. DENIÉGANSE las pretensiones de la demanda; TERCERO. Sin condena en costas."* La sentencia será confirmada.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. La demanda**

El 18 de diciembre de 2000, por intermedio de apoderado judicial y en ejercicio de la acción de reparación directa establecida en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, el señor Jaime Tusidides Cortés Cortés, formuló demanda ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, en contra del Instituto de Reforma Agraria INCORA, solicitando que se hagan las siguientes declaraciones y condenas (folio 2 -9 del cuaderno principal):

*"PRIMERA. El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria INCORA, es responsable Administrativamente de los perjuicios que ocasionó al propietario de las Fincas denominadas LA ISLA Y EL CEDRAL, ubicados en la Vereda del Cañon [sic] Negros Jurisdicción del Municipio de Villavicencio Meta, Dr. MIGUEL ANTONIO PINEDA LOPEZ fallecido en esta ciudad el día..... Agosto [sic] de 1997, por la intervención en la*

*oficina de Registro a sus folios de matrícula inmobiliaria números [sic] oficina de registro de Instrumentos Públicos y Privados de la ciudad de Villavicencio Departamento del Meta, con la resolución emanada del Instituto Colombiano de la reforma Agraria Regional Meta número 1071 de 14 de agosto de 1990, impidiendo por lo tanto haberse negociado y vendido y/o propiciado con este acto Administrativo la invasión masiva.*

**SEGUNDA.** *Condenar en consecuencia a la Nación, y al Instituto Colombiano de la reforma [sic] Agraria INCORA como reparación del daño ocasionado a pagar al actor o a quien represente legalmente sus derechos, los perjuicios de orden material y moral objetivados y subjetivos, actuales y futuros los cuales se estiman como mínimos en 1.735.000.000 conforme a lo que resulte probado dentro del proceso o en su defecto en forma genérica.*

**TERCERA.** *La condena respectiva será actualizada de conformidad con lo previsto en el artículo 178 del C.C. C.A. [sic] y se reconocerá los intereses [sic] legales desde la fecha de ocurrencia de los hechos, cuando se inscribió la resolución 1071 de 1990 hasta cuando se de a [sic] cabal cumplimiento a la sentencia que ponga fin al proceso."*

## 2. Hechos

Para fundamentar el anterior *petitum*, el actor expresó en síntesis lo siguiente:

- Afirmó el actor, que a comienzos de 1990, se hizo un intento de invasión a las fincas de propiedad del médico Luis Antonio Pineda López, (quien falleció en agosto de 1997), tras lo cual intentó acciones de policía y el señor Inspector de manera acuciosa y en colaboración con los invasores, ofició al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria -Meta, quien produjo la resolución número 1071 de 14 de agosto de 1990, para establecer si era procedente la extinción del derecho de dominio privado, sobre las fincas denominadas La Isla y El Cedral, vereda caños negros, jurisdicción de Villavicencio- Meta.
- Con ocasión de la resolución número 1071 del 14 de agosto de 1990, se iniciaron masivas invasiones, siendo sacado a la fuerza de su hacienda Miguel Antonio Pineda López, perdiendo semovientes, cosechas, maquinaria agrícola e inclusive el menaje que componía su casa de habitación.
- La invasión a las fincas La Isla y El Cedral en su totalidad afirmó que se dio, porque el Instituto de Reforma Agraria- INCORA, Regional Meta, lo permitió al inscribir la resolución número 1071 del 14 de agosto de 1990, en los folios de matrícula inmobiliaria, y la iniciación del proceso administrativo a fin de determinar si era o no susceptible de la extinción de dominio privado de estos predios.

- De esta manera, el propietario representado por varios abogados alternativamente, aportaron las pruebas tendientes a demostrar que su finca se estaba explotando adecuadamente y que era un error haber iniciado el proceso administrativo que duró 10 años.
- Manifestó el actor que, la invasión masiva se produjo en los primeros 5 años, luego de manera esporádica, y sobre la finca mencionada con errada creencia que el señor Miguel Antonio Pineda López, era el dueño en extensión mayor, titulado este solamente en casi 100 hectáreas, las cuales se encuentran comprendidas en el área urbana de Villavicencio - Meta, conforme al certificado de tradición anexo.
- De otra parte, el señor Miguel Antonio Pineda López, mediante contrato privado el 8 de octubre de 1995, cedió los derechos litigiosos en cabeza del señor Jaime Tusidides Cortés Cortés, asumiendo en tal condición todos los derechos inherentes a este proceso.
- Posteriormente, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria — INCORA, expidió la resolución número 03270 de 23 de diciembre de 1999, donde declaró que no había lugar a la extinción de dominio privado sobre los predios rurales denominados La Isla y El Cedral, ubicados en la vereda de caños negros de Villavicencio- Meta, *"la cual se notificó a las partes de acuerdo al art. 444 del C.C.0 A. [sic] (...)"*<sup>1</sup>
- Contra la anterior resolución, el señor Jaime Tusidides Cortés Cortés, presentó el 24 de enero de 2000, recurso de reposición por vía gubernativa dentro de los 5 días siguientes a su notificación, siendo resuelto por auto del 20 de octubre de 2000.
- Puntualizó el demandante, que por acción del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria- INCORA, se perdieron las fincas denominadas La Isla y El Cedral, ubicadas en el Departamento del Meta, por tanto debe ser indemnizado por el tiempo que se demoró la intervención estatal del INCORA, habiendo sido ocupada la casa de la hacienda por un gran número de invasores.
- El demandante señaló, que como cesionario del derecho litigioso adquirido de Miguel Antonio Pineda López, asumió los perjuicios que ocasionó el Instituto al cedente, conforme al contrato celebrado y a los daños que éste ocasionó, sin que medien circunstancias irresistibles o imprevisibles, de fuerza mayor o caso fortuito, siendo culpa exclusivamente de quien impartió las órdenes y resolución sin escuchar antes al propietario, significando un abuso y exceso de la administración pública.
- Afirmó el actor, que con el retardo de su decisión, el INCORA lo perjudicó, imposibilitando acrecentar sus intereses económicos, ya que según el demandante con el patrocinio del Instituto, los invasores fueron quienes usufructuaron los

---

<sup>1</sup> Folio 4, hecho No 9, del cuaderno principal

predios La Isla y El Cedral, cuando era suficiente la inspección judicial para tomar una pronta decisión, y no 11 años.

- El actor solicita los daños y perjuicios que le causaron en su condición de cesionario con la intervención a los predios La Isla y El Cedral de parte del INCORA, entidad que debía determinar si la propiedad cumplía con su función social.
- Finalmente argumentó, que fueron tan grandes los perjuicios ocasionados por el Instituto que el Municipio de Villavicencio, por intermedio de la oficina de planeación levantó un plano heliográfico considerando al INCORA como propietario de las fincas La Isla y El Cedral, por tanto se aseguró, que ellos sí tenían intervención directa sobre las fincas reconociendo a los invasores como si se tratara de propietarios exclusivos.

