

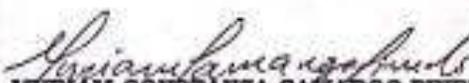
HONORABLE:  
CONSEJO DE ESTADO - REPARTO.  
E. s. D.

REFERENCIA: ACCIÓN DE TUTELA DE MYRIAM CONSTANZA CAMARGO PINEDO en  
contra del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SECCIÓN TERCERA  
SUBSECCIÓN A.

MYRIAM CONSTANZA CAMARGO PINEDO, mayor de edad, domiciliada en Bogotá D.C.,  
identificada con la cédula de ciudadanía N° 52.198.720 de Bogotá, actuando en nombre  
propio, por medio del presente escrito manifiesto que confiero poder amplio y suficiente, al  
Doctor JUAN DE DIOS URIBE ARBOLEDA, mayor de edad, domiciliado en Bogotá D.C.,  
identificado con la cédula de ciudadanía número 18.605.031 de La Celia Risaralda, Abogado  
en ejercicio, titular de la tarjeta profesional número 214.988 del C. S. de la J., para que en mi  
nombre y representación inicie Acción de Tutela en contra de providencia judicial, conforme lo  
dispone el artículo 86 de la Constitución Política en contra del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO  
DE CUNDINAMARCA SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN A; con ocasión del fallo de segunda  
instancia proferido el día 10 de junio de 2020, bajo el radicado No  
11001333603820150078901.

Mi apoderado cuenta con todas las facultades inherentes al poder conferido, en especial la de  
transigir, desistir, conciliar, sustituir, renunciar, reasumir, pedir y aportar pruebas,  
interponer toda clase de recursos y demás que le permitan el buen desempeño de la labor  
encomendada,

Del Honorable Magistrado,

  
MYRIAM CONSTANZA CAMARGO PINEDO.  
C.C. N° 52.198.720 de Bogotá de Bogotá.

Acepto,

  
JUAN DE DIOS URIBE ARBOLEDA.  
C.C. No 18.605.031 de La Celia Rda.  
T.P. No 214.988 del C. S. de la J.

**HONORABLE**

**CONSEJO DE ESTADO (REPARTO)**

**E. S. D.**

**BOGOTÁ D.C.**

**REFERENCIA: ACCIÓN DE TUTELA DE MYRIAM CONSTANZA CAMARGO PINEDO CONTRA EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA – SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN “A”.**

**JUAN DE DIOS URIBE ARBOLEDA**, identificado con C.C. No. 18.605.031 de La Celia Risaralda, portador de la tarjeta profesional No. 214.988 del C. S de la J., actuando como apoderado judicial de la señora **MYRIAM CONSTANZA CAMARGO PINEDO**, identificada con cedula de ciudadanía No. 52.198.720 de Bogotá; por medio del presente escrito y de la manera más respetuosa, presento ante su Despacho **ACCIÓN DE TUTELA** contra el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA – SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN “A”**, integrado por los magistrados ALFONSO SARMIENTO CASTRO, JUAN CARLOS GARZÓN MARTÍNEZ y BERTHA LUCY CEBALLOS POSADA, por **VÍA DE HECHO**, con fundamento en los siguientes:

#### **I. HECHOS**

**PRIMERO.** El día 21 de febrero de 2014, la accionante MYRIAM CONSTANZA CAMARGO PINEDO, radicó derecho de petición ante el Registrador de Instrumentos Públicos de Fusagasugá, por medio del cual solicitó se le diera cumplimiento al numeral segundo de la parte resolutive de la Resolución No 0079 de fecha 28 de mayo de 2004, la cual señaló: “*OFICIAR al Registrador de Instrumentos Públicos de Fusagasugá, para que proceda a la cancelación del FMI No 157-90812, bajo el cual ha sido registrada la Resolución No 001178*”.

**SEGUNDO.** El día 28 de febrero de 2014, el Registrador de Instrumentos Públicos de Fusagasugá, envía respuesta del derecho de petición a la accionante, mediante oficio No 078, comunicación en la que señala la negativa de no cancelar el folio de matrícula inmobiliaria N° 157-90812, adjudicación baldío, argumentando lo siguiente: “... No es procedente a la luz del contenido del artículo 55 de la ley 1579 de 2012, Estatuto de Registro, por cuanto existen anotaciones vigentes. Es decir

que la persona contra quien se dictó la Revocatoria de la adjudicación Sr. Norberto Casas Sánchez ya no es titular de derecho real de dominio” ...

**TERCERO.** En consecuencia, de lo anterior, la accionante por medio del suscrito apoderado inició acción de cumplimiento, en contra del Registrador de Instrumento Públicos del Municipio de Fusagasugá, para que diera estricto cumplimiento a lo ordenado en el numeral segundo de la Resolución No. 0079 del 28 de mayo de 2004, proferida por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER.

**CUARTO.** El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Consejera Ponente Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, como Juez de segunda instancia, en proveído de fecha 22 de septiembre de 2014 declaró la improcedencia de la acción de cumplimiento ejercida por la señora Myriam Constanza Camargo Pinedo, sin perjuicio de lo anterior, en el mismo fallo señaló:

**“Pues para este efecto el legislador previó la existencia de otros mecanismos legales. Y, si bien la sala no desconoce que en efecto no se puede censurar a la accionante por no recurrir el acto administrativo de 29 de noviembre de 2013 como lo hizo el ad quo, pues este se generó como consecuencia de una actuación administrativa adelantada por el INCODER que no le fue puesta en conocimiento”, (...).** Lo cierto es que ella tiene a su alcance la posibilidad de ejercer el medio de control de reparación directa previsto en el artículo 140 del C.P.A.C.A, a través del cual, la persona interesada podrá demandar la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado “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 imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiente una expresa autorización de la misma”.

**QUINTO.** El 13 de noviembre de 2015, se radicó solicitud de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría delegada para asuntos administrativos, con el fin de agotar el requisito de procedibilidad previo a la presentación de la demanda; en consecuencia, el 20 de noviembre de 2015, la accionante **MYRIAM CONSTANZA CAMARGO PINEDO**, inicia ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA

en contra del MINISTERIO DE AGRICULTURA, SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO y el INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO ECONOMICO - INCODER, bajo el radicado No. 11001333603820150078900 en el Juzgado Treinta y Ocho Administrativo de Bogotá, por ser administrativamente responsables de los perjuicios materiales y morales causados a la Señora CAMARGO PINEDO, por falla o falta del servicio al adjudicar como baldío parte del predio denominado la Esperanza, identificado con el folio de matrícula inmobiliaria No 157-58829, de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Fusagasugá; del cual es propietaria mi poderdante en un porcentaje del 33.33%.

**SEXTO:** La demanda de acción de Reparación Directa correspondió al Juzgado 38 Administrativo Circuito de Bogotá y cumplidas las etapas procesales, el 2 de noviembre del 2018, profirió sentencia y declaró *“administrativa y extracontractualmente responsable a la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS – ANT, en calidad de sucesor procesal del disuelto INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL-INCODER de los perjuicios sufridos por la señora MYRIAM CONSTANZA CAMARGO PINEDO, derivados de la ilegal adjudicación como baldío de parte del inmueble denominado “La Esperanza” y de la imposibilidad jurídica de cancelar el folio de matrícula inmobiliaria No. 157-90812 que se abrió a raíz de esa actuación administrativa, dado que la revocatoria el acto anterior se comunicó demasiado tarde.”*

**SEPTIMO:** Es del caso indicar que, el Juzgado 38 Administrativo del Circuito, en la audiencia inicial que trata el artículo 180 del CPACA, decidió las excepciones previas y una de ellas fue la denominada CADUCIDAD, que al respecto el *a quo* indicó: *“Así, el daño antijurídico consiste en la negativa a cancelar el folio de matrícula inmobiliaria No. 157-90812, que se segregó del No. 157-58829, solo vino a ser conocido por el demandante, según lo probado en el plenario, hasta el día 21 de febrero de 2014, cuando la misma pidió al Registrador Seccional de Instrumentos Públicos de Fusagasugá que cancelara el último folio de matrícula en mención.*

*Dado que según el artículo 164 del CPACA la parte interesada dispone de dos (2) años para formular la demanda de reparación directa, contados a partir de la ocurrencia de hecho causante del daño, se puede decir que en principio ese término correría entre el **22 de febrero de 2014 y el 22 de febrero de 2016**; sin embargo,*

*a ese lapso se debe adicionar 1 mes y 4 días que tomó el trámite de la conciliación prejudicial. Por tanto, el término iría hasta el 26 de marzo de 2016.”; en razón a lo anterior, no decretó la caducidad de la acción.*

**OCTAVO.** El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “A”, el 10 de junio de 2020, resolviendo los recursos de alzada, revoca la sentencia proferida por el Juzgado 38 Administrativo del Circuito de Bogotá, manifestando que declara *“probada la excepción de mérito de caducidad del medio de control de reparación directa, conforme a las consideraciones de esta providencia”.*

**NOVENO.** Señala el Tribunal Administrativo que, *“dentro del plenario se acreditó que el 9 de julio de 2013, la propia demandante afirmó al INCODER que en este momento conoció la Resolución No. 0079 de 28 de mayo de 2004 no había sido registrada en el folio de matrícula inmobiliaria No. 157-90812, lo cual le trajo como consecuencia la invasión, adjudicación y venta de parte del predio denominado La Esperanza. En consecuencia, esta fecha se tomará como punto de partida para contabilizar la caducidad.”;* el operador judicial, al hacer el análisis de las pruebas aportadas, hace una apreciación equivocada respecto de la fecha que toma para contabilizar la caducidad de la acción de reparación directa, toda vez que, la accionante CAMARGO PINEDO el 9 de julio de 2013, solicitó al INCODER que oficiara al Registrador de Instrumentos Públicos de Fusagasugá para que, procediera a la cancelación del FMI No. 157-90812, bajo el cual se registró la resolución de adjudicación No. 001178 del 8 de noviembre de 2001; se debe aclarar que, la accionante conoció de la negativa de la oficina de Instrumentos Públicos de Fusagasugá a materializar lo ordenado por el INCODER mediante Resolución No 0079 de 28 de mayo de 2004, **el 28 de febrero de 2014**, cuando la oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Fusagasugá, informó a la accionante *“... que la persona contra quién se dictó la revocatoria de la adjudicación Sr. NORBERTO CASAS SANCHEZ, ya no es titular del Derecho de dominio y existen anotaciones vigentes que registran Derechos reales sobre el bien inmueble referido a nombre de terceras personas, que la Constitución y la Ley protegen su derecho...”*<sup>1</sup>,

---

<sup>1</sup> Oficio No. 078 de 28 de febrero de 2014, expedido por el Registrador Seccional de Instrumentos Públicos de Fusagasugá.

**DÉCIMO.** Así la cosas, era imposible para la señora MYRIAM CONSTANZA CAMARGO PINEDO, conocer que no se iba a registrar la Resolución No. 0079 de 28 de mayo de 2004 mediante la cual se revocara la adjudicación irregular que hiciera el INCODER, hasta que la oficina de Instrumentos Públicos de Fusagasugá le notificara la decisión de registrar o no registrar; por consiguiente, no se le puede reprochar a la accionante el hecho de no haber iniciado la acción de reparación directa, tomando como hecho generador del daño el 9 de julio de 2013 (*fecha tomada por el Tribunal para contabilizar los términos de caducidad*), en razón a que la oficina de Instrumentos Públicos de Fusagasugá, no se había pronunciado sobre el particular, puesto que esta entidad, notificó la decisión del no registro el 28 de febrero de 2014.

**DÉCIMO PRIMERO:** El Tribunal Administrativo en calidad de juez de segunda instancia tomó una fecha equivocada para contabilizar el término de caducidad de la acción de reparación directa, toda vez que, en la página 29 de la sentencia, señala de manera equivocada que la accionante conoció de la omisión de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Fusagasugá, de registrar la Resolución No 0079 de 28 de mayo de 2004 el día 9 de julio de 2013, afirmación falsa, puesto que, solo hasta el día 28 de febrero de 2014, la accionante tuvo conocimiento de la negativa, por parte de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Fusagasugá.

## **II. FUNDAMENTOS DE DERECHO.**

### **A. LA CONFIGURACIÓN DE LA VÍA DE HECHO.**

“La Corte Constitucional estudió la posibilidad excepcional de controvertir una providencia judicial y por ello decantó el concepto de vía de hecho. La evolución de la jurisprudencia constitucional ha permitido concluir que las sentencias judiciales pueden ser atacadas mediante la acción de tutela por causa de otros defectos adicionales, por lo que se desarrolló el concepto de causales genéricas de procedibilidad de la acción. Con el fin de orientar a los jueces constitucionales y determinar unos parámetros uniformes que permitieran establecer en qué eventos es procedente la acción de tutela contra providencias judiciales, la Sala Plena de la Corte Constitucional, en la Sentencia C-590 de 2005 y SU-913 de 2009, sistematizó y unificó los requisitos de procedencia y las razones o motivos de procedibilidad de la tutela contra sentencia y expresó que no solo se trata de

los casos en que el juez impone, de manera grosera y burda su voluntad sobre el ordenamiento, sino que incluye aquellos casos en los que se aparta de los precedentes sin argumentar debidamente (capricho) y cuando su discrecionalidad interpretativa se desborda en perjuicio de los derechos fundamentales de los asociados (arbitrariedad)”<sup>2</sup>

En sentencia C – 590 DE 2005, la H. Corte Constitucional, impuso requisitos para que proceda acción constitucional de tutela en contra de providencias judiciales, por lo cual se hace un examen de la siguiente manera:

***i) Que la cuestión que se discuta resulte de evidente relevancia constitucional.***

En primer lugar, es de advertir que, a la señora MYRIAM CONSTANZA CAMARGO PINEDO, por un error del Estado, en cabeza del antes Instituto Colombiano de La Reforma Agraria – INCORA, hoy Agencia Nacional de Tierras “ANT”, mediante Resolución No. 00178 del 8 de noviembre de 2001, vulneró el derecho constitucional a la propiedad de la accionante, al adjudicar parte del predio de su propiedad como baldío sin cumplir con los requisitos exigidos por la ley, toda vez, que el predio identificado con FMI 157-58829 ha pertenecido a la familia CAMARGO desde 1948.

Los efectos de la Resolución N. 0079 de mayo 28 de 2004, se materializaron el **28 de febrero de 2014**, cuando la Oficina de Instrumentos Públicos de Fusagasugá, mediante oficio No. 078 de fecha 28 de febrero de 2014 notifica al apoderado de la accionante, el no registro de la Resolución mencionada; aclarando que, el Tribunal incurrió en un error, al afirmar que la accionante supuestamente conoció de la negativa del NO registro el 9 de julio de 2013, toda vez que, dicho acto administrativo no le fue notificado a la señora CAMARGO PINEDO, sino hasta el 28 de febrero de 2014. (Pag 28 de la sentencia de segunda instancia “iii”).

En atención a dicha vulneración y en razón a lo señalado por el H. Consejo de Estado en la sentencia de segunda instancia de data 22 de septiembre de 2014, en la Acción de Cumplimiento interpuesta por la señora CAMARGO PINEDO,

---

<sup>2</sup> Sentencia SU090/18

contra la Superintendencia de Notariado y Registro – Oficina de Instrumentos Públicos de Fusagasugá, que insta a la accionante para que acuda a la administración de justicia para iniciar ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA, con el fin de que se declare administrativamente responsable al Estado de los perjuicios materiales y morales causados a la accionante.