### **3. La contestación de la demanda**

La demanda fue admitida el 22 de marzo de 2001 (folio 12 del cuaderno principal), y notificada personalmente al Instituto de la Reforma Agraria — INCORA, el 25 de abril de 2001 (folio 14 del cuaderno principal).

El 22 de mayo siguiente, el apoderado del Instituto de Reforma Agraria — INCORA, contestó la demanda (folio 20 a 27 del cuaderno principal) y propuso las siguientes excepciones de fondo:

- "1 - *CADUCIDAD DE LA ACCIÓN. [sic] Se hace consistir en que los hechos aludidos por la parte actora como presuntos generadores de los perjuicios, sucedieron en el año de 1990 lo que indica que de conformidad con lo consagrado en el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, la acción se encuentra caducada.*
- 2- *FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA. Es evidente que el demandante no se encuentra legitimado para impetrar esta acción por las siguientes razones: Se tiene fotocopia del contrato de cesión de derechos litigiosos de fecha 8 de octubre de 1995, que además de no ser muy claro, es evidente que no tiene ninguna validez, por cuanto a la fecha de su celebración no existía un litigio entre las partes de este proceso, toda vez que el Instituto como autoridad administrativa adelantaba un procedimiento en cumplimiento de una función asignada por la ley, ejerciendo su competencia no como parte dentro del procedimiento administrativo adelantado, sino como autoridad administrativa encargada como ya se dijo de cumplir una función legal.*

*En consecuencia no existía derecho litigioso susceptible de cesión. El Código Civil en su artículo [sic] 1969 inciso 2°, consagra lo siguiente: "Se*

*entiende litigioso un derecho, para los efectos de los siguientes artículos, desde que se notifica judicialmente la demanda." Entre el Incora y el cedente de los presuntos derechos litigiosos no se había trabado ninguna litis.*

*Por otra parte y conforme a los documentos que reposan en el expediente 10192 —E, proceso administrativo de extinción del dominio, se tiene que el señor propietario de los predios LA ISLA Y EL CEDRAL, falleció el 18 de agosto de 1997, concurriendo los sucesores a hacerse parte en el procedimiento administrativo de extinción de dominio, nombraron nuevo apoderado y ante notario adelantaron el trámite de sucesión,[sic] correspondiente efectuando la partición respectiva, trabajo este que se encuentra registrado en los folios de matrícula inmobiliaria de los predios LA ISLA Y EL CEDRAL.*

*El señor JAIME TUSIDIDES CORTÉS CORTÉS, no compareció a efectos de hacer valer sus presuntos derechos litigiosos dentro de la sucesión, y en consecuencia todos los derechos y acciones derivadas de la propiedad sobre los inmuebles denominados LA ISLA y EL CEDRAL, fueron repartidos y adjudicados en cabeza de quienes acreditaron derechos ciertos sobre los mismos, no habiendo acreditado el actor derecho alguno en el proceso mortuario adelantado y en consecuencia se reitera que no esta [sic] legitimado para incoar la presente acción.*

- *3. INEXISTENCIA DE LA OBLIGACIÓN DE INDEMNIZAR. En defensa de los intereses de mi representada, propongo esta excepción en razón a que la demandada no es responsable de los presuntos perjuicios que se le imputan, en cuanto como ya se dijo se limitó a cumplir funciones asignadas por la ley. Es evidente que la estimación de los perjuicios que plasma el accionante en el capítulo [sic] de la cuantía de la demanda, no tienen ningún soporte probatorio y podrá asegurarse que únicamente se conciben en su imaginación"*

A su turno el apoderado de la parte actora se refirió a las excepciones formuladas en contestación de la demanda el 4 de junio de 2001 (folio 28 a 34 del cuaderno principal), así:

- *Caducidad: "Al proponerse la caducidad de la acción con fundamento en lo preceptuado en el artículo 136 del Código Administrativo, el acto generador de los perjuicios es precisamente la resolución 03270 del 23 de Diciembre [sic] de 1999 proferido por la Gerencia General del Instituto del dominio privado sobre los predios denominados LA ISLA y EL CEDRAL ubicados en la Jurisdicción de Villavicencio" la resolución 1071 de 1990 es el acto con el cual se inicia esas investigaciones que habla el apoderado ... [sic] en el cumplimiento de la ley, en un tanto que el trauma, la morosidad, los perjuicios causados, la negligencia, la inconveniente iniciación de las diligencias administrativas para determinar si*

*estaba o no explotado el inmueble es la decisión de la resolución 03270 del 23 de Diciembre [sic] de 1999, no antes pudo iniciarse esa acción de reparación directa para cobrar los perjuicios, ya que se estaba ante la respectiva o resultado de expropiar o no y siendo que prosperó [sic] la mía [sic] exceptiva desde ese tiempo, hubo efectivamente un perjuicio que lo debe asumir la Nación debiendo ser negada la excepción [sic] por improcedente e indebidamente planteada por las razones expuestas debiendo formularse en su [sic] escrito separado esta [sic] contenida en el art. 97 del C. P. C.*

- *La falta de legitimación en la causa por activa: No es verdad que se actúe con fotocopia del **contrato de cesión de derechos litigiosos** [sic] de octubre 8 de 1995 el proceso administrativo que nos ocupa en la demanda presentada en el aporte de pruebas se presentó el original del contrato mencionado (numeral 3). (...) Como se atreven a decir que no había un litigio entre las partes en este proceso "Iniciación de diligencias administrativas tendiendo a establecer... [sic] resolución 1071 de 1990... [sic] Del [sic] Instituto Colombiano de la Reforma Agraria INCORA a **PINEDA LOPEZ MIGUEL ANTONIO**, luego si se trabó una litis, siendo objeto de la sesión de los derechos litigiosos los [sic] que me permito [sic] transcribir conforme al art. 1969 C.C  
(...). Sobre la propiedad del Señor MIGUEL ANTONIO PINEDA LOPEZ nada pretende son sus herederos quienes ejercen sucesoralmente ese derecho. Y siendo así es que nada se tenía que hacer valer en el sucesorio, en tanto que como se dice el contrato (CEDE) [sic] los derechos litigiosos que a él le corresponden por los perjuicios que ocasionen el INCORA es por lo tanto que existe legitimación en causa para accionar en contra del estado [sic] y sean resarcidos los perjuicios. Esta excepción no se [sic] debe prosperar debido a que no se contrae a los hechos fácticos en un derecho y no tienen prueba que la soporten solamente inconsistencia que atañan [sic] a la defensa la cual veo evaporada por la demostración de los hechos que corroboran la acción para pedir los perjuicios de parte del actor.*
- *Inexistencia de la obligación de indemnizar: La demandada por negligencia y morosidad y atención a los invasores para solucionar la necesidad de tierras para trabajar conforme quedó demostrado en las diligencias administrativas que por 10 años se adelantaron, existió y plenamente se demostró que la propiedad o sea las fincas estaban adecuadamente explotadas y es precisamente donde por su culpa y con la herrada [sic] creencia de parte de los invasores que expropiaran, es que existió la tierra de toda la finca, si así no se [sic] hubiera ocurrido está plenamente seguro que la justicia ordinaria en su proceder hubiera expelido a los invasores quienes eran pocos y estaban ocupando por así decirlo una mínima parte o punta de las fincas.*

*Observamos que no es un asunto de imaginación, existen unos perjuicios los cometió el INCORA REGIONAL META y es ella quien debe indemnizar. (...) Además fueron tan claros los perjuicios que el Departamento de Planeación del Municipio de Villavicencio levantó un plano donde reconoce al INCORA y los*

*invasores que patrocinaban como inscritos o como si se tratara de propietarios de donde no se puede decir que el INCORA ocasiono [sic] perjuicios que debe asumir"*

#### **4. Pruebas decretadas en primera instancia**

Por auto del 19 de julio de 2001 (folio 41 del cuaderno principal), se abrió a pruebas el proceso.

#### **5. Los alegatos de conclusión en primera instancia**

Habiéndose dado traslado a las partes y al Ministerio Público para presentar alegatos de conclusión por auto el 6 de septiembre de 2001 (folio 44 del cuaderno principal), el apoderado del INCORA, reiteró en sus alegatos las excepciones presentadas en la contestación de la demanda (folios 45 a 48 del cuaderno principal).

La parte demandante y el Ministerio Público guardaron silencio (folio 49 del cuaderno principal).

#### **6. La providencia impugnada**

El 29 de abril de 2004, la Sala de Descongestión de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca profirió sentencia *declarando probada la excepción de inexistencia de la obligación de indemnizar formulada por la parte demandada y negando las súplicas de la demanda* (folios 58 a 68 del cuaderno principal). En efecto consideró:

Respecto de la excepción de caducidad de la acción, anotó que no prospera en razón a que "(...) *En este sentido, debe ser tenido en cuenta que los perjuicios allegados por el demandante, no los imputa a los efectos de la Resolución 1071 de 1990 del INCORA, por medio de la cual se inició la investigación que determinaría si los predios en mención cumplían o no con su función social, sino que imputa el daño a la Resolución No 03270 del 23 de diciembre de 1999, por medio de la cual, la entidad demandada, INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA, dio terminación a dicha investigación, concluyendo que no había lugar a extinguir el derecho de dominio privado sobre los predios denominados LA ISLA y EL CEDRAL ubicados en la jurisdicción de Villavicencio, por cuanto no era posible determinar los perjuicios hasta tanto dicha resolución fuera expedida, dependiendo de ésta si se adelantaba o no un proceso de expropiación, decisión administrativa que tomó 9 años por parte del INCORA, causando presuntamente perjuicios al accionante, con su tardanza. En consecuencia, la fecha a partir de la cual se debe empezar a contar el término de caducidad, es precisamente el 23 de diciembre de 1999, [sic] momento en el cual se expidió la Resolución No 03270 por parte del INCORA, siendo así que la demanda, presentada el 18 de diciembre de 2000 [sic] (Fl 2-9 C.1) lo fue en tiempo (...)* (folio 59 del cuaderno principal)."

En cuanto a la legitimación en la causa, expresó "(...) se concluye que no le asiste razón al apoderado de la entidad demandada, en cuanto afirma que el mencionado contrato de cesión de derechos litigiosos es totalmente inexistente, por cuanto, habiéndose iniciado un juicio, tendiente a privar de su derecho de dominio al actor, es obvio que éste tenía un derecho litigioso dentro del mismo, siendo así como se desarrollaron todas las instancias procesales consagradas en el Código de Procedimiento Civil, contando dentro del mismo con oportunidad de recurrir, presentar pruebas, objetar y, en general, hacer uso de su derecho de defensa, razones por las cuales no se puede simplemente afirmar que se trataba de una investigación previa, cuando en realidad fue una litis la que se adelantó a partir de la Resolución 1071 del 14 agosto de 1990. (...) De esta forma queda claro que, la finalidad de la resolución 1071 de 1990, era dar inicio al proceso mediante el cual se esclarecería la situación real de los predios del demandante, a fin de determinar si se procedería a privar su dominio al señor MIGUEL ANTONIO PINEDA LOPEZ o no, siendo válido el mencionado contrato y por tanto, al tener plena validéz, [sic] el demandante esta [sic] legitimado en la causa dentro del presente proceso."

Por último encontró, " (...) probada la inexistencia de la obligación de indemnizar, por cuanto concluye la Sala que la entidad demandada, INCORA, actuó dando cumplimiento tanto a la ley 135 de 1961, como a la Ley 200 de 1936 y al Decreto 1577 de 1974, normas que rigen su funcionamiento y competencia, al dar inicio a la investigación que originó esta litis, se tiene que la carga que soportó el actor, no tiene el carácter de antijurídica y por tanto no hay lugar a reclamar perjuicio alguno. (...)

En punto a lo afirmado por el actor, respecto a haber sufrido perjuicios como consecuencia de la anotación hecha en la Oficina de Instrumentos Públicos, se estima que no existe daño alguno al actor por este hecho, ya que si bien efectivamente se hizo dicha anotación, esto no implica que los bienes hayan sido puestos fuera del comercio o que se les haya dado una destinación especial que impidiera su comercialización o explotación económica, razón por la cual, la Sala estima que no hay lugar a indemnizar al actor por este concepto, al no existir el daño mencionado en la demanda.

Si bien es cierto, le fueron cedidos al actor, los derechos litigiosos consistentes en exigir el pago de los perjuicios ocasionados por el INCORA con ocasión [sic] de la Resolución 1071, no por ello hay lugar al pago de perjuicios, por cuanto éstos no fueron causados por la entidad demandada, tal y como se probó, ya que la ocupación de los predios, había iniciado desde antes de proferirse la mencionada resolución."

## **7. El recurso de apelación**

El 8 de junio de 2004, el actor interpuso recurso de apelación (folio 70 del cuaderno principal), el cual fue concedido el 17 de junio siguiente (folio 77 del cuaderno principal), y admitido por la Sección Tercera del Consejo de Estado el 20 de septiembre del mismo año (folio 81 del cuaderno principal).