La entidad accionada, vulneró a la señora CAMARGO PINEDO el derecho fundamental a la **administración de justicia** “que ha sido definido por la jurisprudencia constitucional como la posibilidad reconocida a todas las personas residentes en Colombia de poder acudir en condiciones de igualdad ante los jueces y tribunales de justicia, para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la debida protección o el restablecimiento de sus derechos e intereses legítimos, con estricta sujeción a los procedimientos previamente establecidos y con plena observancia de las garantías sustanciales y procedimentales previstas en las leyes...”<sup>3</sup>

***ii) Que se hayan agotado todos los medios -ordinarios y extraordinarios- de defensa judicial al alcance de la persona afectada, salvo que se trate de evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental irremediable.***

En la acción de reparación directa iniciada por la accionante, se agotaron los recursos del caso.

***iii) Que se cumpla el requisito de la inmediatez, es decir, que la tutela se hubiere interpuesto en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración.***

La sentencia de segunda instancia, emitida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, sección tercera – subsección “A”, fue notificada el 1 de julio de 2020, razón por la cual, nos encontramos dentro del plazo razonable para iniciar la presente acción constitucional.

***iv) Cuando se trate de una irregularidad procesal, debe quedar claro que la misma tiene un efecto decisivo o determinante en la***

---

<sup>3</sup> Sentencia T-283/13. M.P. JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

***sentencia que se impugna y que afecta los derechos fundamentales de la parte actora.***

De las pruebas que obran dentro del plenario se concluye que no existe oficio o resolución en la cual se evidencie que, a la accionante se le haya notificado el no registro de la Resolución N. 0079 de mayo 28 de 2004, el día 9 de julio de 2013, como equivocadamente lo afirma el Tribunal en la página 28 de la sentencia, por consiguiente, se reitera que, la fecha en que la señora CAMARGO conoció del no registro de la Resolución antes mencionada, **es el 28 de febrero de 2014**, tal como se evidencia en las pruebas obrantes en el proceso y así lo ratifica el juez de primera instancia, en el momento que decide las excepciones previas y ratificado en la sentencia de fecha 2 de noviembre de 2018.

***v) Que la parte actora identifique de manera razonable tanto los hechos que generaron la vulneración como los derechos vulnerados y que hubiere alegado tal vulneración en el proceso judicial siempre que esto hubiere sido posible.***

Con la decisión del Juez de segunda instancia, se vulneró *el derecho fundamental al acceso a la justicia*, de la señora CAMARGO PINEDO por el hecho de haber dado una interpretación errónea a la fecha en que a la accionante le fue notificada la negativa del registro de la Resolución No. 0079 del 28 de mayo de 2004, error que tuvo el Tribunal como derrotero para declarar la caducidad de la acción y en consecuencia revocar la sentencia de primera instancia, quien señaló de manera acertada que, la accionante conoció de la negativa del registro el **28 de febrero de 2014**.

***vi) Que no se trate de sentencias de tutela.***

La presente acción judicial no ataca una sentencia dentro de una acción de tutela.

## **B) DERECHOS FUNDAMENTALES VIOLADOS**

***i) DERECHO AL LIBRE ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.***

También ha sido violado el artículo 229 de la Constitución, puesto que, con la sentencia se quiebra la posibilidad de tener la certeza que realmente el fallo de segunda instancia ha sido proferido de forma adecuada, en atención a la valoración equivocada de las pruebas.

La indebida valoración probatoria por parte del Tribunal es muestra de un quebrantamiento del orden jurídico que sólo puede ser ajustado por medio de la acción constitucional. Pretender que se mantenga dentro del ordenamiento jurídico y cumplimiento sus correspondientes efectos una sentencia donde se valora de una manera equivocada las pruebas aportadas en el plenario al tomar una fecha incorrecta del acaecimiento del hecho generador del daño por parte del Estado (**28 de febrero de 2014**), para así declarar la caducidad de la acción y vulnerar el derecho al acceso a la justicia que le asiste a la accionante.

### **C) CAUSALES ESPECIALES DE PROCEDIBILIDAD.**

Tal y como la ha expresado la H. Corte Constitucional en la Sentencia C-590 de 2005, para que proceda una tutela contra una sentencia se requiere al menos uno de los vicios o defectos establecidos, por lo que, para el presente caso se encuentran los siguientes:

#### **i) Defecto fáctico.**

La jurisprudencia ha señalado que *“El defecto fáctico se configura cuando: i) existe una omisión en el decreto de pruebas que eran necesarias en el proceso; ii) se verifica una valoración caprichosa y arbitraria de las pruebas presentadas; o iii) no se valora en su integridad el material probatorio.”*<sup>4</sup> (Negrilla fuera del texto original).

Para el caso que nos ocupa, el Tribunal valoró de manera caprichosa y arbitraria las pruebas aportadas al proceso, en especial las referentes a la fecha en que la accionante conoció de la negativa de la cancelación del FMI No. 157-90812 (adjudicación baldío), prueba de ello se evidencia en la sentencia de primera instancia (pág. 33) de la cual se destaca el siguiente aparte:

---

<sup>4</sup> Sentencia T-041/18 M.P. GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

***“Con apoyo en los anteriores documentales, emerge con claridad que la señora MYRIAM CONSTANZA CAMARGO PINEDO, fundamentó el origen del daño cuando tuvo conocimiento por primera vez de la negativa de la cancelación del FMI 157-90812, a través del Oficio No. 078 del 28 de febrero de 2014 procedente de la OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE FUSAGASUGÁ.***

***De igual manera, considera que a partir de la anterior circunstancia fáctica fue que conoció sobre la dilación el INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL – INCODER en Liquidación- de comunicar la cancelación del FMI 157-90812 a la OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE FUSAGASUGÁ”*** (Negrilla fuera del texto original).

Ahora bien, el Tribunal de forma irresponsable, caprichosa y arbitraria concluyó:

*“Como lo expuso la sala en líneas precedentes, dentro del plenario se acreditó que el 9 de julio de 2013, la propia demandante afirmó al INCODER que en este momento conoció que la Resolución No. 0079 de 28 de mayo de 2004 no había sido registrada en el Folio de Matricula Inmobiliaria No. 157-90812, lo cual le trajo como consecuencia la invasión, adjudicación y venta de parte del predio denominado la Esperanza. En consecuencia, esta fecha se tomará como punto de partida para contabilizar la caducidad.”*

De lo anterior, se puede deducir que el Tribunal no efectuó una valoración integral de las pruebas obrantes en el proceso, puesto que, tomó como punto de partida para contabilizar los términos de caducidad de la acción de reparación directa el 9 de julio de 2013, fecha esta en la cual, la accionante solicita al INCODER que se oficie a la OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE FUSAGASUGÁ, para que dé cumplimiento a la Revocatoria directa mediante Resolución No. 0079 de 2004; así las cosas, esta fecha no puede tomarse para la ocurrencia del hecho generador del daño por parte del Estado, toda vez que, en ese momento la accionante desconocía la respuesta de la OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE FUSAGASUGÁ.

Así las cosas, para la accionante era imposible conocer la negativa de la oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Fusagasugá el 9 de julio de 2013, ya que dicha decisión, fue notificada al INCODER el 29 de noviembre de 2013 y a la

señora CAMARGO PINEDO el **28 de febrero de 2014** siendo esta la fecha correcta para contabilizar el término de la caducidad.

El Tribunal pretende que la accionante esté llamada a lo imposible al pretender que ella en el momento en que solicita al INCODER que se dé cumplimiento a la Resolución No 0079 de 2004, conociera que la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos De Fusagasugá iba a negar el registro de la mencionada resolución.

**ii) Desconocimiento del precedente.**

Tal y como se indicó en los hechos de la demanda, la accionante interpuso Acción de Cumplimiento en contra de la Oficina de Instrumentos Públicos de Fusagasugá, dicha acción correspondió al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, sección primera, subsección B, Corporación que negó las pretensiones de la demanda de cumplimiento el 4 de junio de 2014.

El recurso de alzada correspondió a la sección quinta del H. Consejo de Estado, quien confirma la decisión del Tribunal de primera instancia en sentencia de fecha 22 de septiembre de 2014, en razón a que, existían otros mecanismos legales y en sus argumentos señaló lo siguiente:

***“(...) Pues para este efecto el legislador previó la existencia de otros mecanismos legales. Y, si bien la Sala no desconoce que en efecto no se puede censurar a la accionante por no recurrir el acto administrativo de 29 de noviembre de 2013, como lo hizo el a quo, pues este se generó como consecuencia de una actuación administrativa adelantada por el INCODER que no le fue puesta en conocimiento, lo cierto es que ella tiene a su alcance la posibilidad de ejercer el medio de control de reparación directa previsto en el arto 140 del CPACA, a través del cual, la persona interesada podrá demandar la reparación del daño antijurídico producido por la acción o la omisión de los agentes del Estado “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 imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la***

*misma” (...)”<sup>5</sup> (Negrilla fuera del texto original).*

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Tercera – Subsección A, desconoció el precedente vertical, toda vez que, el Consejo de Estado, Sección Quinta, en la sentencia antes referida, en primer lugar, reconoce que a la accionante no le fue notificado el acto administrativo de fecha 29 de noviembre de 2013, por medio del cual, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Fusagasugá, negó la cancelación del FMI No. 157-90812 que surgió como consecuencia de la adjudicación errada como baldío de parte del predio de propiedad de la actora.

Aunado a lo anterior, se debe señalar que, la entidad accionada, no realizó una valoración de manera conjunta a las pruebas aportadas en el proceso, toda vez que, la sentencia de segunda instancia del proceso de acción de cumplimiento antes citada, se aportó con la acción de reparación directa, tal y como se evidencia en el acápite de pruebas; nótese como el Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Tercera – Subsección A, no menciona en el fallo atacado, la sentencia proferida por el H. Consejo de Estado y de manera arbitraria y caprichosa impone una fecha fuera de la realidad para contabilizar el término de la caducidad de la acción, desestimando de manera subjetiva los argumentos del Juez de primera instancia, el cual sí contabilizó de manera correcta la fecha del daño antijurídico, consistente en la negativa del Registro por parte de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Fusagasugá a saber, 28 de febrero de 2014 y no 9 de julio de 2013, violando flagrantemente el derecho al acceso a la justicia y desconociendo el precedente judicial.

### **III. PETICIONES**

Teniendo en cuenta los hechos, las pruebas que se aportan y los fundamentos de derecho consignados en la presente acción de Tutela, le solicito respetuosamente al H. Consejo de Estado **TUTELAR el derecho fundamental al acceso a la administración de justicia**, que le fue conculcado a la señora **MYRIAM CONSTANZA CAMARGO PINEDO** por el **TRIBUNAL**

---

<sup>5</sup> Sentencia Rad No. 25000-23-41-000-2014-00749-01 de fecha 22 de septiembre de 2014. Consejera Ponente Lucy Bermúdez B.

**ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA – SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN “A”, y, en consecuencia:**

**PRIMERO:** Revocar la sentencia de fecha 10 de junio de 2020 notificada el 1 de julio de 2020 proferida por el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA – SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN “A”**, integrado por los magistrados ALFONSO SARMIENTO CASTRO, JUAN CARLOS GARZÓN MARTÍNEZ y BERTHA LUCY CEBALLOS POSADA, dentro de la Acción de Reparación Directa No. 11001333603820150078901.

**SEGUNDO:** Como consecuencia de lo anterior, dejar sin efecto la sentencia de fecha 10 de junio de 2020 notificada el 1 de julio de 2020 proferida por el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA – SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN “A”**.

**TERCERO:** ORDENAR al **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA – SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN “A”**, que profiera sentencia de fondo en el proceso de Acción de Reparación Directa No. 11001333603820150078901 de MYRIAM CONSTANZA CAMARGO PINEDO, contra del MINISTERIO DE AGRICULTURA, SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO y el INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO ECONOMICO – INCODER hoy AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS ANT, contabilizando los términos de caducidad de la acción de reparación directa el 28 de febrero de 2014, fecha del hecho generador del daño por parte del Estado, en atención a los argumentos expuestos en este escrito de tutela.

**IV. PRUEBAS**

Aporto como pruebas para que sean tenidas en cuenta por su Despacho:

1. Copia del fallo de segunda instancia de fecha 10 de junio de 2020, notificada el 1 de julio de 2020, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Tercera – Subsección A, dentro del proceso de Acción de Reparación Directa No. 11001333603820150078901 de MYRIAM CONSTANZA CAMARGO PINEDO, contra del MINISTERIO DE AGRICULTURA, SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO y el INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO ECONOMICO – INCODER,

- Magistrado Ponente Alfonso Sarmiento Castro.
- 2.** Copia del fallo de primera instancia de fecha 2 de noviembre de 2018, proferido por el Juzgado Treinta y Ocho Administrativo Oral Circuito de Bogotá D.C.
  - 3.** Copia de la radicación de solicitud de conciliación en la Procuraduría Delegada para asuntos administrativos de fecha 13 de noviembre de 2015.
  - 4.** Copia de la demanda y la subsanación de la Acción de Reparación Directa No. 11001333603820150078900 de MYRIAM CONSTANZA CAMARGO PINEDO, contra del MINISTERIO DE AGRICULTURA, SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO y el INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO ECONOMICO – INCODER.
  - 5.** Acta de reparto de fecha 20 de noviembre de 2015 de la Acción de Reparación Directa No. 11001333603820150078900 de MYRIAM CONSTANZA CAMARGO PINEDO, contra del MINISTERIO DE AGRICULTURA, SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO y el INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO ECONOMICO – INCODER, del Juzgado Treinta y Ocho Administrativo Oral Circuito de Bogotá D.C.
  - 6.** Copia del acta de audiencia inicial que trata el art. 180 del CPACA, de fecha 10 de agosto de 2017, donde el Juzgado Treinta y Ocho Administrativo Oral Circuito de Bogotá D.C., decide las excepciones previas.
  - 7.** Copia de la Resolución No. 0079 del 28 de mayo de 2004, proferida por el INCODER.
  - 8.** Copia de la Resolución No. 001178 del 8 de noviembre del 2001, proferida por el INCORA.
  - 9.** Copia de la sentencia de fecha 22 de septiembre de 2014, proferida por el H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, dentro de la Acción de Cumplimiento No. 25000-23-41-000-2014-00749-01 demandante Myriam Constanza Camargo Pinedo, demandado Superintendencia de Notariado y Registro - Oficina de Instrumentos Públicos de Fusagasugá – Cundinamarca, Consejera Ponente Dra. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.
  - 10.** Oficio No. 3366 de 29 de noviembre de 2013, emitido por la Oficina de Instrumentos Públicos de Fusagasugá y dirigido al INCODER.
  - 11.** Copia de la respuesta de derecho de petición de fecha 28 de febrero de 2014, emitida por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Fusagasugá y dirigida a Juan de Dios Uribe Arboleda, apoderado de la accionante Myriam Constanza Camargo Pinedo.

**VI. JURAMENTO**

Manifiesto al señor Juez, bajo la gravedad del juramento, que no he interpuesto otra acción de Tutela, por los mismos hechos y derechos aquí relacionados, ni contra la misma autoridad.

**VII. ANEXOS**

- Lo relacionado en el acápite de pruebas.
- Poder conferido por la accionante.