En el escrito de sustentación (folio 70 del cuaderno principal), el apelante solicitó revocar la sentencia de primera instancia, por las siguientes razones:

- *"Inobservancia e imprecisión del lugar donde tuvo origen la invasión en los primeros meses del año 1.990. [sic]*
- *No tuvo en cuenta el Despacho sobre el error grave que constituye perjuicios el INCORA, al propietario de las fincas LA ISLA y EL CEDRAL, cuando por supuesto incumplimiento de la función social de la propiedad privada inicia proceso administrativo con la resolución 1071 de 14 de Agosto de 1.990 y luego los colonos invasores con la errada creencia de sobrevenir una expropiación invade la finca en su totalidad y diez años después esta dice que estaba explotada adecuadamente, en todo caso con la inscripción de la resolución se perdieron las fincas definitivamente. [sic]*
- *(...) El estado [sic] tiene que indemnizar los perjuicios que ocasionó por falla en el servicio, esto es en sus instituciones como el INCORA porque el daño proviene de el [sic] las fincas son de propiedad privada como se demostró con los certificados de tradición y las escrituras públicas, intervenidas [sic] en sus matrículas inmobiliarias la sacó de comercio, impidió su venta, o quién compra si cualquier entidad que es por extinción de dominio de una entidad estatal, esto es que se expropia o se extingue el dominio.(...) [sic]*
- *El INCORA no cumplió con las funciones determinadas por la Ley por el prolongado tiempo en proferir la decisión, es responsabilidad del estado [sic] daño antijurídico y la relación o nexo entre este y la omisión. [sic]*
- *(...) Fue tal la morosidad y el daño antijurídico tan grave que cometió el INCORA que se salió de sus manos no pudiendo remediarlo por estar ocupadas las fincas en su totalidad, por no haber observado las plenas pruebas aportadas en término cuya conducencia hubiera variado el curso del proceso, esto es cuando se intentó la revocatoria recurso de reposición y apelación resuelto desfavorablemente, no sirviendo en ese momento procesal, pero luego de diez años si [sic]. Ahí se dijo que las fincas se explotaban adecuadamente, pero ya nada se podía hacer por cuanto estaban totalmente ocupadas, produciéndose por tanto la resolución 0370 de 1.999. [sic]*
- *Quiero decir con lo anterior que una vez se aportaron las pruebas para sustentar los mencionados recursos atacando la resolución 1071 de 1.990, de ahí en adelante solamente hubo dilación, retardo, aspectos aprovechados por los invasores para quedarse con las fincas ayudados por el INCORA Regional Meta, al extremo de no fallar definitivamente debiendo solicitar lo hiciera la gerencia Nacional, desinterés que mostraba en perjuicio del particular y luego decir que cumplió con un mandato legal, pero que por ese mandato, ocasionó un perjuicio anti jurídico que tiene que resarcir (...) [sic]*

- (...) *En tanto el INCORA en uso de sus funciones que el [sic] confiere la Ley, intervino otras fincas y luego dice que si se explotaba adecuadamente, si es de fácil raciocinio y el funcionario que visualizó el terreno a intervenir ha debido notar siquiera que se encontraba o no explotadas, esto es con cultivos, bien sean de la región, ganadería, maquinarias, etc. Estos aspectos los tenía las mencionadas fincas, luego por qué su intervención. Nótese la falla en el servicio que tiene que asumirla el estado [sic] y reparar al cesionario actor en el presente proceso. [sic]"*

## **8. Los alegatos de conclusión en segunda instancia**

Habiéndose dado traslado a las partes para alegar el 28 de octubre de 2004 (folio 83 del cuaderno principal), la parte actora, reiteró su petición de revocatoria del fallo de primera instancia "(...) *Por lo expresado anteriormente y con las plenas pruebas aportadas nos dan como conclusión que es el estado- [sic] 1NCORA- quien tiene que indemnizar los perjuicios cometidos a la intervención de las fincas, y su consecuente perdida [sic] por falla en el servicio o falta de la administración (...)"* (folio 84 a 86 del cuaderno principal No 10).

La parte demandada y el Ministerio Público guardaron silencio (folio 87 del cuaderno principal).

El proceso entró a Despacho para fallo, el 24 de noviembre de 2004 (folio 87 del cuaderno principal)

## **II. CONSIDERACIONES**

Cumplidos los trámites propios de la segunda instancia, sin que exista causal alguna de nulidad que invalide lo actuado, procede la Subsección a resolver el asunto sometido a su consideración de acuerdo con el siguiente esquema: 1. La competencia; 2. La caducidad; 3. Los hechos probados; 4. Daño antijurídico; y la 5. La condena en costas.

### **1. La competencia**

El artículo 129 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 37 de la ley 446 de 1998 referido a la competencia del Consejo de Estado en segunda instancia<sup>2</sup>, dice que la Corporación, en la Sala Contenciosa Administrativa, conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales, en el mismo sentido del artículo 212 de Código Contencioso Administrativo, subrogado por el artículo 51 del Decreto 2304 de 1989. Así, la Corporación es competente

---

<sup>2</sup> Es preciso advertir que el artículo 308 de la ley 1437 de 2011 dice que el nuevo Código "sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia. Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior".

para conocer del asunto, en virtud del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante<sup>3</sup>, en proceso con vocación de segunda instancia ante el Consejo de Estado<sup>4</sup>

## 2. Caducidad de la Acción

Según lo establecido en el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo en su numeral 8, la acción de reparación directa debe presentarse dentro de los dos años contados a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o cualquier otra causa.

En el *sub lite* la responsabilidad administrativa que se le atribuye a la entidad demanda se originó en el proceso administrativo de extinción de dominio No 10192 — E, de los predios La Isla y El Cedral adelantado por el Instituto Colombiano de Reforma Agraria- INCORA, el cual se inició con la resolución No 1071 del 14 de agosto de 1990 y finalizó con la resolución No 03270 del 23 de diciembre de 1999, donde se declaró que *"no había lugar a extinguir el derecho de dominio privado sobre los predios rurales denominados LA ISLA y EL CEDRAL"* (folio 511 del cuaderno de pruebas No 5). En el *acervo probatorio* se tiene que el escrito de demanda fue presentado el 18 de diciembre de 2000, por lo que se deduce que lo hizo dentro de la oportunidad legal para ello.

## 3. Los hechos probados

El acervo probatorio está integrado por las pruebas aportadas directamente por las partes y por las ordenadas por el *A quo*, así:

### Pruebas Documentales

- Copia auténtica de la escritura pública No 1494 de 3 de septiembre de 1984 de la Notaría Diecisiete del Círculo de Bogotá (folios 52 a 57 del cuaderno de pruebas No 3), celebrada entre el señor Miguel Antonio Pineda López y José Luis Vicente Martín y otra, donde se anotó:  
*"(...) PRIMERO. Que transfieren a título de venta a MIGUEL ANTONIO PINEDA LOPEZ el derecho de dominio, propiedad y posesión que los comparecientes vendedores tienen sobre una finca dividida en dos globos de terreno, ubicados en jurisdicción del Municipio de Villavicencio (Meta), Vereda de Caños Negros, denominados LA ISLA y EL CEDRAL (...)"*

<sup>3</sup> La competencia del juez de segunda instancia se encuentra limitada por el alcance del respectivo recurso de alzada (...) [Es así como], si la apelación debe entenderse interpuesta únicamente en relación con aquello que en el fallo impugnado resultare perjudicial o gravoso para el recurrente, el juez de la segunda instancia está en el deber de respetar y de mantener incólume, para dicho recurrente único —y con ello para el resto de las partes del proceso—, los demás aspectos de ese fallo que no hubieren sido desfavorables para el impugnante o frente a los cuales él no hubiere dirigido ataque o cuestionamiento alguno, puesto que la ausencia de oposición evidencia, por sí misma, que el propio interesado no valora ni estima como perjudiciales para sus intereses los aspectos, las decisiones o las materias del fallo de primera instancia que de manera voluntaria y deliberada no recurrió, precisamente por encontrarse conforme con ellos". Consejo de Estado; Sala Plena de Sección Tercera; Sentencia de Unificación del 9 de febrero de 2012; Exp. 21060.