**VIII. NOTIFICACIONES**

**ACCIONADO.** El **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA – SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN “A”**, recibirá notificaciones en la Av. La Esperanza No. 53-02 en la ciudad de Bogotá y en el correo electrónico [scs03sb03tadmincdm@notificacionesrj.gov.co](mailto:scs03sb03tadmincdm@notificacionesrj.gov.co).

**ACCIONANTE.** Recibe notificaciones en la Cra. 16 A No. 80-06 Of 507 de la ciudad de Bogotá, en la dirección electrónica [juribe@chaustreabogados.com](mailto:juribe@chaustreabogados.com) y en el número celular 3175750303.

**APODERADO.** Recibe notificaciones en la Cra. 16 A No. 80-06 Of 507 de la ciudad de Bogotá, en la dirección electrónica [juribe@chaustreabogados.com](mailto:juribe@chaustreabogados.com) y en el número celular 3175750303.

Del señor Juez,



**JUAN DE DIOS URIBE ARBOLEDA.**  
**C.C.18.605.031 de La Celia Risaralda.**  
**T.P. No 214.988 del C.S. de la J.**

**SEÑOR**  
**PROCURADOR DELEGADO PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS**  
**PROCURADURÍA JUDICIAL ADMINISTRATIVA. (REPARTO)**  
**BOGOTÁ D.C.**

**E. S. D.**

**REFERENCIA: SOLICITUD DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL ENTRE**  
**MIRYAM CONSTANZA CAMARGO PINEDO y LA SUPERINTENDENCIA**  
**DE NOTARIADO Y REGISTRO - OFICINA DE REGISTRO DE**  
**INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE FUSAGASUGÁ.**

**JUAN DE DIOS URIBE ARBOLEDA**, mayor de edad, domiciliado y residente en Bogotá, identificado con la Cédula de Ciudadanía N° 18.605.031 de la Celia Risaralda, abogado en ejercicio, titular de la Tarjeta Profesional N° 214.988 del C.S. de la J., actuando en calidad de apoderado judicial de **MIRYAM CONSTANZA CAMARGO PINEDO**, identificada con Cédula de Ciudadanía No. 52.198.720 de Bogotá D.C., por medio del presente escrito, respetuosamente presento ante su Despacho solicitud de conciliación prejudicial administrativa contra de **LA SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO - OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE FUSAGASUGÁ** a través de sus representantes legal y/o quien haga sus veces.

**I. PARTES Y SUS REPRESENTANTES.**

1.1. La parte eventualmente demandada es la **LA SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO - OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE FUSAGASUGA**, a través de sus representantes legales y/o quien haga sus veces.

1.2. La eventual demandante es la Señora **MIRYAM CONSTANZA CAMARGO PINEDO**, identificada con Cédula de Ciudadanía No. 52.198.720 de Bogotá, y en la presente solicitud para

Bogotá D.C. - Colombia.  
Carrera 16 A No. 80-06 oficina 507.  
Teléfonos: 6 368642-6 368670, Fax: 6 368653.  
[www.chaustreabogados.com](http://www.chaustreabogados.com)



extrajudicial es representada por el Doctor JUAN DE DIOS URIBE ARBOLEDA de conformidad con el poder adjunto.

## II. HECHOS.-

A continuación se expondrán los hechos que dan lugar a la presente solicitud, teniendo en cuenta que se intenta conciliar sobre, la reparación de los daños causados en el bien inmueble identificado con folio de matrícula inmobiliaria No. 157-58829 y en donde mi poderdante es dueña en cuota parte del mismo.

2.1. Con Resolución No. 001178 del 8 de noviembre de 2001, el INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA - INCORA, hoy INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO ECONOMICO - INCODER, adjudicó parte del predio identificado con folio de matrícula inmobiliaria No. 157-58829, como previo baldío y del cual se abrió el folio de matrícula inmobiliaria No. 157-90812 y el que se describe como Lote la Esperanza, con área de 3 hectáreas, 427 metros cuadrados, ubicado en la vereda de Casa Lata del Municipio de Fusagasugá.

2.2. El 7 de noviembre de 2002, el señor Manuel Alberto Camargo Orozco, que para ese entonces era el titular de los derechos reales del predio descrito, inició acción de revocatoria directa en contra de la decisión del INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA - INCORA, hoy INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO ECONOMICO - INCODER.

2.3. El INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO ECONOMICO - INCODER (OFICINA ENLACE TERRITORIAL No. 7 BOYACA - CUNDIMANARCA), con Resolución No. 0073 de mayo 28 de 2004, señaló: "PRIMERO. REVOCAR las siguientes adjudicaciones realizadas por el INCORA - Regional Cundinamarca, mediante las siguientes Resoluciones: ... No. 001178 del 08-XI-01 al señor NORBERTO CASAS SANCHEZ identificado con C.C. No. 79'666'738 de Santafé de Bogotá, el predio denominado La Esperanza.

Bogotá D.C. - Colombia.  
Carrera 16 A No. 80-06 oficina 507  
Teléfonos: 6 368642-6 368670, Fax: 6 368653.  
[www.chaustreabogados.com](http://www.chaustreabogados.com)



2.4. En la misma Resolución (No. 0073 de mayo 28 de 2004), el INCODER, ordenó al REGISTRADOR DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE FUSAGASUGÁ, que procediera con la cancelación del PMI No. 157-90812 bajo el cual ha sido registrada la Resolución No. 001178.

2.5. En Oficio No. 078 del 28 de febrero de 2014, el Registrador Seccional de Instrumentos Públicos de Fusagasugá, informa: "la solicitud de cancelación del folio de matrícula inmobiliaria 157-90812 comunicada este Despacho mediante el Oficio 20132147617 de fecha 17 de octubre de 2013 firmada por la Directora técnica de Baldíos - Subgerencia de Tierras Rurales del INCODER, no es procedente a la luz del contenido del artículo 55 de la Ley 1579 de 2012 Estatuto de Registro, por cuanto existen anotaciones vigentes. Es decir que la persona contra quien se dictó la revocatoria Sr. NORBERTO CASAS SANCHEZ, ya no es el titular del Derecho de dominio".

2.6. En oficio N° 3366 de fecha 29 de noviembre de 2013, el REGISTRADOR DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DEL MUNICIPIO DE FUSAGASUGÁ, informa la devolución del oficio, por medio del cual el Incoder le solicita la cancelación del folio de matrícula inmobiliaria N° 157-90812, sin las formalidades de Registro, en razón a que el Adjudicatario no es propietario del predio tal como se desprende del certificado de tradición, adjunta nota devolutiva junto con el certificado de libertad y tradición matrícula inmobiliaria N° 157-90812

2.7. En consecuencia de lo anterior, el suscrito apoderado inició acción de cumplimiento en representación de la señora Miryam Constanza Camargo Pinedo, en contra del REGISTRADOR DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DEL MUNICIPIO DE FUSAGASUGÁ, para que diera estricto cumplimiento a lo ordenado en el numeral segundo de la Resolución No. 0079 del 28 de mayo de 2004, proferida por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER.

2.7. El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Consejera Ponente Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez

Bogotá D.C. - Colombia.  
Carrera 16 A No. 80-06 oficina 507.  
Teléfonos: 6 368642-6 368670, Fax: 6 368653.  
www.chaustreabogados.com



como Juez de segunda instancia, en proveído de data 22 de septiembre de 2014 declaro la improcedencia de la acción ejercida por la señora Miriam Constanza Camargo Pinedo, sin embargo de lo anterior, en el mismo fallo señaló: "Pues para este efecto el legislador previó la existencia de otros mecanismos legales. Y, si bien la sala no desconoce que en efecto no se puede censurar a la accionante por no recurrir el acto administrativo de 29 de noviembre de 2013 como lo hizo el *ad quo*, pues este se generó como consecuencia de una actuación administrativa adelantada por el INCODER que no le fue puesta en conocimiento, y es a partir de esa fecha en la cual mi poderdante Miryam Constanza Camargo Pinedo tiene conocimiento de la decisión que niega la cancelación del folio de matrícula inmobiliaria N° 157-90812 bajo el cual se registró la Resolución No. 001178. lo cierto es que ella tiene a su alcance la posibilidad de ejercer el medio de control de reparación directa previsto en el artículo 140 del CPACA, a través del cual, la persona interesada podrá demandar la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado "sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de un inmueble pro causa de trabajos públicos o por cualquier otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiente una expresa autorización de la misma".

### III. PRETENSIONES O PETICIONES.-

Con fundamento en los hechos descritos y en las normas legales solicito a la **LA SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO - OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE FUSAGASUGA**, reconocer los perjuicios ocasionados a mi poderdante, por la negativa de cancelar el folio de matrícula inmobiliaria N° 157-90812 (adjudicación como baldío), ordenado mediante Resolución N° 0073 de mayo 28 de 2004 proferida por el Incoder.

### IV. DE LA CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL.-

Se presenta ante éste Despacho la presente solicitud de conciliación extrajudicial con el fin de buscar una solución directa al conflicto entre las partes, igualmente se instaura la solicitud con el objeto de

Bogotá D.C. - Colombia.  
Carretera 16 A No. 80-06 oficina 507.  
Teléfonos: 6 368642-6 368670, Fax: 6 368653.  
[www.chaustreabogados.com](http://www.chaustreabogados.com)



cuando la causa del daño sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma.

Las entidades públicas deberán promover la misma pretensión cuando resulten perjudicadas por la actuación de un particular o de otra entidad pública.

En todos los casos en los que en la causación del daño estén involucrados particulares y entidades públicas, en la sentencia se determinará la proporción por la cual debe responder cada una de ellas, teniendo en cuenta la influencia causal del hecho o la omisión en la ocurrencia del daño.

#### VI. -CUANTÍA.-

Estimo la cuantía de la presente acción a la fecha de presentación de la misma, en una suma superior a SEISCIENTOS MILLONES DE PESOS M/CTE (\$600.000.000), por concepto de los daños causados a mi poderdante, igualmente por daño emergente y lucro cesante.

#### VII. PRUEBAS.-

Acompaño a la presente Solicitud de Conciliación, los siguientes documentos:

1. Copia del Certificado de Instrumentos Públicos de Fusagasugá, identificado con folio de matrícula inmobiliaria No. 157-58829 (predio de mayor extensión).
2. Copia del Certificado de Instrumentos Públicos de Fusagasugá, identificado con folio de matrícula inmobiliaria No. 157-90812 (adjudicado como baldío).

Bogotá D.C. - Colombia.  
Carrera 16 A No. 80-06 oficina 507.  
Teléfonos: 6 368642-6 368670, Fax 6 368653.  
[www.chaustreabogados.com](http://www.chaustreabogados.com)



3. Copia de la Sentencia de fecha 22 de septiembre de 2014, emitida por el Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Quinta.
4. Copia de la Resolución No. 001178 de noviembre 8 de 2001, del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - Incora - Regional Cundinamarca, por medio del cual se adjudicó parte del predio como baldío.
5. Copia del documento con fecha febrero 20 de 2002, expedido por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - Incora - Regional Cundinamarca.
6. Copia de la Resolución No. 0079 del 28 de mayo de 2004, del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - Incoder - Oficina enlace territorial No. 7 Boyacá - Cundinamarca, por medio de la cual se ordenó la cancelación del folio de matrícula inmobiliaria N° 157-90812.
7. Copia de la respuesta al derecho de petición No. 20131121544, suscrita por la Directora Técnica de Baldíos del Instituto de Desarrollo Rural - Incoder.
8. Copia del oficio N° 3366 de fecha 29 de Noviembre de 2013, dirigida a la Directora Técnica de Baldíos del Incoder, suscrita por el Registrador de Instrumentos Públicos de Fusagasugá, por medio del cual comunicó la improcedencia de cancelar el folio de matrícula inmobiliaria N° 157-90812.

**VIII. AGOTAMIENTO DE LA VÍA GUBERNATIVA.-**

El Registrador de Instrumentos Públicos de Fusagasugá, mediante oficio N° 3366 de fecha 29 de Noviembre de 2013, negó la cancelación del folio de matrícula inmobiliaria N° 157-90812, mediante el cual se adjudicó como baldío parte del predio de propiedad de mi poderdante, es decir, que el acto administrativo se encuentra en firme, de conformidad con

Bogotá D.C. - Colombia.  
Carrera 16 A No. 80-06 oficina 507.  
Teléfonos: 6 368642-6 368670, Fax: 6 368653.  
[www.chaustreabogados.com](http://www.chaustreabogados.com)



artículo 62 del Código de Procedimiento administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**IX. ANEXOS.-**

Acompaño a este escrito los siguientes documentos:

1. Poder debidamente otorgado.
2. Los documentos relacionados en el acápite de PRUEBAS DOCUMENTALES.

**X. NOTIFICACIONES.**

- La Superintendencia de Notariado y Registro, recibirá notificaciones en la Calle 26 No. 13-49 Int. 201 en la ciudad de Bogotá D.C. y/o en el correo electrónico: [notificaciones.juridica@supernotariado.gov.co](mailto:notificaciones.juridica@supernotariado.gov.co).
- La Oficina De Registro De Instrumentos Públicos de Fusagasugá, recibirá notificaciones en la Calle 18B No. 19-31 B del municipio de Fusagasugá - Cundinamarca.
- El suscrito apoderado las recibirá en la ciudad de Bogotá D.C., en la Carrera 16A número 80-06 Oficina 507, e-mail: [juribe@chaustreabogados.com](mailto:juribe@chaustreabogados.com) teléfono 6368642 de la misma ciudad de Bogotá D.C.
- La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, se puede notificar en la carrera 7 No. 75-66 piso 2 y 3 de Bogotá D.C.

Declaro bajo la gravedad del juramento que mi mandante no ha interpuesto demandas ni solicitudes de conciliación, por estos mismos hechos.

Del señor Procurador-Delegado,

  
**JUAN DE DIOS URIBE ARBLEDA**  
C.C. N° 18.605.031 de la Celia Risaralda  
T.P. 214.988 del C. S. de la J.

Bogotá D.C. - Colombia.  
Carrera 16 A No. 80-06 oficina 507.  
Teléfonos: 6 368642-6 368670, Fax: 6 368653.

SEÑOR  
PROCURADOR JUDICIAL  
DELEGADO PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS  
BOGOTÁ D.C.

E. S. D.

REFERENCIA: SOLICITUD DE CONCILIACIÓN DE MYRIAM  
CONSTANZA CAMARGO PINEDO frente a LA SUPERINTENDENCIA DE  
NOTARIADO Y REGISTRO - OFICINA DE REGISTRO DE  
INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE FUSAGASUGA

MYRIAM CONSTANZA CAMARGO PINEDO, mayor de edad, domiciliada en Bogotá D.C., identificada con la cédula de ciudadanía N° 52.198.720 de Bogotá, por medio del presente escrito manifiesto a Usted que otorgo poder especial, amplio y suficiente, al Doctor **JUAN DE DIOS URIBE ARBOLEDA**, mayor de edad, domiciliado en Bogotá D.C., identificado con la Cédula de Ciudadanía número 18.605.031 de la Celia Risaralda, Abogado en ejercicio, titular de la tarjeta profesional número 214.988 del C. S. de la J., para que en mi nombre y representación presente **SOLICITUD DE CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL** frente a **LA SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO - OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE FUSAGASUGÁ**, representados legalmente en su orden, por el Superintendente de Notariado y Registro Dr. Jorge Enrique Vélez García y por el Registrador de la Oficina de Instrumentos Públicos seccional Fusagasugá Dr. Jairo Custodio Sánchez Soler, o quienes hagan sus veces en el momento de la notificación de la presente solicitud de conciliación, con el objeto de agotar el requisito de procedibilidad para poder enervar a través de acción de Reparación Directa, por los perjuicios causados por el INCORA actualmente INCODER, por el Ministerio de Agricultura y la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Fusagasugá, en razón a que mediante Resolución N° 1178 del 08 de Noviembre de 2001 el Incora, declaró como baldío el bien inmueble de mi propiedad, denominado la Esperanza, Cédula Catastral N°25290000200040018000, identificado con el Folio de Matricula Inmobiliaria N° 157-58829 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Fusagasugá Cundinamarca, Resolución que ordenó la apertura del folio de matricula Inmobiliaria N° 157-90812, sin que se hubiese podido lograr su anulación a pesar de que mediante

Resolución N° 0073 de fecha 28 de Mayo de 2004, el Incoder ordenó su anulación por ser improcedente la adjudicación del predio de mi propiedad como baldío.

Mi apoderado cuenta con todas las facultades inherentes al poder conferido, en especial aquellas de recibir, transigir, desistir, conciliar, sustituir, renunciar, reasumir, pedir y aportar pruebas, interponer toda clase de recursos y demás que le permitan el buen desempeño de la labor encomendada, de conformidad con el artículo 70 del C.P.C.

Del Señor Procurador;

  
MYRIAM CONSTANZA CAMARGO PINEDO.  
C.C. N° 52.198.720 de Bogotá de Bogotá.

Acepto,

  
JUAN DE DIOS URIBE ARBOLEDA.

C.C. No. 18.605.031 de la Cella (Risarcaldá)  
T.F. No. 314.988 del C.S. de la J.

DILIGENCIA DE RECONOCIMIENTO Y  
PRESENTACIÓN PERSONAL

NOTARIA  
**77**



ANTE LA NOTARIA SETENTA Y SIETE DEL CÍRCULO DE  
BOGOTÁ D.C. Compareció:

CAMARGO PINEDO MYRIAM CONSTANZA  
quien exhibió C.C. 52198720  
y declaró que la firma y huella que aparecen en el presente  
documento son suyas y que el contenido del mismo es cierto.  
Bogotá D.C. Martes, 10 de Noviembre de 2015



JHSTB82D9M409VYX

x   
FIRMA DECLARANTE



Verifique los datos impresos en  
este documento ingresando a  
[www.notariaenlinea.com](http://www.notariaenlinea.com)

v4cbgt4dcdcc4dcv

GLORIA SEGURA ESTRADA DE IBÁÑEZ  
NOTARIA DE BOGOTÁ D.C.  
SETENTA Y SIETE  
Calle Estrada ca

JAR



ESPACIO EN BLANCO

NOTARIA 77



CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN QUINTA

**Consejera Ponente:** Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez

Bogotá, D.C., veintidós (22) de septiembre de dos mil catorce (2014)

**Radicación número:** 25000-23-41-000-2014-00749-01

**Demandante:** Miriam Constanza Camargo Pinedo

**Demandado:** Superintendencia de Notariado y Registro - Oficina de Instrumentos Públicos de Fusagasugá - Cundinamarca

**Acción de Cumplimiento**

Conoce la Sala de la apelación interpuesta por la parte actora contra la sentencia de 4 de junio de 2014 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "B", que negó las pretensiones de la demanda de cumplimiento.

## I. ANTECEDENTES

### 1.1. La demanda

La señora Miriam Constanza Camargo Pinedo a través de apoderado y en ejercicio de la acción prevista en el artículo 87 de la Constitución Política<sup>1</sup> desarrollada en la Ley 393 de 1997, demandó a la Superintendencia de Notariado y Registro y a la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos de Fusagasugá con el fin de que:

"PRIMERA: Se ordene al señor Registrador Seccional de Instrumentos Públicos de Fusagasugá el cumplimiento de lo

<sup>1</sup> La acción de cumplimiento se presentó el 31 de marzo de 2014.



dispuesto en el numeral 2° de la Resolución N° 0079 del 28 de mayo de 2004 proferida por EL INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL - INCODER, resolución por medio de la cual la citada entidad ordenó cancelar el folio de matrícula inmobiliaria N° 157-90812 de la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos de Fusagasugá.

SEGUNDO: Que se ordene a la Superintendencia de Notariado y Registro autoridad de control competente, adelantar la investigación del caso para efectos de responsabilidades penales o disciplinarias en contra del Registrador de Instrumentos Públicos de Fusagasugá”.

## 1.2. Hechos

La accionante **afirmó** que:

1.2.1. Mediante la Resolución N° 001178 de 2001 el INCORA adjudicó parte del predio denominado La Esperanza, identificado con el folio de matrícula inmobiliaria N° 157-58829 de propiedad del señor Manuel Albero Camargo Orozco q.e.p.d., [padre de la accionante], al señor Norberto Casas Sánchez.

1.2.2. Inconforme el señor Camargo Orozco q.e.p.d., solicitó la revocatoria de la referida resolución con el argumento de que el predio adjudicado al señor Casas Sánchez le pertenecía, en consecuencia, no era baldío.

1.2.3. Por Resolución N° 0079 de 28 de mayo de 2004 el INCODER resolvió: (i) Revocar la adjudicación que realizó al señor Norberto Casas Sánchez mediante la Resolución N° 001178 de 2001 y, (ii) Oficiar al Registrador de Instrumentos Públicos - Seccional Fusagasugá para que cancelara el folio de matrícula N° 157-90812 constituido en virtud de la mencionada



*formalidades de registro, en razón a que el adjudicatario no es el propietario del predio tal como se desprende del certificado de tradición. En las fotocopias de la resolución que se acompañan, no se observa la constancia de ejecutoria, como tampoco su constancia de autenticidad. Artículo 55 Ley 1579 de 2013 y 334 del CPC". Adjunto nota devolutiva junto con el certificado de libertad y tradición matrícula inmobiliaria N° 157-90812". (Fl. 33).*

1.2.8. Por lo anterior, la señora Camargo Pinedo el 21 de febrero de 2014 le pidió al Registrador de Instrumentos Públicos Seccional Fusagasugá que diera cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 2° de la Resolución N° 0079 de 2004 en el sentido de cancelar la matrícula inmobiliaria N° 157-90812 (Fls. 36-45). Al respecto, el Registrador reiteró el contenido del Oficio N° 3366 de 29 de noviembre de 2013 (Fls. 46-47).

1.2.9. Asimismo, el 28 de febrero de 2014, la accionante, mediante escrito dirigido a la Superintendencia de Notariado y Registro, solicitó *"requerir al Registrador de Instrumentos Públicos de Fusagasugá para que sin más dilaciones y apreciaciones subjetivas se sirva acatar y dar cumplimiento a la Resolución N° 0079 de 28 de 2004, proferida por el Incoder, con el fin de cesar el perjuicio que le está ocasionando..."* (Fls. 49-50).

1.2.10. Finalmente la demandante señaló que a raíz de las *"innumerables arbitrariedades"* en que ha incurrido el INCODER, partiendo del momento en que adjudicó por error parte del inmueble de su papá, a un tercero, se evidencia *"sin lugar a dudas que existió una falla en el servicio..."*.



resolución y, se abstuviera de registrar *"las otras cuatro adjudicaciones que aún no lo han sido o que proceda a cancelar los respectivos FMI en caso de que se hubiesen registrado sin conocimiento de esta OET."*

1.2.4. No obstante lo anterior, el INCODER no remitió a la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos de Fusagasugá copia auténtica de la citada resolución con el fin de que ésta cancelara el folio de matrícula inmobiliaria N° 157-90812.

1.2.5. La accionante, en el año 2013, se enteró de la existencia de la Resolución N° 0079 de 28 de mayo de 2004, por lo que mediante derecho de petición de 9 de julio de la misma anualidad solicitó al INCODER comunicar de manera inmediata al Registrador de Instrumentos Públicos de Fusagasugá la existencia de la referida resolución, con el fin de que esta entidad procediera a cancelar el folio de matrícula inmobiliaria N° 157-90812 (Fls. 15-28).

1.2.6. En consecuencia, por oficio de 17 de octubre de 2013 dirigido al Registrador de Instrumentos Públicos Seccional Fusagasugá, el INCODER solicitó *"proceda la cancelación del FMI N° 157-90812, bajo la cual se registro la mencionada resolución de adjudicación [refiriéndose a la Resolución N° 001178 de 2001], y/o los demás que se hayan abierto y que se relacionen con el folio matriz de la mencionada resolución de adjudicación. Para el efecto se allega con la presente comunicación copia de la Resolución de Revocatoria N° 0079 del 28 de mayo de 2004"* (Fls. 31-32).

1.2.7. Por su parte, el Registrador de Instrumentos Públicos Seccional Fusagasugá por Oficio N° 3366 de 29 de noviembre de 2013 manifestó *"me permito hacer devolución del oficio sin las*



### 1.3. Actuación procesal

Por auto de 7 de mayo de 2014<sup>2</sup> el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "B", admitió la demanda y ordenó notificarla al Registrador de Instrumentos Públicos Seccional Fusagasugá - Cundinamarca y al Superintendente de Notariado y Registro (Fls. 100-12)

### 1.4. Las contestaciones

1.4.1. **La Superintendencia de Notariado y Registro** intervino por medio de apoderado judicial<sup>1</sup> para oponerse a la prosperidad de las pretensiones. Al efecto hizo un recuento de las anotaciones que presenta el folio de matrícula inmobiliaria N° 157-90812 para luego señalar que *"se observa una serie de derechos debidamente registradas en cada una de las anotaciones"* y lo que pretende el actor con la cancelación del referido folio *"significa ir en contra de la ley"*.

Destacó que lo que existe en el asunto es una **falla en el servicio** por parte del INCODER quien incumplió con su obligación de remitir copia de la Resolución N° 0079 de 2004 a la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos Seccional Fusagasugá, responsabilidad que en su momento debió alegar la actora a través de los mecanismos que otorga la ley (Fls. 61-67).

1.4.2. **El Registrador de Instrumentos Públicos - Seccional Fusagasugá**, intervino para oponerse a la prosperidad de las

<sup>2</sup> Advierte la Sala que por auto de 7 de mayo de 2014 el Juzgado 33 Administrativo Oral de Bogotá declaró la falta de competencia para conocer de la solicitud de cumplimiento y ordenó remitirla al Tribunal (Fls. 94-95).



pretensiones. En primer lugar, realizó un recuento de todos los negocios jurídicos que han versado sobre el inmueble con matrícula inmobiliaria N° 157-58829 desde el año 2004 a la fecha, para luego señalar que mediante nota devolutiva de 29 de noviembre de 2013, conforme al principio de legalidad previsto en artículo 3-d y 22 de la Ley 1579 de 2012, inadmitió el registro solicitado, pues existen derechos adquiridos sobre esa propiedad a favor de José Vicente Huertas Gómez, Oscar Marino Hoyos González y Jesús Antonio Benjumea Yepes *"personas diferentes sobre la que recae lo dispuesto en la tantas veces mencionadas Resolución N° 0079 de 2004"*. Además resaltó que la nota devolutiva no fue objeto de recursos por lo que quedó en firme (Fls. 112-116).

#### **1.5. Sentencia impugnada**

Mediante providencia de 4 de junio de 2014 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "B", negó la petición de cumplimiento con el argumento de que en la actualidad obran como propietarios del inmueble con matrícula inmobiliaria N° 157-90812 los señores José Vicente Huertas Gómez, Oscar Marino González y Jesús Antonio Benjumea Yepes, personas distintas a aquella sobre la cual recayó la orden impartida en la Resolución N° 0079 de 2004, por lo que resulta imposible inscribir la citada resolución. Asimismo indicó que ni la nota devolutiva ni el Oficio N° 3366 de 29 de noviembre de 2013 fueron objeto de recursos, en consecuencia, se encuentran en firme.



Concluyó diciendo que *"no ha sido su responsabilidad la no cancelación del FMI N° 157-90812 [refiriéndose a la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos - Seccional Fusagasugá], ya que, por el contrario, ha seguido lo establecido en la Ley para garantizar el debido proceso en la cancelación del folio, y la parte demandante debió demandar la nota devolutiva impresa el 29 de noviembre de 2013 emitido por la entidad demandada, ya que en esta se le niega la cancelación del FMI antes mencionado por tener tres anotaciones vigentes aún..."* (Fls. 117-134).

### **1.6. Impugnación**

Inconforme, la accionante apeló la providencia. Al efecto, expuso que no recurrió la nota devolutiva pues ésta solo fue notificada al INCODER, por lo que era a esa entidad a quien correspondía recurrirla. Por lo anterior, solicitó que se revocara la decisión de primera instancia y en su lugar se ordenara a la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos - Seccional Fusagasugá, dar cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 2° de la Resolución N° 0079 de 2004 (Fls. 140-144).

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **1.- Competencia**

Esta Sala es competente para conocer de esta impugnación con fundamento en lo dispuesto en el artículo 150 del CPACA y en el Acuerdo 015 de 22 de febrero de 2011 emanado de la Sala Plena



"PRIMERO: REVOCAR las siguientes adjudicaciones realizadas por el INCORA - Regional Cundinamarca mediante las Resoluciones N° 001178 del 08-XI-01 al señor NORBERTO CASAS SANCHEZ (sic) (...) el predio denominado LA ESPERANZA (...) ubicados en la vereda Casa de Lata el Municipio de Fusagasugá, Departamento de Cundinamarca.

SEGUNDO: OFICIAR al Registrador de Instrumentos Públicos de Fusagasugá **para que proceda a la cancelación** del FMI N° 157-90812 [hace parte del predio de mayor extensión identificado con matrícula inmobiliaria N° 157-58829] bajo el cual ha sido registrada la Resolución N° 001178 para tal efecto se le allegara sendas copias de las cinco Resoluciones, y del citado FMI. **Igual se le solicitara que se abstenga de registrar las otras cuatro adjudicaciones que aun no lo han sido o que proceda a cancelar los respectivos FMI en caso de que se hubiesen registrado sin conocimiento de esta OET."**

#### 4. Del agotamiento del requisito de procedibilidad

Mediante escrito de 21 de febrero de 2014 la señora Miriam Constanza Camargo Pinedo, por intermedio de apoderado, le solicitó al Registrador de Instrumentos Públicos Seccional Fusagasugá - Cundinamarca que diera cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 2° de la Resolución N° 0079 de 2004. No obstante, este se negó con el argumento de que *"existen anotaciones vigentes. Es decir que la persona contra quien se dictó la revocatoria de la adjudicación Sr NORBERTO CASAS SANCHEZ (sic) ya no es el titular del derecho de dominio y existen anotaciones vigentes que registran derechos reales sobre el bien inmueble referido a nombre de terceras personas, que la constitución y la ley protegen su derecho (Art. 58 CN, art 669 del CC)".* Por lo que para la Sala es evidente que en el sub examine sí se cumplió con el requisito de procedibilidad dispuesto en el artículo 8° de la Ley 393 de 1997.