<sup>4</sup> De acuerdo con lo consignado en el decreto 597 de 1988, la cuantía requerida para que un proceso tuviera vocación de doble instancia - cuando la demanda fuera interpuesta en el año 2000-, era de \$26.390.000. En el *sub lite*, la mayor pretensión superaba los \$1.735.000.000 suma mínima alegada por el demandante, así "por perjuicios materiales: \$ 1.335.000.000, morales: \$ 250.000.000 e indemnización futura: \$ 150.000.000" (folio 7 cuaderno principal).

- Contrato de cesión de derechos litigiosos del proceso de extinción del derecho de dominio privado que adelantó el Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA — Regional Meta, celebrado el 8 de octubre de 1996, suscrito entre el señor Miguel Antonio Pineda López (cedente) y Jaime Tucides [sic] Cortés Cortés (cesionario) (folios 11 a 12 del cuaderno de pruebas No 2).  
*"(...) Sexta. — Cedo Los Derechos Litigiosos que a mi corresponden, al CESIONARIO en igualdad de las mismas condiciones conforme a la ley sin reconocer otras personas en cuantía Incierta [sic] por cuanto se trata precisamente de una litis entrabada con el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria — INCORA- Regional Meta, quien asumirá con todos los derechos como si se tratara del Expropiado por esta entidad estatal, con la facultad de recibir las indemnizaciones a que haya lugar, los perjuicios, reconocimientos y en general todo acto que como aleatorio resultare. (...)"*
- Copias auténticas de los memoriales del 1 abril de 1990, dirigidos al Gerente Regional del Incora Regional Meta y suscritos por los colonos invasores, por medio del cual le pidieron la intervención del Instituto, con el objeto de constatar la extensión de los predios La Isla y El Cedral, ubicados en la vereda caños negros de Villavicencio y de propiedad del señor Miguel Antonio Pineda López; y también verificar la improductividad en que estaban los mencionados inmuebles, desde hacía 7 años (folios 3 a 4 y 14 a 15 del cuaderno de pruebas No 3).
- Copia auténtica del memorial, dirigido al Procurador Agrario de Villavicencio y suscrito por los colonos invasores, por medio del cual solicitaron: *"la intervención inmediata, del Agustín Codazzi, Catastro y todas la entidades que tuvieran que ver con ese caso para que previa inspección judicial se compruebe, cual es el número de hectáreas [sic] que tiene legalmente López Pineda. (...)"* (folios 5 a 6 del cuaderno de pruebas No 3).
- Copia auténtica del oficio No 028, donde el Procurador Agrario, Zona XII de Villavicencio, solicitó al Gerente Regional del INCORA de la regional del Meta, *"(...) que debido a un conflicto entre colonos que pretenden estar ocupando tierras baldías y un señor que alega título de propiedad sobre las mismas, comedidamente me permito solicitar a usted se sirva ordenar el procedimiento pertinente establecido en la Ley [sic] sobre Reforma Social Agraria a fin de encontrar pronta solución satisfactoria a ese conflicto."*(folio 13 del cuaderno de pruebas No 3).
- Copia auténtica del informe de visita previa realizado el 10 de abril de 1990 a los predios La Isla y El Cedral, por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, donde se dejó constancia detallada del modo de llegar al predio, linderos, aguas, servidumbres, factores climáticos, topografía y suelos, aprovechamiento económico, maquinaria, construcciones, ocupantes<sup>5</sup> y observaciones generales (folios 19 a 21 del cuaderno de pruebas No 3).

---

<sup>5</sup> Para la fecha de la diligencia 31 personas ocupaban los predios El Cedral y la Isla, se dejó constancia en la citada acta que el señor Miguel Antonio Pineda no vivía en ninguno de los dos predios, " La ocupación del predio según el relato de ellos es de 40 a 45 días y todos los

- Copia auténtica del escrito del 14 de mayo de 1990, presentado por los Colonos Invasores de los predios La Isla y El Cedral, ante el Gerente Regional del INCORA — Regional Meta, mediante el cual le manifestaron: "(...) *acudimos a su despacho, ya que se ha presentado en dicho sector, nueva inbacion [sic] de colonos teniendo en cuenta que las personas, que alli [sic] aparecen reclamando dicha posesion [sic], se presentaron en la semana anterior, [sic] y por conocimiento que tenemos dicen ser ellos los primeros inbasores [sic], de la Isla y el Cedral, pero los suscritos que onestamente [sic] somos; son treinta y ocho 38, que por nuestra situación de pobreza [sic] y miseria, nos hemos visto abocados a correr estos riesgos de la situación en que estamos empeña dos [sic]; pues este no es nuestro oficioni [sic] profecion [sic]. (...)*" (folio 25 del cuaderno de pruebas No 3)
- Copia auténtica de la resolución No 1071 de 1990, proferida por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria el 14 de agosto de 1990, mediante la cual se inició el procedimiento administrativo de extinción de dominio así: (...) *ARTICULO PRIMERO. Iniciar las diligencias administrativas tendientes a establecer si conforme a la ley, procede o no, declarar extinguido en todo o en parte el derecho de dominio privado, sobre los predios rurales denominados LA ISLA Y EL CEDRAL, situados en jurisdicción de la vereda Caños Negros, municipio de Villavicencio, departamento del Meta, con unas extensiones en su orden de 47-3.430 y 41-4.052 hectáreas, según los certificados de registro y tradición de fecha 11 de mayo de 1990, (. .)* (folios 1 a 5 del cuaderno de pruebas No 2).
- Copia auténtica del Certificado de Matrícula Inmobiliaria No 230-0014.824, del predio El Cedral, de la Oficina de Instrumentos Públicos de Villavicencio, expedido el 6 de septiembre de 1990 (folios 34 a 35 del cuaderno de pruebas No 3).
- Copia auténtica del Certificado de Matrícula Inmobiliaria No 230-0014.836, del predio La Isla, de la Oficina de Instrumentos Públicos de Villavicencio, expedido el 6 de septiembre de 1990 (folios 36 a 37 del cuaderno de pruebas No 3).
- Copia auténtica del escrito del recurso de reposición y en subsidio de apelación, formulado por Miguel Antonio Pineda López, contra la resolución No 1071 del 14 de agosto de 1990 (folios 40 a 42 del cuaderno de pruebas No 3).
- Copia auténtica del auto de 27 de febrero de 1991, del Instituto Colombiano para la Reforma Agraria - INCORA- Regional Meta, por medio del cual se niegan los recursos de reposición y de apelación en contra de la resolución No 1071 del 14 de agosto de 1990 (folios 44 a 47 del cuaderno de pruebas No 3).
- Copia auténtica del memorial del 20 de marzo de 1991, por medio del cual el señor Miguel Antonio Pineda López, solicitó al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria- INCORA- Regional Meta, que se declarara la improcedencia de declaratoria de extinción del derecho de dominio sobre los predios La Isla y El

---

*mencionados nó [sic] reconocen propiedad ó [sic] dominio por parte del propietario inscrito y nó [sic] han tenido ningún vínculo de dependencia" (folios 20 a 21 del cuaderno de pruebas No 3)*

Cedral; y que en consecuencia se cancelara la anotación en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente (folios 48 a 49 del cuaderno de pruebas No 3).

- Copia auténtica del memorial del 20 de marzo de 1991, suscrito por el señor Miguel Antonio Pineda López, por medio del cual le comunicó al Instituto Colombiano para la Reforma Agraria — INCORA- Regional Meta, que por acuerdo No 031 de febrero 27 de 1991 expedido por el Concejo Municipal de 15 Villavicencio, se ubicaron los inmuebles La Isla y El Cedral, dentro del perímetro urbano de esa ciudad, teniendo en cuenta dicha información, solicitó el propietario se revocara la resolución No 1071 del 14 de agosto de 1990 (folio 58 del cuaderno de pruebas No 3).
- Copia auténtica del auto de 10 de octubre de 1991 del Instituto Colombiano para la Reforma Agraria — INCORA- Regional Meta, donde se decretó la práctica de pruebas dentro del proceso de extinción de dominio No 10192-E (folios 76 a 79 del cuaderno de pruebas No 3).
- Copia auténtica del acta de diligencia de deslinde de zona de los predios La Isla y El Cedral, celebrada el 2 de marzo de 1993, la cual fue suspendida con el fin de verificar el perímetro urbano de la ciudad de Villavicencio (folio 93 del cuaderno de pruebas No 3).
- Copia auténtica de la continuación del acta de diligencia de alindación [sic] de zona de los predios La Isla y El Cedral, realizada durante los días 29 y 30 de abril, 3, 4 y 5 de mayo de 1993, donde se constató que dichos inmuebles no pertenecían al perímetro urbano de Villavicencio, además que los terrenos se encontraban ocupados 201 personas, las cuales expresaron: "*(...) tener un tiempo de ocupación entre 3 y 4 años, no reconocer dominio ajeno ni tienen ningún [sic] vínculo de dependencia con el señor Pineda López en razón a que varios de ellos se fundaron en terrenos que no registraban ningún tipo de explotación y con el esfuerzo personal, implantaron las mejoras que actualmente tiene y otros adquirieron sus mejoras mediante compra a terceros*" (folios 116 a 128 del cuaderno de pruebas No 3).
- Copia auténtica del memorial del 20 de agosto de 1993, donde el señor Miguel Antonio Pineda López, solicita la nulidad del proceso de extinción de dominio de los predios La Isla y El Cedral, donde anotó: "*(...) Lo anterior en razón [sic] a que no se podía [sic] adelantar esta investigación administrativa por cuanto que [sic] los predios La Isla y El Cedral, para el día [sic] 14 de Agosto de 1990 fecha en que se profirió la resolución [sic] 1071, estos predios ya se encontraban invadidos, circunstancia esta que por expresa manifestación de la ley 135 de 1961 prohíbe [sic] adelantar, proceso administrativo tendiente a establecer la procedencia legal de declarar o no extinguido en todo o en parte el derecho de dominio privado. (...) Es por esto, que veladamente se ha pretendido desconocer la fuerza mayor que la constituye la invasión [sic] de que he sido víctima lo que me ha impedido la explotación económica [sic] de dichos predios de forma adecuada. (...)*" (folios 133 a 135 del cuaderno de pruebas No 3).

- Copia auténtica del auto del 6 de mayo de 1996, del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria — INCORA- Regional Meta, donde se suspendió la diligencia de inspección ocular hasta tanto no existieran elementos claves en cuanto a la real identificación del predio conforme a sus linderos y lo que establecía el acuerdo No 031 del 27 de febrero de 1991 del Concejo Municipal de Villavicencio, que determinaba el nuevo perímetro urbano del municipio de Villavicencio (folios 188 a 135 del cuaderno de pruebas No 3). Copia auténtica del acta de la diligencia de inspección ocular del 27 de mayo de 1996, donde se dejó constancia que debido a la lluvia, era necesario suspender la diligencia (folio 195 del cuaderno de pruebas No 3).
- Copia auténtica de la ampliación del acta de diligencia de inspección ocular del 18 de marzo de 1997, donde se dejó constancia de los siguientes ítems: ubicación, topografía y suelos, clima y ocupantes de cada uno de los predios (folios 397 a 408 del cuaderno de pruebas No 4).
- Copia auténtica de la petición del 1 de julio de 1997, realizada por el señor Jaime Tusidides Cortés Cortés, solicitando ante la Subgerencia Jurídica, del Instituto de Reforma Agraria — INCORA de la ciudad de Bogotá, el cambio de radicación del proceso administrativo No 10192-E, debido a la violación del debido proceso por parte del INCORA- Regional Meta (folios 412 a 413 del cuaderno de pruebas No 4).
- Copia auténtica del auto de 30 de septiembre de 1997, por medio del cual la Subgerencia Jurídica, del Instituto de Reforma Agraria — INCORA de la ciudad de Bogotá, niega el cambio de radicación del proceso administrativo No 10192-E, por considerar que no se cumplen los requisitos establecidos por la ley (folios 417 a 419 del cuaderno de pruebas No 4).
- Copia auténtica del registro civil de defunción No 1618424 del señor Miguel Antonio Pineda López, fallecido el día 18 de agosto de 1997 (folio 422 del cuaderno de pruebas No 4).
- Copia auténtica de la petición del 14 de octubre de 1997, realizada por el señor Jaime Tusidides Cortés Cortés, solicitando ante la Subgerencia Jurídica, del Instituto de Reforma Agraria — INCORA de la ciudad de Bogotá, que el proceso administrativo No 10192 E- permaneciera en dicha dependencia para fallo y se indemnizara a su poderdante (folio 425 del cuaderno de pruebas No 4).
- Copia auténtica del auto de 2 de marzo de 1999 proferido por la Subgerencia de Ordenamiento Social de la Propiedad del Instituto Colombiano para la Reforma Agraria- INCORA, donde se ordena que permanezca el expediente en esa dependencia (folios 466 a 467 del cuaderno de pruebas No 4).
- Copia auténtica de la resolución No 03270 del 23 de diciembre de 1999, proferida por el Gerente General del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, por el cual se declaró que no había lugar a extinguir el derecho de dominio privado sobre los

predios rurales denominados La isla y El Cedral, ubicados en jurisdicción del municipio de Villavicencio- departamento del Meta (folios 505 a 512 del cuaderno de pruebas No 5).