### 5. Caso concreto

En el *sub lite* la actora pretende que se ordene a la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos - Seccional Fusagasugá (Cundinamarca), dar cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 2º de la Resolución N° 0079 de 2004, en el sentido de cancelar el folio de matrícula inmobiliaria N° 157-90812

No obstante, advierte la Sala que si bien la citada resolución **contemplaba la obligación a cargo del Registrador de Instrumentos Públicos - Seccional Fusagasugá, de cancelar el folio de matrícula N° 157-90812 y abstenerse de registrar** *“las otras cuatro adjudicaciones que aun no lo han sido o que proceda a cancelar los respectivos FMI en caso de que se hubiesen registrado sin conocimiento de esta OET”*.

Solo hasta el 17 de octubre de 2013, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, le remitió al registrador copia de la Resolución N° 0079 de 2004 y le pidió que cancelara el respectivo folio y *“los demás que se hayan abierto y que se relacionen con el folio matriz de la mencionada resolución de adjudicación”*, esto es, cuando ya habían transcurrido **más de 9 años**.

Tiempo durante el cual<sup>6</sup>: (i) el señor Norberto le vendió el predio a los señores **José Vicente** y Luis Eulogio Huertas Gómez, (ii) éste último constituyó hipoteca en cuantía del 50% a favor de Ana Julia Jaramillo de León y Clara Cecilia León de Garzón, (iii) se inscribió un embargo ejecutivo con acción mixta de Ana Julia Jaramillo de León y Clara Cecilia León de Garzón contra Luis

<sup>6</sup> Según informó el registrador de Instrumentos Públicos Seccional Fusagasugá y el certificado de Libertad y Tradición visible a folios 51-52 de 21 de mayo de 2013.



Eulogio Huertas Gómez; (iv) se canceló la providencia de embargo y el bien paso de nuevo a ser de propiedad de Luis Eulogio Huertas Gómez; (v) el cual, mediante adjudicación en remate y cesión del 50% lo transfirió a **Oscar Marino Hoyos González** y **Jesús Antonio Benjumea Yepes**.

Por lo que el Registrador de Instrumentos Públicos - Seccional Fusagasugá, se negó a cancelar el folio de matrícula mencionada con fundamento en que *"existen anotaciones vigentes. Es decir que la persona contra quien se dictó la revocatoria de la adjudicación Sr NORBERTO CASAS SANCHEZ (sic) ya no es el titular del derecho de dominio y existen anotaciones vigentes que registran derechos reales sobre el bien inmueble referido a nombre de terceras personas, que la constitución y la ley protegen su derecho (Art. 58 CN, art 669 del CC)"*.

Entonces, comoquiera que lo que pretende la actora en este asunto es que el folio de matrícula N° 157-90812 que surgió como consecuencia de la adjudicación errada que realizó el INCORA al señor Norberto Casas Sánchez sobre una parte del predio "La Esperanza" propiedad de su padre, se cancele, y dicha circunstancia, implica de suyo el surgimiento de una controversia en relación con: (i) **los derechos de propiedad** que tienen en la actualidad los señores José Vicente Huertas Gómez, Oscar Marino Hoyos González y Jesús Antonio Benjumea Yepes así como (ii) **la validez de los negocios jurídicos** realizados bajo el amparo de la presunción de legalidad que revisten las anotaciones del registro y con (iii) **el reclamo de las indemnizaciones** a que haya lugar, es evidente que se está ante



una controversia de índole subjetivo que no puede ser tratada por vía de esta acción.

Pues para este efecto el legislador previó la existencia de otros mecanismos legales. Y, si bien la Sala no desconoce que en efecto no se puede censurar a la accionante por no recurrir el acto administrativo de 29 de noviembre de 2013, como lo hizo el a quo, pues éste se generó como consecuencia de una actuación administrativa adelantada por el INCODER que no le fue puesta en conocimiento, lo cierto es que ella tiene a su alcance la posibilidad de ejercer el medio de control de reparación directa previsto en el artículo 140 del CPACA, a través del cual, la persona interesada podrá demandar la reparación del daño antijurídico producido por la acción o la omisión de los agentes del Estado *"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 imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma"*.

Por lo que, la acción de cumplimiento resulta improcedente de acuerdo con lo previsto en el artículo 9° de la Ley 393 de 1997 que dispone: *"La Acción de Cumplimiento no procederá (...) cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la norma o Acto Administrativo, salvo, que de no proceder el Juez, se siga un perjuicio grave e inminente para el accionante"*.

Al respecto, esta Sección<sup>7</sup> ha dicho:

<sup>7</sup> Sentencia del 12 de agosto de 2005, Exp. 2004 - 02074 - 01(ACU), C.P. Dra. María Nohemí Hernández Pinzón.



"La causal de improcedencia en comento imprime a la acción de cumplimiento el carácter de mecanismo residual y subsidiario; es decir, su ejercicio no puede suplir las acciones, recursos, procedimientos y trámites idóneos y eficaces legalmente preestablecidos, para lograr que el asunto se tramite con prelación sobre cualquier otro, como lo dispone el artículo 11 de la Ley 393 de 1997".

"Lo contrario desbordaría el derrotero señalado por el legislador, y convertiría a la acción de cumplimiento en un medio a través del cual sería posible discutir toda suerte de discrepancias, so pretexto de solicitar el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o un acto administrativo<sup>8</sup> [...]". (Negrillas y subrayas fuera de texto)

Así, comoquiera que es evidente que la accionante tiene a su alcance otro mecanismo de defensa para censurar lo ocurrido y que no se advierte la existencia de un perjuicio grave que pueda ser enervado a través de esta acción, habrá de modificarse la decisión de primera instancia que negó la petición de cumplimiento, en el sentido de, declarar su improcedencia.

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

#### FALLA

**PRIMERO: MODIFICAR** la sentencia de 4 de junio de 2014 que dictó el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "B" que negó la petición de cumplimiento, en el sentido de **declarar la improcedencia** de la acción ejercida por

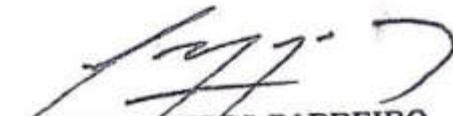
<sup>8</sup> Véase, entre muchas otras: Consejo de Estado. Sección Quinta. Expediente ACU-1756, sentencia del 1° de abril de 2004.



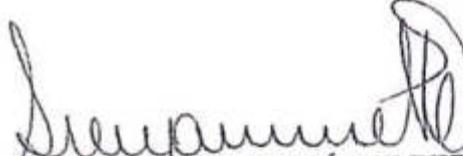
la señora Miriam Constanza Camargo Pinedo, por las razones expuestas en la parte motiva.

**SEGUNDO:** En firme esta sentencia, devuélvase el expediente al tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

  
ALBERTO YEPES BARREIRO  
Presidente

ACLATIO YOTO.

  
LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

  
SUSANA BUITRAGO VALENCIA



Superintendencia de Notariado y Registro  
Ministerio del Interior y de Justicia  
República de Colombia

Prosperidad  
para todos

**OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PUBLICOS**

CELL 188 NO. 19-31 TELEFAX: 886-4147

B. PIEDRA GRANDE DE FUSAGASUGA

Fusagasuga, 29 de Noviembre de 2019

**OFICIO N° 3366**

Doctora:

**ALEJANDRA VEGA RODRIGUEZ**  
Directora Técnica de Baldíos INCODER  
AVENIDA EL DORADO CAN CALLE 43 N° 57-41  
BOGOTA D.C.

REF: Resolución N° 0079 de 28 de Mayo de 2004

Expediente N° 19221 de NORBERTO CASAS SANCHEZ

Asunto: Solicitud de Cancelación del Folio de matrícula inmobiliaria N° 157- 90812 bajo el cual fue registrada la resolución de adjudicación N° 001178 de 08 de Noviembre de 2001.

Respetada Doctora:

En cumplimiento a lo solicitado en el oficio referenciado comedidamente me permito hacer la devolución del oficio sin las formalidades de registro, en razón a que el adjudicatario no es propietario del predio tal como se desprende del certificado de tradición. En las fotocopias de la resolución que se acompañan, no se observa la constancia de ejecutoria, como tampoco su constancia de autenticidad. Artículo 55 Ley 1579 de 2.013 y 334 de C.P.C.

Adjunto nota devolutiva junto con el certificado de libertad y tradición matrícula inmobiliaria N° 157-90812

Cordialmente,

  
**JAIRO CUSTODIO SANCHEZ SOLER**  
REGISTRADOR

EOJ

**51 años**  
Garantizando la guarda de la fe pública en  
Colombia

Superintendencia de Notariado y Registro  
Calle 26 No. 13-49 Int. 201 - PBX (1)328-21-21  
Bogotá D.C. - Colombia  
<http://www.supernotariado.gov.co>



NOTA DEVOLUTIVA

Página 1

Impreso el 28 de Noviembre de 2013 a las 03:29:19 p.m

El documento OFICIO Nro. . del 17-10-2013 de INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL INCODER BOGOTA D. C.

fue presentado para su inscripción como solicitud de registro de documentos con Radicación: 2013-13008 vinculado a la Matricula Inmobiliaria: 157-90812

Conforme con el principio de legalidad previsto en el literal d) del artículo 3 y en el artículo 22 de la Ley 1579 de 2012 (Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos) se inadmita y por lo tanto se devuelve sin registrar el presente documento por las siguientes razones y fundamentos de derecho:

- EL ADJUDICATARIO NO ES PROPIETARIO DEL PREDIO, TAL COMO SE DESPRENDE DEL CERTIFICADO DE TRADICION, EN LAS FOTOCOPIAS DE LA RESOLUCION QUE SE ACOMPAÑAN NO SE OBSERVA LA CONSTANCIA DE EJECUTORIA, COMO TAMPOCO SU CONSTANCIA DE AUTENTICIDAD. ARTICULO 55 LEY 1579 DE 2.013 Y 334 DEL C.P.C..

UNA VEZ SUBSANADA(S) LA(S) CAUSAL(ES) QUE MOTIVO LA NEGATIVA DE INSCRIPCION, FAVOR RADICAR NUEVAMENTE EN ESTA OFICINA, EL DOCUMENTO PARA SU CORRESPONDIENTE TRAMITE, ADJUNTANDO LA PRESENTE NOTA DEVOLUTIVA.

CUANDO LA CAUSAL O LAS CAUSALES QUE RECHAZA (N) LA INSCRIPCION DEL DOCUMENTO NO SEA (N) SUBSANABLE (S), SE CONFIGURE EL PAGO DE LO NO DEBIDO, SE PRODUZCAN PAGOS EN EXCESO O SE DESISTA DEL TRAMITE, EL TERMINO PARA SOLICITAR LA DEVOLUCION DE DINERO PARA LOS DERECHOS DE REGISTRO ES DE CUATRO (4) MESES CALENDARIO, CONTADOS A PARTIR DE LA FECHA DE EJECUTORIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE NIEGA EL REGISTRO O SE DEBANOTE EL DOCUMENTO INSCRITO.

PARA SOLICITAR LA DEVOLUCION DE DINERO POR CONCEPTO DE IMPUESTO DE REGISTRO, DEBE DIRIGIRSE A LA GOBERNACION DEL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA, EN LOS TERMINOS DEFINIDOS POR EL ARTICULO 15 DEL DECRETO 650 DE 1996.

LOS ACTOS O NEGOCIOS JURIDICOS A QUE SE REFIERE EL ARTICULO 4 DE LA LEY 1579 DE 2012, DEBERAN PRESENTARSE PARA SU INSCRIPCION, DENTRO DE LOS DOS (2) MESES CALENDARIO, SIGUIENTES A LA FECHA DE SU OTORGAMIENTO PARA ACTOS NOTARIALES O LA FECHA DE EJECUTORIA PARA PROVIDENCIAS JUDICIALES O ADMINISTRATIVAS, VENCIDOS LOS CUALES, SE COBRARAN INTERESES MORATORIOS POR IMPUESTO DE REGISTRO, PREVISTOS EN LA LEY 223 DE 1996 Y SU DECRETO REGLAMENTARIO 695 DE 1996 ARTICULO 14.

EXCEPTUESE DE LO ANTERIOR, LOS CASOS RELACIONADOS CON EL NEGOCIO JURIDICO DE HIPOTECA Y EL ACTO DE CONSTITUCION DE PATRIMONIO DE FAMILIA DE QUE TRATA EL ARTICULO 28 DE LA LEY 1579 DE 2012, LOS CUALES SE DEBEN REGISTRAR DENTRO DE LOS NOVENTA (90) DIAS HABLES SIGUIENTES A SU AUTORIZACION, VENCIDO EL TERMINO REGISTRAL ANTES SENALADO, DEBERAN CONSTITUIRSE DE CONFORMIDAD CON EL PRECITADO ARTICULO.

CONTRA EL PRESENTE ACTO ADMINISTRATIVO, PROCEDE EL RECURSO DE REPOSICION ANTE EL REGISTRADOR DE INSTRUMENTOS PUBLICOS Y EN SUBSIDIO, EL DE APELACION ANTE EL DIRECTOR DE REGISTRO DE LA SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO DENTRO DE LOS DIEZ (10) DIAS HABLES SIGUIENTES A SU NOTIFICACION. EN VIRTUD DE LO PREVISTO POR EL NUMERAL DOS (2) DEL ARTICULO 24 DEL DECRETO 2163 DEL 17 DE JUNIO DE 2011, PREVIO EL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS EN LOS ARTICULOS 76 Y 77, LEY 1437 DE 2011 (CODIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO).

FUNCIONARIO CALIFICADOR

REGISTRADOR DE INSTRUMENTOS PUBLICOS

ABOGADOS

29 NOV. 2013

FIN DE ESTE ACTO ADMINISTRATIVO



**OFICINA REGISTRO INSTRUMENTOS PUBLICOS FUSAGASUGA**

**NOTA DEVOLUTIVA**

Página 2

Impreso el 28 de Noviembre de 2013 a las 03:29:19 p.m

El documento OFICIO Nro. . del 17-10-2013 de INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL INCODER BOGOTA D. C. fue presentado para su inscripción como solicitud de registro de documentos con Radicación: 2013-13008 vinculado a la Matricula Inmobiliaria: 157-90812

**NOTIFICACION PERSONAL**

CONFORME LO DISPUESTO EN EL ARTICULO 67 DEL CODIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, EN LA FECHA \_\_\_\_\_ SE NOTIFICO PERSONALMENTE EL PRESENTE ACTO ADMINISTRATIVO A \_\_\_\_\_ QUIEN SE IDENTIFICO CON \_\_\_\_\_ No. \_\_\_\_\_

**FUNCIONARIO NOTIFICADOR**

**EL NOTIFICADO**

El documento OFICIO Nro. del 17-10-2013 de INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL Radicación: 2013-13008



**SECRETARIA DE INSTRUMENTOS PUBLICOS Y REGISTRO**  
**LA GUARDA DE LA FE PUBLICA**



Superintendencia de Notariado y Registro  
Ministerio del Interior y de Justicia  
República de Colombia

Fecha 03/03/2014 02:51:14 p.m.

Folios 1

Anexos 0



1572014EE00202  
Origen CARLOS JULIO GUERRERO [USUARIO]  
Destino JUAN DE DIOS URIBE ARBOLEDA /  
Asunto INT RE. DERECHO DE PETICION

Raúl  
RCS Y

**Fusagasugá, 28 de Febrero de 2014**  
Oficio No. 078

Doctor:  
**JUAN DE DIOS URIBE ARBOLEDA**  
Carrera 16 A No. 80-06 Oficina 507  
Bogotá D.C.

ASUNTO: SU DERECHO DE PETICION Radicado el 21 de febrero 2014

Respetado Señor:

En atención a su solicitud radicada en este Despacho el día 21 de febrero de 2014, me permito informarle que analizados en detalle los argumentos y documentos con los que fundamenta su petición, este Despacho no accede a su solicitud por las razones ya expuestas en el Oficio No. 3366 del 29 de noviembre de 2013 dirigido a la Dra. ALEJANDRA VEGA RODRIGUEZ Directora Técnica de Baldíos de INCODER y la nota devolutiva con el Turno de radicación 2013-13008 de la misma fecha, acto administrativo en contra del cual no se interpusieron los recursos de ley, en consecuencia se encuentra en firme.

De otra parte y para ilustración legal de la causal que originó la nota devolutiva, la solicitud de cancelación del folio de matrícula inmobiliaria 157-90812 comunicada a este Despacho mediante el Oficio 20132147617 de fecha 17 de octubre de 2013 firmado por la Directora Técnica de Baldíos – Subgerencia de tierras Rurales del INCODER, no es procedente a la luz del contenido del artículo 55 de la Ley 1579 de 2012 Estatuto de Registro, por cuanto existen anotaciones vigentes. Es decir que la persona contra quién se dictó la revocatoria de la adjudicación Sr. NORBERTO CASAS SANCHEZ, ya no es el titular del Derecho de dominio y existen anotaciones vigentes que registran Derechos reales sobre el bien inmueble referido a nombre de terceras personas, que la Constitución y la Ley protegen su Derecho (Art. 58 C.N., art. 669 del C.C.)

**51 años**  
Garantizando la guarda de la fe pública en  
Colombia

Oficina de Registro de Instrumentos Públicos  
Calle 188 No. 19-31, Tel. 8864147 8869996  
Fusagasugá, Cundinamarca  
E-mail: [ofregistrofusagasuga@supernotariado.gov.co](mailto:ofregistrofusagasuga@supernotariado.gov.co)



Libertad y Orden

Superintendencia de Notariado y Registro  
Ministerio del Interior y de Justicia  
República de Colombia

Prosperidad  
para todos

Así las cosas, no es procedente acceder a su petición y solo mediante una providencia judicial ejecutoriada, proferida por autoridad competente, puede modificar la situación jurídica del inmueble, de acuerdo a la situación fáctica por Usted planteada.

Cordialmente,

**CARLOS JULIO GUERRERO CORTES**  
Registrador Seccional de Instrumentos Públicos de Fusagasugá

**51 años**  
Garantizando la guarda de la fe pública en  
Colombia

Oficina de Registro de Instrumentos Públicos  
Calle 188 No. 19-31, Tel. 8864147 8869996  
Fusagasugá, Cundinamarca  
E-mail: [ofregistrofusagasuga@supernotariado.gov.co](mailto:ofregistrofusagasuga@supernotariado.gov.co)

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCION TERCERA**  
**SUBSECCIÓN "A"**

Bogotá D.C., diez (10) de junio de dos mil veinte (2020)

**Magistrado Ponente:** ALFONSO SARMIENTO CASTRO  
**Ref. Expediente:** 110013336038201500789 01  
**Demandante:** MYRIAM CONSTANZA CAMARGO PINEDO  
**Demandado:** NACIÓN - MINISTERIO DE AGRICULTURA Y  
DESARROLLO RURAL Y OTROS

**REPARACIÓN DIRECTA**  
**-Fallo de Segunda Instancia-**

Surtido el trámite de Ley, sin que se observe causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida por el Juzgado Treinta y Ocho (38) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, el dos (2) de noviembre de dos mil dieciocho (2018) que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

**I. ANTECEDENTES**

**1.1. LA DEMANDA**

El 20 de noviembre de 2015, Myriam Constanza Camargo Pinedo, a través de apoderado judicial, impetró demanda contencioso administrativa en ejercicio del medio de control de reparación directa, contra la Nación - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER en Liquidación, ahora Agencia Nacional de Tierras - ANT, Oficina de registro de Instrumentos Públicos de Fusagasugá, y Superintendencia de Notariado y Registro, invocando las siguientes:

**1.1.1. PRETENSIONES**

***PRIMERA.-** LA NACIÓN, EL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL - INCODER son administrativamente responsables de los perjuicios materiales y morales causados a la Señora MYRIAM CONSTANZA CAMARGO PINEDO por la falla o falta del servicio al adjudicar como baldío del predio denominado "La Esperanza", identificado con el folio de matrícula inmobiliaria N° 157-58829, de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Fusagasugá; de cual es propietaria mi poderdante en un 33.3%.*

**SEGUNDA.-** La SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO - OFICINA DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE FUSAGASUGÁ **son** administrativamente responsables de los perjuicios materiales y morales causados a la Señora MIRYAM CONSTANZA CAMARGO PINEDO, por la negativa de cancelar el folio de matrícula inmobiliaria N° 157-90812 (adjudicación como baldío) ordenado mediante Resolución N° 0079 de mayo 28 de 2004 proferida por el Incoder.

**TERCERO.** En consecuencia, solicito condenar a la Nación Colombiana, al MINISTERIO DE AGRICULTURA, INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO ECONÓMICO – INCODER, a la SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO-OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE FUSAGASUGÁ, como reparación del daño ocasionado, a pagar a mi poderdante señora MYRIAM CONSTANZA CAMARGO PINEDO los perjuicios de orden material y moral, subjetivados y objetivados, actuales y futuros, los cuales se estiman en principio en la suma de SEISCIENTOS MILLONES DE PESOS MCTE (\$600.000.000) o de acuerdo a lo que se pruebe dentro del proceso.

**CUARTA.-** La condena respectiva será actualizada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, teniendo en cuenta en la respectiva liquidación, la variación promedio mensual del índice de precios al consumidor (IPC) desde a fecha en que se presentaron los hechos hasta aquella en la cual quede ejecutoriado el fallo definitivo.

**QUINTA.** Las partes demandadas darán cumplimiento a la sentencia, en los términos del artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**SEXTA.** Que se profiera condena en costas para las entidades demandadas incluyendo las agencias en derecho.”

### 1.1.2. HECHOS

Las anteriores pretensiones se fundamentaron en los siguientes hechos que la Sala puede sintetizar, así:

-. Myriam Constanza Camargo Pinedo adquirió la tercera parte del predio "La Esperanza" con folio de matrícula inmobiliaria N° 157-58829 ubicado en la vereda Casa de Lata del municipio de Fusagasugá, Cundinamarca, a través de la Escritura Pública N° 3437 del 13 de octubre de 1994 otorgada en la Notaría 19 del Círculo de Bogotá.

-. Mediante la Resolución N° 001178 de 8 de noviembre de 2001 el INCORA, hoy INCODER adjudicó parte del predio "La Esperanza" a Norberto Casas Sánchez como si se tratara de un terreno baldío, abriéndose a su vez una nueva matrícula inmobiliaria N° 157-9081.

-. El 7 de noviembre de 2002, Manuel Alberto Camargo Orozco (q.e.p.d.) quien para la época era titular de los derechos reales del predio "La Esperanza", elevó

solicitud de revocatoria directa del acto administrativo de adjudicación del terreno baldío contenido en la Resolución N° 001178 del 8 de noviembre de 2001.

-. El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER en liquidación - mediante Resolución N° 0079 del 28 de mayo de 2004, dispuso la revocatoria directa de la referida Resolución N° 001178 del 8 de noviembre de 2001 y ordenó a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Fusagasugá cerrar el FMI 157-90812.

-. La Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Fusagasugá con Oficio N° 078 del 28 de febrero de 2014 se pronunció frente al comunicado N° 20132147617 del 17 de octubre de 2013, procedente de la Directora Técnica de Baldíos de la Subgerencia de Tierras Rurales del INCODER, en el sentido de informar sobre la improcedencia de la cancelación del FMI 157-90812 porque la persona contra quien se dictó la revocatoria, ya no era la titular del derecho de dominio.

-. El 21 de febrero de 2014, Myriam Constanza Camargo Pinedo presentó petición ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Fusagasugá, para que procediera a dar cumplimiento al numeral 2o de la parte resolutive de la Resolución N° 0079 del 28 de mayo de 2004. En respuesta a lo anterior, dicha entidad ratifico la decisión de no cancelar FMI 157-90812.

-. Así las cosas, a las entidades demandadas les asiste la obligación resarcitoria de con ocasión a la irregular e improcedente adjudicación de la tercera parte del predio "La Esperanza", efectuada por el anterior INCORA mediante Resolución N° 001178 del 8 de noviembre de 2001, y por el no cumplimiento de la Resolución N° 0079 del 28 de mayo de 2004, por parte de la Oficina de Instrumentos Públicos de Fusagasugá, al no efectuar el cierre del FMI 157-90812.

## **1.2. TRÁMITE PROCESAL**

**1.2.1.** Mediante auto de 15 de marzo de 2016, el Juzgado Treinta y Ocho (38) Administrativo del Circuito de Bogotá DC admitió la demanda presentada por Myriam Constanza Camargo Pinedo y ordenó notificar personalmente a la Nación - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER en Liquidación, ahora Agencia Nacional de Tierras

- ANT, Oficina de registro de Instrumentos Públicos de Fusagasugá, y Superintendencia de Notariado y Registro (fl. 79 c. ppal. 1).

**1.2.2.** Las partes demandadas contestaron la demanda, así: i) el 8 de agosto de 2016, la Superintendencia de Notariado y Registro (fls.122-129 c. ppal. 1); ii) el 17 de agosto de 2018, la Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (fls.133-142 c. ppal. 1). El INCODER en liquidación contestó extemporáneamente la demanda.

**1.2.3.** El 10 de agosto de 2017, el *a quo* evacuó la audiencia inicial y resolvió negar las excepciones de caducidad, falta de legitimación en la causa por pasiva, como las denominadas “*no haberse ordenado la citación de otras personas que la ley dispone citar*”, e “*ineptitud de la demanda por falta de juramento estimatorio*” formuladas por la Superintendencia de Notariado y Registro y el Ministerio de Agricultura, decisión que no fue impugnada (fls. 237-243 c1); el 14 de noviembre de 2017 y el 22 de febrero de 2018, celebró audiencia de pruebas para practicar las decretadas y corrió traslado a las partes para que presentaran por escrito sus alegatos de cierre (fls. 265-267, 299-301 c. ppal. 1).

### 1.3. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Juzgado Treinta y Ocho (38) Administrativo del Circuito de Bogotá dictó sentencia el dos (2) de noviembre de dos mil dieciocho (2018) en la cual dispuso (fls. 352-374 c. ppal. 2):

**“DECLARAR PROBADA** la excepción de Falta de legitimación en la causa por pasiva formulada por el **MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL** y por la **SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO - OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE FUSAGASUGÁ - CUNDINAMARCA**. En consecuencia, **DENEGAR** las pretensiones de la demanda frente a estas entidades.

**SEGUNDO: DECLARAR** administrativa y extracontractualmente responsable a la **AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS - ANT**, en calidad de sucesor procesal del disuelto **INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL, INCODER**, de los perjuicios sufridos por la señora **MYRIAM CONSTANZA CAMARGO PINEDO**, derivados de la ilegal adjudicación como baldío de parte del inmueble denominado “La Esperanza” y de la imposibilidad jurídica de cancelar el folio de matrícula inmobiliaria No. 157-90812 que se abrió a raíz de esa actuación administrativa, dado que la revocatoria del acto anterior se comunicó demasiado tarde.

**TERCERO: CONDENAR** a la **AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS - ANT**, en calidad de sucesor procesal del disuelto **INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL - INCODER**, a pagar a la señora **MYRIAM**

**CONSTANZA CAMARGO PINEDO** la suma de DOSCIENTOS CINCUENTA Y DOS MILLONES OCHOCIENTOS CUARENTA Y OCHO MIL TRESCIENTOS SETENTA PESOS (\$252.848.370.00.) M/Cte.

**CUARTO: DENEGAR** las demás pretensiones de la demanda.

**QUINTO: ORDENAR** el cumplimiento de esta sentencia en los términos de los artículos 192 y 195 del OPACA.

(...)"

En sus consideraciones el *a quo* expuso que, en este caso, la fuente del daño surgió de la revocatoria directa dispuesta mediante Resolución No. 1178 de 2001, expedida por el INCODER, en la cual el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural no tuvo participación, por tanto, éste carecía de legitimación material en la causa por pasiva.

Frente a la Superintendencia de Notariado y Registro-Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Fusagasugá refirió que tampoco le asistía legitimación en la causa por pasiva, porque no se le podía imputar la adjudicación irregular del predio La Esperanza, pues ello escapaba de la órbita de sus funciones. Menos aún, la negativa a cancelar el folio de matrícula inmobiliaria 157-90812, por cuanto asumió esa decisión con base en una norma jurídica que busca proteger a terceras personas que han adquirido y registrado sus derechos de buena fe.

Sostuvo que en el presente asunto el medio de control de reparación directa es procedente, por cuanto a partir de un acto administrativo particular revocado, se reclaman perjuicios derivados de esa decisión administrativa. Por tal motivo, consideró que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho no es la vía procesal procedente en este caso.

Precisado lo anterior, abordó el caso concreto argumentando que el INCORA e INCODER en liquidación, privaron a un particular del ejercicio del derecho de dominio de parte del inmueble denominado "La Esperanza", tanto en el ámbito jurídico, por la existencia de la otra matrícula inmobiliaria, esto es la No. 157-90812, como en el ámbito fáctico, porque a raíz de las decisiones adoptadas por ese órgano el inmueble se encuentra ocupado por terceras personas, quienes no han permitido que la demandante, ni su antecesor ya fallecido recuperaran esa porción de terreno.

Concluyó que el daño antijurídico en este caso se produjo por una operación administrativa derivaba de los siguientes hechos:

- (i) inició con la expedición de la Resolución No. 001178 de 8 de noviembre de 2001, dictada por el INCORA, mediante la cual equivocadamente adjudicó como baldío parte del inmueble "La Esperanza", que no lo era.
- (ii) Continuó con la Resolución No. 0079 de 28 de mayo de 2004, dictada por el INCODER, por medio de la cual se revocó el anterior acto administrativo tras verificar que ese fundo no tenía la calidad de baldío.
- (iii) Se materializó con la comunicación tardía de dicha revocatoria y la respuesta de la Oficina de Registro de Instrumentos de Públicos de Fusagasugá, a través del oficio 3366 de 29 de noviembre de 2013, sobre su negativa a cancelar el folio de matrícula inmobiliaria No. 157-90812, por considerarlo jurídicamente inviable, debido a que luego la ilegal adjudicación parcial del predio "La Esperanza", sobrevinieron una serie de transferencias y afectaciones que involucraban derechos de terceras personas ajenas a esta discusión jurídica.

Concluyó el *a quo* que la demandante Myriam Constanza Camargo Pinedo sufrió un daño antijurídico, representado en la imposibilidad material y jurídica de acceder a la totalidad del derecho de dominio recibico por sucesión de su extinto padre Manuel Alberto Camargo Orozco (q.e.p.d.), debido a que por la mencionada operación administrativa tres (3) Has. más 427 Mts<sup>2</sup> fueron a parar a manos de terceras personas, el cual resulta imputable a la Agencia Nacional de Tierras - ANT, quien para los fines de este proceso asume las obligaciones provenientes del Instituto Colombiano De La Reforma Agraria - INCORA y del INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL - INCODER, ya suprimidos.