- Copia auténtica del recurso de reposición en contra de la resolución No 03270 del 23 de diciembre de 1999, interpuesto por Jaime Tusidides Cortés Cortés, con fundamento en la pretensión de indemnización por los perjuicios al haberse impedido el uso, goce y disposición de los predios; y además solicitó se aclarara si la fincas serían devueltas a su propietario o se indemnizaría por el valor de los predios (folios 515 a 519 del cuaderno de pruebas No 4).
- Copia auténtica del Certificado de Matrícula Inmobiliaria No 230-14824, del predio El Cedral, de la Oficina de Instrumentos Públicos de Villavicencio, expedido el 29 de junio de 1999 (folios 522 a 523 del cuaderno de pruebas No 4).
- Copia auténtica del Certificado de Matrícula Inmobiliaria No 230-14836, del predio La Isla, de la Oficina de Instrumentos Públicos de Villavicencio, expedido el 29 de junio de 1999 (folios 524 a 525 del cuaderno de pruebas No 4).
- Copia auténtica del auto del 20 de octubre de 2000, proferido por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria —INCORA, a través del cual se abstiene de considerar las peticiones formuladas por el D. Jaime Tucidades [sic] Cortés Cortés (folios 588 a 594 del cuaderno de pruebas No 3).
- Oficio No 15101 del 30 de octubre de 2000, mediante el cual el INCORA, le comunicó al señor Jaime Tusidides Cortés Cortés, que el Subgerente de Ordenamiento Social de la Propiedad, resolvió abstenerse de considerar las peticiones formuladas por el actor. Adjuntó copia de la decisión emitida el 20 de octubre de 2000 por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria INCORA (folios 6 a 10 del cuaderno de pruebas No 2).
- Oficio original No 15554 del 8 de noviembre de 2000, a través del cual el Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA le informó al señor Jaime Tusidides Cortés Cortés, que no era competente para reconocerlo como cesionario del derecho litigioso cedido por el señor Miguel Antonio Pineda (Q.E.P.D); debido a que el proceso administrativo ya había culminado (folios 18 a 20 del cuaderno de pruebas No 2).

### **Prueba trasladada**

En primer lugar, la Sala pone de presente que valorará la prueba trasladada del proceso administrativo de Extinción de Dominio No 10192-E adelantado por el Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA sobre los predios denominados La Isla y El Cedral <sup>6</sup>, ya que la parte demandada así lo solicitó, aunado a que fue practicada con la

---

<sup>6</sup> Cuaderno No 3 Proceso Administrativo No 10192-E Folios 1 a 217  
Cuaderno No 4 Proceso Administrativo No 10192 —E Folios 213 a 470  
Cuaderno No 5 Proceso Administrativo No 10192-E Folios 471 a 637



intervención de la parte demandante, y decretada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante auto del 19 de julio de 2001<sup>7</sup>.

Al respecto, el Código de Procedimiento Civil en su artículo 185 estipula que *"Las pruebas practicadas válidamente en un proceso podrán trasladarse a otro en copia auténtica, y serán apreciables sin más formalidades, siempre que en el proceso primitivo se hubieren practicado a petición de la parte contra quien se aduce o con audiencia de ella"*.

En armonía con el artículo 168 del Código Contencioso Administrativo, *"En los procesos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo se aplicarán en cuanto resulten compatibles con las normas de este Código, las del Procedimiento Civil en lo relacionado con la admisibilidad de los medios de prueba, forma de practicarlas y criterios de valoración"*.

Sobre la prueba trasladada ha determinado esta Sala:

*"En lo que se refiere a la prueba trasladada, debe reiterarse lo expuesto por la Sala en el sentido de que aquellos medios que no cumplan con los requisitos previstos en el artículo 185 del Código de Procedimiento Civil, es decir, que en el proceso primitivo se hubieren practicado a petición de la parte contra quien se aducen o con su audiencia, o que en su defecto no hubieren sido solicitadas en el proceso contencioso administrativo por la parte contra quien se aducen, no podrán ser valoradas en éste. También ha establecido la Sala que en los eventos en los cuales el traslado de las pruebas rendidas dentro de otro proceso hubiere sido solicitado por ambas partes, dichas pruebas pueden ser tenidas en cuenta en el proceso contencioso administrativo sin limitaciones, aun cuando hayan sido practicadas sin citación o intervención de alguna de ellas en el proceso original y no hayan sido ratificadas en el contencioso administrativo, considerando que, en tales casos, resulta contrario a la lealtad procesal que las partes soliciten que la prueba haga parte del acervo probatorio, pero que en el evento de resultar desfavorable a sus intereses invoquen las formalidades legales para su inadmisión. Si no se cumple alguno de los mencionados requisitos, la posibilidad de apreciar tales pruebas dependerá si en el proceso al cual se trasladan se atienden las formalidades que la ley ha establecido respecto de cada una de éstas, (...). La Sala al revisar los documentos que obran en el expediente, observa que pueden ser valorados en esta oportunidad, porque tales medios de prueba han permanecido a disposición de las partes durante el curso del proceso y ninguna de ellas a controvertido la autenticidad de los mismos, razones por las cuales tales pruebas serán apreciadas en el sub lite con el valor legal que les corresponde. No ocurre lo mismo con la prueba testimonial practicada en los procesos disciplinarios anteriormente mencionados, puesto que respecto de ella no se cumplieron los requisitos de traslado, la misma no fue aportada al proceso por solicitud de la demandada, razones por las cuales dicho*

---

<sup>7</sup> Folio 41 del Cuaderno Principal

*material no podrá ser imputado en su contra en aras de proteger el derecho de defensa de la Administración y de impedir la violación a su derecho de contradicción de la prueba*<sup>8</sup>.

#### 4. Del daño antijurídico

El artículo 90 constitucional dispone que el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. Esta responsabilidad del Estado se hace patente cuando se configura un daño, el cual deriva su calificación de antijurídico atendiendo a que el sujeto que lo sufre no tiene el deber jurídico de soportar el perjuicio, tal como ha sido definido por la jurisprudencia de esta Corporación<sup>9</sup>.