Frente a la indemnización de perjuicios, accedió al reconocimiento del daño emergente, con base en el dictamen pericial allegado al plenario, y condenó a la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS a pagar \$252.848.370, correspondiente a la tercera parte del valor total terreno que perdió la demandante en el inmueble *La Esperanza* (30.427 metros, valor m<sup>2</sup> según dictamen: \$24.930).

Negó el lucro cesante por concepto de renta que presuntamente dejó de percibir la demandante por el desarrollo de actividades agrícolas desde el 29 de

diciembre de 2013 al 29 de febrero de 2016, por cuanto el monto estimado en el dictamen pericial fue de \$1.200.000.000, sin que se acreditara las actividades económicas de recreación, producción de guanábana, limón, mango, plátano. Igualmente negó perjuicios morales, al indicar que no se acreditó su causación.

## **1.4. RECURSOS DE APELACIÓN**

### **1.4.1. PARTE DEMANDANTE**

Mediante escrito presentado el 21 de noviembre de 2018, el apoderado de la parte actora interpuso recurso de apelación contra la sentencia de 2 de noviembre de 2018, únicamente frente a la decisión de negar la indemnización por concepto de lucro cesante, con sustento en lo siguiente (fls. 130-146 c. ppal. 2):

Que si bien en la demanda se estimaron perjuicios diferente a los indicados en el dictamen pericial, el a quo no podía tener como causa principal para negar el reconocimiento de perjuicios por concepto de lucro cesante, pues está acreditado que se materializó el perjuicio. El hecho de que la demandante no haya explotado económicamente la parte correspondiente del predio la Esperanza, no permite concluir que la explotación económica era una mera expectativa. Toda vez que la accionante no pudo volver a ingresar al predio con posterioridad a la irregular adjudicación realizada por el extinto INCORA, revocada por el también extinto INCODER, hoy Agencia Nacional de Tierras.

Argumentó que la sentencia apelada desconoció las pruebas obrantes en el expediente sobre las ocupaciones irregulares de que fue objeto el predio la Esperanza, aparte de los juicios de pertenencia iniciados por supuestos poseedores con apariencia de legalidad, allegadas con la demanda.

Refirió que aun cuando las sumas estimadas en la demanda por el rubro de lucro cesante difieren de las establecidas en el dictamen pericial por esta misma causa, deben valorarse, pues el perjuicio se causó, y resulta injusto reprocharle a la actora no haber ejercido actividades agrícolas, o hacer presencia en el predio, cuando tales situaciones se dieron por vías de hecho que le impidieron ejercer sus derechos como propietaria del predio.

Finalmente, solicitó tener por acreditado el lucro cesante tasado en el dictamen

pericial obrante en el expediente, porque no fue objeto de aclaración, complementación o tacha por la parte demandada.

#### **1.4.1. ENTIDAD DEMANDADA, AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS-ANT**

Mediante escrito presentado el 20 de noviembre de 2018, la apoderada de la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS-ANT interpuso recurso de apelación contra la sentencia de 2 de noviembre de 2018, solicitando su revocatoria, con fundamento en:

En primer lugar, señaló que el *a quo* pasó por alto que la parte actora pretende a través del presente medio de control revivir los términos con que contaba para formular el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra la resolución que otorgó la adjudicación como baldío de una parte del predio denominado “*La Esperanza*”.

En segundo lugar, afirmó que se configuró la caducidad del medio de control de reparación directa, pues la parte actora acudió a la Jurisdicción luego de 14 años de la ejecutoria del acto administrativo de adjudicación.

En tercer lugar, señaló que conforme a lo dispuesto en el artículo 26 del Decreto 1292 de 2003 modificado por el Decreto 4915 de 2007, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural es la entidad competente para comparecer a este proceso, no la Agencia Nacional de Tierras-ANT. (fls. 380-383 c. ppal. 2):

#### **1.5. TRÁMITE PROCESAL EN SEGUNDA INSTANCIA**

-. Por reparto del 12 de abril de 2019, el conocimiento del asunto le correspondió al Magistrado sustanciador (fl. 406 c. ppal. 2).

-. El 27 de mayo de 2019, el Magistrado sustanciador admitió los recursos de apelación interpuestos y sustentados por la parte actora y demandada Agencia Nacional de Tierras contra la sentencia proferida el 2 de noviembre de 2018, por el Juzgado 38 Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá D.C (fl. 408 c. 2 ppal.).

-. Mediante providencia del 30 de septiembre de 2019, se corrió traslado a las partes, y al Ministerio Público por el término de diez (10) días para que presentaran sus alegatos de conclusión por escrito (fl. 415 c. 2 ppal.).

## **1.6. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN DE SEGUNDA INSTANCIA**

### **1.6.1. Parte demandante**

Mediante escrito radicado el 4 de octubre de 2019, el apoderado de la parte actora presentó sus alegatos de mérito reafirmando en los argumentos expuestos en el recurso de apelación, los cuales sustentó con la transcripción de algunos apartes de la sentencia proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado, Subsección B, C.P. Ramiro Pazos Guerrero, dentro del radicado No. 47001233100020070046001 (fls.418-422 c. ppal. 2).

### **1.6.2. Entidad demandada, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**

A través del memorial de alegatos finales presentado el 16 de octubre de 2019, la apoderada del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural solicitó confirmar la sentencia de primera instancia, al considerar que como lo sostuvo el *a quo* esta entidad carece de legitimación en la causa por pasiva (fls. 423-426 c. ppal. 2).

### **1.6.3. Entidad demandada, Superintendencia de Notariado y Registro**

Por escrito de 16 de octubre de 2019, la apoderada de la Superintendencia de Notariado y Registro solicitó confirmar la sentencia de primera instancia, al considerar que como lo sostuvo el *a quo* esta entidad carece de legitimación material en la causa por pasiva. Añadió que conforme al testimonio de Nancy Stella Pinedo y el interrogatorio de Miryam Constanza Camargo Pinedo se sustrae claramente que la actora conoció de la situación del inmueble aproximadamente desde el año 2011, cuando se adelantó proceso de sucesión donde se le adjudicó el bien objeto de controversia, por lo que a su juicio no es cierto como lo hizo creer la demandante al Juez de instancia que tuvo conocimiento del daño en el 2014, por tanto, también se encuentra configurada la caducidad del medio de control (fls. 427-438 c. ppal. 2).

### **1.6.4. Entidad demandada, Agencia Nacional de Tierras-ANT**

Mediante escrito radicado el 17 de octubre de 2019, el apoderado de la Agencia Nacional de Tierras-ANT presentó alegatos de mérito (fls.418-448 c. ppal. 2) insistiendo en los argumentos expuestos en el recurso de apelación.

Añadió que Manuel Camargo Orozco (q.e.p.d) como titular de los derechos reales sobre el predio *La Esperanza*, que solicitó la revocatoria de la Resolución No. 1178 de 8 de noviembre de 2001, y ejercía actos de señor y dueño en el predio, tenía responsabilidades sobre su propiedad, como el deber de inscribir la Resolución No. 0079 de 28 de mayo de 2004 ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Fusagasugá, y si sufrió perjuicios por causa de la expedición de las referidas resoluciones debió, dentro del término de caducidad, iniciar las acciones correspondientes ante esta Jurisdicción.

Finalmente, señaló que aun cuando dentro del proceso de adjudicación del inmueble objeto de la litis se agotó la etapa publicitaria, el señor Camargo Orozco nunca ejerció oposición alguna dentro del proceso ante el INCORA, por tanto, se configuró la culpa exclusiva de la víctima, y debe eximirse de responsabilidad a la Agencia Nacional de Tierras-ANT.

## II. CONSIDERACIONES

Cumplidos los trámites propios del proceso, sin observar causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a resolver los recursos de apelación interpuestos por la parte actora y la demandada, Agencia Nacional de Tierras-ANT contra la sentencia proferida por el Juzgado Treinta y Ocho (38) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá-Sección Tercera, el dos (2) de noviembre de dos mil dieciocho (2018) mediante la cual accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda.

En este punto, aclara la sala que, habiéndose impugnado el fallo de primera instancia por ambos extremos procesales, la Sala adquiere plena competencia para pronunciarse en segunda instancia.

En tal contexto, la Sala se ocupará de desatar los puntos de disenso formulados por la demandada, Agencia Nacional de Tierras-ANT en el recurso de apelación, relacionados con: (i) la procedencia del medio de control analizada en la sentencia de primera instancia, (ii) la caducidad como excepción de mérito; y en el evento de no prosperar alguno de los anteriores cargos se resolverá sobre (iii) la falta de legitimación material en la causa de esta entidad, aspecto abordado en el fallo impugnado.

Igualmente, en esta última circunstancia, habría lugar a desatar el motivo de inconformidad planteado por la parte actora referido a (iv) la indemnización de perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante.

Así las cosas, procede la Sala a desatar los anteriores cargos de apelación.

## **2.1. DE LA PROCEDENCIA DEL MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA EN EL CASO CONCRETO**

El Juez de primera instancia, en la sentencia impugnada previo a abordar el fondo del asunto consideró que en este caso el medio de control de reparación directa es el procedente, por cuanto a partir de un acto administrativo particular revocado, se reclaman perjuicios derivados de esa decisión administrativa. Por tal motivo, consideró que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho no es la vía procesal adecuada en este caso.

En contraposición a lo anterior, demandada, Agencia Nacional de Tierras-ANT refirió que el *a quo* pasó por alto que la parte actora pretende a través del presente medio de control revivir los términos con que contaba para formular el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra la resolución que adjudicó como baldío una parte del predio denominado “*La Esperanza*”.

Precisa la Sala que de conformidad con lo previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, CPACA, toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño.

Por su parte, según el artículo 140 de la misma codificación, el Estado responderá cuando la causa del daño sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma.

Entonces, a partir de la precitada normativa, para la Sala, la fuente del daño determina la viabilidad del medio de control a ejercer. Porque, si el daño proviene

directamente de un acto administrativo considerado ilegal, éste deberá demandarse por el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Pero, si el daño es producto de 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, el medio de control será el de reparación directa.

La jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado<sup>1</sup> ha establecido la procedencia de la reparación directa cuando el daño proviene de un acto ilegal que posteriormente ha sido revocado o anulado, e igualmente se ha referido al término de caducidad a tener en cuenta, así:

*Sin duda, son dos las tesis que se han expuesto en el seno de la Sección en busca de precisar la procedencia de la acción de reparación directa para reclamar los perjuicios causados por el acto ilegal que la Administración revoca directamente, así: i) la primera alude a que la acción de reparación directa es procedente porque con la revocatoria directa desaparece del tráfico jurídico el acto administrativo y, por ende, resulta inane que el afectado acuda a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho para cuestionar la legalidad de un acto que, en virtud de la revocatoria, no existe, posición que mayoritariamente se ha admitido y se ha condicionado a que se ejercite la acción dentro de los cuatro meses siguientes y no de los dos años que es el término propio de caducidad en materia de reparación<sup>2</sup>; ii) contrario sensu, esta misma Sección ha señalado que la acción de reparación directa no es el mecanismo judicial para reclamar los perjuicios causados por el acto ilegal que es revocado por la propia Administración porque la fuente del daño es un acto administrativo, cuya legalidad debe cuestionarse oportunamente a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho<sup>3</sup>.*

*De manera mucho más reciente la Subsección C, de esta misma Sección, tomó partido por la primera de las tesis, pero en esta última oportunidad se consideró que no debe limitarse el plazo de caducidad a cuatro meses y que, dentro de esa lógica, resultaba más garantista permitir el acceso a la administración de justicia dentro del término de dos años que es el propio de la acción de reparación directa<sup>4</sup>.*

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección "A", sentencia del 1º de agosto de 2016, expediente n.º 35963, M.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

<sup>2</sup> Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 13 de mayo de 2009, expediente 15652, C.P. Miryam Guerrero de Escobar.

<sup>3</sup> Cita Original: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 13 de mayo de 2009, expedientes 27422. M.P. Ramiro Saavedra Becerra.

<sup>4</sup> Cita original: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia del 26 de septiembre de 2013, Radicación: 250002326000199802503 01. C.P. Enrique Gil Botero.

En un pronunciamiento más reciente la Subsección "B" de la Sección Tercera el órgano vértice de la Jurisdicción<sup>5</sup>, examinó un caso de similares contornos al presente, donde expuso lo siguiente:

*"(...)*

*15.8. El caso puesto bajo estudio se adapta a los supuestos expuestos en dicha jurisprudencia en el sentido de que la parte demandante es enfática en manifestar en la demanda, que el daño en este caso proviene de actos administrativos expedidos por el INCORA (después INCODER) que posteriormente fueron revocados por evidenciarse contrarios al ordenamiento, los cuales se pueden identificar en dos momentos, a saber: (...)*

*15.9. De esta forma, si el daño causado se predica de la expedición de actos administrativos posteriormente revocados, no es posible que estos sean demandados para que sea declarada la nulidad, en tanto ya salieron de la órbita jurídica y los que subsisten son favorables a los intereses de la parte actora, quedando pendiente solo lo relacionado con la pretensión indemnizatoria que se desliga del control de legalidad del acto, tal como sucede en el presente caso, razón por la que se ratifica que la acción procedente es la de reparación directa<sup>6</sup>.*

En este caso, la parte actora pretende la declaratoria de responsabilidad de las demandadas por la adjudicación irregular, como bien baldío, en una porción del 33.3%, del predio denominado "La Esperanza", hoy propiedad de Myriam Constanza Camargo Pinedo.

Observa la Sala, de acuerdo a los hechos de la demanda, que el daño derivó de un procedimiento administrativo de revocatoria directa de la Resolución No. 1178 de 2001, expedida por el extinto INCORA, debido a la adjudicación de parte de un terreno considerado baldío denominado "La Esperanza", ubicado en la vereda "Casa de lata" del municipio de Fusagasugá, Cundinamarca.

Así las cosas, para la Sala, en el presente asunto es viable el medio de control de reparación directa, pues aunque la fuente del daño está asociada a un acto administrativo, las pretensiones de la demanda no están encaminadas a obtener su nulidad, sino la reparación de los perjuicios causados a la demandante por la administración, derivados de la imposibilidad de ejercer el derecho de dominio de una porción del inmueble "La Esperanza", los cuales no desaparecieron con la revocatoria directa, pese a su natural favorecimiento a los intereses del demandante.

---

<sup>5</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN B, Consejero Ponente: Ramiro Pazos Guerrero, sentencia proferida el tres (03) de diciembre de dos mil dieciocho (2018), Expediente n°43582, Radicado n°: 47001-23-31-000-2007-00460-01.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 3 de diciembre del 2008, expediente n.º 16054, C.P. Ramiro Saavedra Becerra.

En consecuencia, el cargo de apelación formulado por la demandada, Agencia Nacional de Tierras sobre la indebida escogencia del medio de control de reparación directa, debe despacharse en forma negativa.

## 2.1. ANÁLISIS DE LA CADUCIDAD COMO EXCEPCIÓN DE MÉRITO

La demandada, Agencia Nacional de Tierras, en el escrito de apelación objeto de análisis afirmó que en este evento aparece demostrada la excepción de caducidad del medio de control, al considerar que la parte actora acudió a la Jurisdicción luego de 14 años de la ejecutoria del acto administrativo de adjudicación.