De acuerdo con lo que ha establecido esta Sección, al estudiar los procesos de reparación directa es indispensable estudiar en primer lugar, lo inherente a la existencia o no del daño y si el mismo puede o no considerarse antijurídico; solo bajo la premisa de la existencia del daño antijurídico se ha de *"realizar la valoración del otro elemento de la responsabilidad estatal, esto es, la imputación del daño al Estado, bajo cualquiera de los distintos títulos que para el efecto se ha elaborado"*<sup>10</sup>

Esta sección ha definido el daño antijurídico como:

*"(...) uno de los elementos de la responsabilidad del Estado, es la lesión o pérdida causada por una conducta lícita o ilícita, que puede ser patrimonial o extra patrimonial y la cual no tiene por qué soportar el lesionado, debe reunir las siguientes características: ser particular, es decir que la persona que pide indemnización acredite el menoscabo; ser cierto, presente o futuro, determinado o determinable"*<sup>11</sup>.

En el caso *sub judice*, la parte demandante solicitó se declare responsable al Instituto de la Reforma Agraria —INCORA, por los perjuicios causados con ocasión del proceso administrativo de extinción de dominio No 10192 E de los predios La Isla y El Cedral.

Sostiene el actor, que dicho proceso fue la causa por la cual los colonos invadieron los predios La Isla y El Cedral, despojando al señor Miguel Antonio Pineda López de su propiedad; así mismo arguye que la inscripción del proceso administrativo de extinción de dominio No 10192 E, en los folios de matrícula inmobiliaria, sacaron del comercio los bienes inmuebles, limitando al propietario para venderlos o realizar cualquier transacción.

Está probado en el proceso que el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria- INCORA a través de la resolución No 1071<sup>12</sup> **del 14 de agosto de 1990**, ordenó en su numeral

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 20 de marzo de 2013 Exp. 25272.

<sup>9</sup> Consejo de Estado; Sección Tercera; Sentencia del 13 de agosto de 2008; Exp. 17042; C.P. Enrique Gil Botero.

<sup>10</sup> Consejo de Estado; Sección Tercera; Sentencia de 18 de febrero de 2010; Exp. 17885.

<sup>11</sup> Consejo de Estado; Sección Tercera; Sentencia de 19 de octubre de 2011; Exp. 18897.

<sup>12</sup> Folios 1 a 5 del cuaderno de pruebas No 2

primero iniciar las diligencias administrativas tendientes a establecer si procedía o no, declarar extinguido en todo o en parte el derecho de dominio privado, sobre los predios rurales denominados La Isla y El Cedral; de igual forma en su numeral segundo dispuso para efectos de **publicidad** la inscripción de la resolución antes referenciada, en los folios de matrícula inmobiliaria Nos 230-0014836 y 230-0014824, anotaciones No 012 y No 13 **del 5 de septiembre de 1990** respectivamente.

Adicionalmente, se tiene probado que **el 1 de abril de 1990**, los colonos invasores allegaron escritos al Gerente Regional del INCORA- Regional Meta, solicitando la intervención del Instituto, con el objeto de constatar la extensión de los predios La Isla y El Cedral, ubicados en la vereda caños negros de Villavicencio, de propiedad del señor Miguel Antonio Pineda López, al igual que la verificación de la improductividad en que estaban los mencionados inmuebles desde hacía 7 años, ya que según los colonos llevaban más de 40 días de posesión<sup>13</sup>; se encuentra demostrado que **el 10 de abril de 1990** el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, realizó visita a los predios La Isla y El Cedral con constancia detallada del modo de llegar al predio, linderos, aguas, servidumbres, factores climáticos, topografía y suelos, aprovechamiento económico, maquinaria, construcciones, ocupantes<sup>14</sup> y observaciones generales (folios 19 a 21 del cuaderno de pruebas No 3); igualmente está probado que mediante memorial del **20 de agosto de 1993** el señor Miguel Antonio Pineda López, pidió la nulidad del proceso de extinción de dominio de los predios La Isla y El Cedral, manifestando que los bienes inmuebles **al momento** de la resolución No 1071 de 1990, se encontraban invadidos impidiéndole la explotación económica de los predios, estando en curso para dicha época varios procesos policivos que buscaban recuperar el uso, goce y disposición de su propiedad.

Así las cosas, esta Sala comparte la decisión del Tribunal, al encontrarse demostrado que efectivamente el despojo del uso y goce de los bienes La Isla y El Cedral, no fue resultado del proceso administrativo de Extinción de Dominio No 10192- E, ya que del material probatorio se concluye que los colonos invadieron los inmuebles con antelación al procedimiento de extinción de dominio.

De igual forma, es claro que la inscripción del proceso en los folios de matrícula inmobiliaria, de manera expresa se ordenó con efectos exclusivos de publicidad y no como medida cautelar, cumpliendo así el Instituto Colombiano para la Reforma Agraria — INCORA, con el procedimiento legal previsto en las leyes 200 de 1936, ley 135 de 1961 y el decreto reglamentario 1577 de 1974.<sup>15</sup>

En consecuencia, la Sala reitera que no se encuentra probado el daño antijurídico, toda vez que al momento, de haberse iniciado el proceso de extinción de dominio, los predios La Isla y El Cedral, ya estaban invadidos por los colonos, quienes solicitaron la

<sup>13</sup> Folios 3 a 4 y 14 a 15 del cuaderno de pruebas No 3

<sup>14</sup> Para la fecha de la diligencia 31 personas ocupaban los predios El Cedral y la Isla, se dejó constancia en la citada acta que el señor Miguel Antonio Pineda no vivía en ninguno de los dos predios, " La ocupación del predio según el relato de ellos es de 40 a 45 días y todos los mencionados rió jsicj reconocen propiedad ó [sic] dominio por parte del propietario inscrito y nó [sic] han tenido ningún vínculo de dependencia" ( folios 20 a 21 del cuaderno de pruebas No 3)

<sup>15</sup> Consejo de Estado; Sección Tercera; Sentencia de 7 de noviembre de 2012; Exp. 37046.

intervención del Instituto de la Reforma Agraria- INCORA, y como se dijo anteriormente la inscripción del proceso no tenía efectos de limitación del dominio, sino solamente de publicidad.

## **6. La condena en costas**

Teniendo en cuenta la actitud asumida por las partes, de acuerdo con lo establecido en el artículo 55 de la ley 446 de 1998 que modifica el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo, y dado que no se evidencia temeridad ni mala fe, la Sub-Sección se abstendrá de condenar en costas.

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

### **FALLA**

**PRIMERO** Confírmese la providencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 29 de abril de 2004, por las razones expuestas en la parte motiva.

**SEGUNDO** Sin condena en costas

**TERCERO** En firme esta providencia `envíese el expediente al Tribunal de origen para lo de su cargo, previas las anotaciones de rigor

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA**

**Presidente de la Sala**

**ENRIQUE GIL BOTERO**

**OLGA MELIDA VALLE DE DE LA HOZ**