Verifica la Sala que aun cuando el INCOCER, hoy Agencia Nacional de Tierras perdió la oportunidad de formular la excepción de caducidad en la contestación de la demanda por haber presentado su escrito extemporáneamente, como quedó expuestos en el acápite de antecedentes, las demandadas, Superintendencia de Notariado y Registro, así como la Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural plantearon oportunamente dicha excepción, la cual fue resuelta en la audiencia inicial celebrada el 10 de agosto de 2017, por el Juzgado Treinta y Ocho (38) Administrativo del Circuito de Bogotá en el sentido de no declararla probada, con base en las siguientes razones (fls. 239, 240 c2):

*“Precisa la entidad demandada que la caducidad se debe contabilizar a partir de la Resolución 0073 del 28 de mayo de 2004, como quiera que desde allí la demandante tuvo conocimiento del daño.*

*De la lectura de la demanda y de la revisión del expediente advierte el Despacho que en el presente caso el supuesto daño antijurídico emerge de la operación administrativa que se configura con los siguientes actos:*

*(i.-) La Resolución No. 1778 de 2001 por medio de la cual el Instituto colombiano de la Reforma Agraria- INCORA- posteriormente Instituto colombiano de Desarrollo Económico- INCODER hoy Agencia Nacional de Tierras ANT, adjudicó el predio identificado con folio de matrícula inmobiliaria No. 157-58829, como PREDIO BALDÍO y a raíz de ello ordenó la apertura del Folio 157-90812.*

*(ii.-) La Resolución No. 0073 del 28 mayo de 2004 por medio de la cual el INCODER (Oficina de enlace territorial No. 7 de Boyacá- Cundinamarca), dispuso REVOCAR la Resolución No. 001178 de 2001 y solicitó al Registrador de Instrumentos Públicos de Fusagasugá que cancelara el folio de matrícula inmobiliaria No. 157-90812 bajo el cual se registró dicha resolución.*

*(iii.-) El oficio No. 078 del 28 de febrero de 2014, por el cual el Registrador Seccional de Instrumentos Públicos de Fusagasugá, informó al apoderado de la actora que negaba lo pedido con escrito de 21 de febrero de 2014, con base en las mismas razones vertidas en el Oficio No. 3366 de 29 de noviembre de 2013, esto es, que no procedía a la cancelación del citado*

*folio de matrícula inmobiliaria porque el adjudicatario ya no era propietario del predio.*

*Así, el daño antijurídico consistente en la negativa a cancelar el folio de matrícula inmobiliaria No. 157-90812, que se segregó del No. 157-58829, solo vino a ser conocido por la demandante, según lo probado en el plenario, hasta el día 21 de febrero de 2014, cuando la misma pidió al Registrador Seccional de Instrumentos Públicos de Fusagasugá que cancelara el último folio de matrícula en mención.*

*Dado que según el artículo 164 del CPACA la parte interesada dispone de dos (2) años para formular la demanda de reparación directa, contados a partir de la ocurrencia del hecho causante del daño, se puede decir que en principio ese término correría entre el 22 de febrero de 2014 y el 22 de febrero de 2016; sin embargo, a ese lapso se debe adicionar 1 mes y 4 días que tomó el trámite de la conciliación prejudicial. Por tanto, el término iría hasta el 26 de marzo de 2016.*

*Como quiera que la demanda se presentó en la oficina de Apoyo para los Juzgados Administrativos el 20 de noviembre de 2014, el Despacho tiene que se presentó en término.”*

La anterior decisión no fue impugnada por el extremo demandado. Y el *a quo* en la sentencia de primer nivel no emitió pronunciamiento adicional frente a la excepción de caducidad, pese a que la demandada Superintendencia de Notariado y Registro planteó también la caducidad como excepción de mérito (fl. 126 vto. c. ppal. 1).

En el contexto descrito, es preciso destacar por la Sala que en materia contencioso administrativa el legislador previó diferentes etapas procesales para decretar la configuración del fenómeno jurídico de la caducidad, debido a su naturaleza de excepción mixta, esto es, por ser un medio de oposición que pese a ser de mérito o de fondo por atacar directamente la pretensión procesal, puede tramitarse por la vía de las excepciones previas o perentorias.

Así, conforme al mandato del artículo 169 del CPACA, desde la presentación de la demanda el juez está facultado para examinar la oportunidad del medio de control, de tal forma que si del primer análisis del proceso encuentra acreditado que el libelo inicial se radicó de forma extemporánea procederá a su rechazo ordenando la devolución de sus anexos.

Admitida la demanda y vencido el término de notificaciones y de traslado, el juez convocará a audiencia inicial de que trata el artículo 180 del CPACA; en la cual, agotada la etapa de saneamiento se pronunciará, de oficio o a solicitud de parte, sobre las excepciones previas y las de cosa juzgada, transacción, **caducidad**, conciliación, prescripción extintiva y falta de legitimación en la causa.

Finalmente, en la sentencia el fallador está obligado a decidir sobre las excepciones propuestas y sobre cualquier otra que encuentre probada, tal como dispone el artículo 187 del Estatuto de Procedimiento Contencioso Administrativo.

De acuerdo con lo expuesto, colige esta instancia que dentro del proceso contencioso administrativo existen diferentes oportunidades para que el Juez aborde la caducidad del medio de control, sin que esto impida que en etapa posterior el juzgador retome su análisis y declare su configuración.

Bajo las anteriores precisiones, la Sala examinará en este caso la oportunidad para impetrar el medio de control de reparación directa, para lo cual acudirá a los hechos probados dentro del plenario, así:

- . Mediante Escritura Pública N° 3437 del 13 de octubre de 1994 se efectuó la subdivisión del inmueble “La Esperanza” en los siguientes términos (fls. 254-262 c2 pruebas):

*"(...) No. 3437 NUMERO: TRES MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y SIETE  
 FECHA: 13 DE OCTUBRE DE 1994  
 ACTO:  
 SUBDIVISIÓN MATERIAL POR: BERNARDO AUGUSTO CAMARGO  
 OROZCO, MYRIAM LUZ CAMARGO DE FUENTES Y MANUEL ALBERTO  
 ALBERTO CAMARGO OROZCO  
 INMUEBLE OBJETO DEL ACTO: FINCA RURAL "LA ESPERANZA".*

- . Consta en el certificado de libertad y tradición del inmueble identificado con folio de matrícula inmobiliaria No. 157-58829 entre otras, las siguientes anotaciones (fls. 4, 5 c. ppal. 1):

*"(...) ANOTACIÓN: Nro: 1 Fecha 4/11/1994 Radicación 9981  
 DOC: ESCRITURA 3437 DEL: 13/10/1994 NOTARIA 19 DE SANTAFE DE  
 BOGOTA  
 ESPECIFICACION: 106 DIVISION MATERIAL AREA: 11 HEC. 1.141 M2  
**PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (X- Titular de derecho  
 real de dominio, I-Titular de dominio incompleto)**  
 DE: CAMARGO OROZCO BERNANDO AUGUSTO X  
 DE: CAMARGO DE FUENTES MYRIAM LUZ X  
 DE: CAMARGO OROZCO MANUEL ALBERTO X  
 (...)*

**ANOTACION: Nro: 5 Fecha 24/08/2010 Radicación 2010-8825**  
*DOC: ESCRITURA 5942 DEL: 30/6/2010 NOTARIA 38 DE BOGOTA  
 VALOR ACTO: \$31.700.830  
 ESPECIFICACION: 0301 ADJUDICACION SUCESION DERECHO DE  
 CUOTA - EQUIVALENTE AL 33.33%  
**PERSONAS QUE INTERVIENENTE EN EL ACTO (X-Titular de derecho  
 real de dominio, I-Titular de dominio de Incompleto)**  
 DE: CAMARGO OROZCO MANUEL ALBERTO CC# 17148725  
 A: CAMARGO PINEDA (sic) MYRIAM CONSTANZA CC# 52198720 X"*

- Mediante Resolución N° 001178 del 8 de noviembre de 2001 expedida por el Instituto Colombiano de Reforma Agraria - INCORA – resolvió (fl. 16 c. ppal. 1):

**“ARTICULO 1o.-** Adjudicar a **NORBERTO CASAS SÁNCHEZ** identificado con la cédula de ciudadanía No. 79'666.738 expedida en **Santafé de Bogotá D.C.** el terreno baldío denominado "LA ESPERANZA" ubicado en la Vereda CASA DE LATA, jurisdicción del Municipio de **FUSAGASUGÁ**, Departamento de **CUNDINAMARCA**, cuya extensión ha sido calculada en **TRES (3.0) HECTAREAS, CUATROCIENTOS VEINTISIETE (427) METROS CUADRADOS**, extensión adjudicable de conformidad con lo establecido en el Artículo 66 de la Ley 60 de 1994, y se identifica por los siguientes linderos y el plano radicado en el INCORA con el **No. B-656.215** de julio de 2000.-

(...)

**PARAGRAFO:** La presente adjudicación se efectúa con fundamento en el numeral Segundo del Artículo 1° del Acuerdo 014 de agosto de 31 de 1.995, emanado de la Junta Directiva del Instituto.

**ARTICULO 2o.-** La Resolución por la cual se adjudica un terreno baldío, una vez inscrita en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Círculo respectivo, y publicada en el Diario Oficial constituye título suficiente de dominio y prueba de la Propiedad. Las resoluciones\* de adjudicación de predios baldíos menores de 50 hectáreas no requieren publicidad en el Diario Oficial. –

(...)

**ARTICULO 4º.-** La presente adjudicación **SI QUEDA** amparada por la presunción de derecho establecida en el Artículo 6o. de la Ley 97 de 1946, por cuanto se demostró que el adjudicatario viene explotando el predio desde hace más de cinco (5) años. (...)"

Lo anterior, se fundamentó en la siguiente única consideración: “Que se ha dado el trámite legal correspondiente a la solicitud de adjudicación de terrenos baldíos presentada por **NORBERTO CASAS SÁNCHEZ**, y se han acreditado todos los requisitos y condiciones para la expedición del título de dominio”.

- El certificado de libertad y tradición del inmueble identificado con folio de matrícula inmobiliaria 157-90812 da cuenta de lo siguiente (fls. 6,7c, ppal. 1):

**"(...) DESCRIPCIÓN: CABIDA Y LINDEROS:**

LOTE, CON ÁREA DE 3 HECTAREAS, 427 MTS2, UBICADO EN LA VEREDA DE CASA DE LATA, JURISDICCIÓN DEL MUNICIPIO DE FUSAGASUGA.- LINDEROS CONTENIDOS EN LA RESOLUCIÓN #001178 DEL 08 DE NOVIEMBRE DEL 2.001 DEL INCORA DE SANTA FE DE BOGOTÁ D.C, — DECRETO 1711 DE 1984.-(...)

**DIRECCIÓN DEL INMUEBLE Tipo de predio: RURAL**

1)LOTE - LA ESPERANZA

**MATRICULA ABIERTA CON BASE EN LA(s) SIGUIENTE(S) MATRICULA) s)**

**ANOTACION: Nro: 1 Fecha 21/1/2001 INCORA DE SANTA FE DE BOGOTÁ D.C. VALOR ACTO \$ 0**

**ESPECIFICACION: 170 ADJUDICACION BALDIO (MODO ADQUIRIR) - PROHIBIDA ENAJENAR PARCIALMENTE SIN AUTORIZACION DEL INCORA -.ARTICULO 45 LEY 160 DE 1994.-**

**PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (X- Titular de derecho real de dominio, 1-Titular de dominio incompleto)**

DE: INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA INCORA A: CASAS SANCHEZ NORBERTO CC#79.666.738 (...)"

-. A través del auto de 20 de febrero de 2002, el Gerente Regional del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - INCORA – dio inicio a las diligencias administrativas tendientes a revocar la Resolución N° 001178 del 8 de noviembre de 2001 (Folio 4 a 5 del Cuaderno 1 Folios 6 a 7 del Cuaderno I Folios 6 a 7 del Cuaderno 1 Folios 19 a 20 del Cuaderno 1 Folios 21 a 23 del Cuaderno 1).

-. Mediante la Resolución N° 0079 del 28 de mayo de 2004 expedida por el Jefe Oficina de Enlace Territorial N° 7 del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER, se resolvió (fls. 21-23 c. ppal. 1):

**“PRIMERO.- REVOCAR** las siguientes adjudicaciones realizadas por el INCORA - Regional Cundinamarca mediante las siguientes Resoluciones (...) N° 001178 del 00-XI-01 al señor NORBERTO CASAS SANCHEZ identificado con la C.C. N° 79.666.738 de Santafé de Bogotá al predio denominado LA ESPERANZA (...)

**SEGUNDA.- OFICIAR** al Registrador de Instrumentos Públicos de Fusagasugá, para que proceda a la cancelación del FMI No. 157-90812 bajo el cual ha sido registrada la Resolución No. 001178. Para tal efecto, se le allegará sendas copias de las cinco Resoluciones, y del citado FMI. Igual se le solicitará que se abstenga de registrar las otras cuatro adjudicaciones que aún no lo han sido o que proceda a cancela los respectivos FMI en caso de que se hubiese registrado sin conocimiento de esta O.E.T.  
 (...)

**TERCERO.- NOTIFICAR** esta Resolución de forma personal a la Procuraduría Judicial Ambiental y Agraria ante el INCODER, al apoderado de los adjudicatarios, y al solicitante-opositor (...) " -Subraya la Sala-

En la parte considerativa de la anterior decisión el INCODER manifestó:

"(...) Que el 07-11-02 el Doctor MANUEL ALBERTO CAMARGO OROZCO identificado con la C.C. No. 17T48.725 de Bogotá y con la TP No. 12.923 del C.S.J. Alega que los predios adjudicados no eran baldíos para las fechas de las respectivas adjudicaciones, ya que pertenecían a él, a su hermana MYRIAM LUZ CAMARGO de FUENTES, y a sus sobrinos EDUARDO ANDRÉS y MAURICIO ALBERTO CAMARGO ROJAS quienes los heredaron de su padre BERNARDO AUGUSTO CAMARGO OROZCO. (...)

Que en punto a la prueba de ser los seis predios inadjudicables por ser propiedad privada, tanto a la fecha de las cinco adjudicaciones efectuadas como a la fecha de la cursante solicitud, obran en el expediente las siguientes pruebas: FMIs (sic): No. 157-58829 y No. 1433. En cuanto a que se trata de los mismos los predios adjudicados y el por adjudicar, y los cuya revocatoria se solicita, ello está plenamente probado así: a) Inspección Ocular iniciada el 12-11-03, concluida el 28-IV-04. En esta diligencia, practicada con la participación de un topógrafo, se verificó y se estableció lo siguiente: Los seis lotes o predios efectivamente son los cinco adjudicados y el sexto cuya adjudicación cursa en la OE No. 7. Esta diligencia incluyó el área y alinderamiento de cada uno de ellos y cómo en conjunto cubren una parte: 9 há. 5.386 M2 sobre el área total de 11 has. 1.141 M2,

*correspondientes al globo cuya propiedad privada ha quedado constatada, b) plano c) fotografía área (fls. 4, 63 y 64, 61, 62 y 97, 128 y 129, 130 a 131). (...)*

*Que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 24 y 19-9 del Decreto 1300 del 2003, 72 de la Ley 160/94 en concordancia con los de sus decretos y Acuerdos reglamentarios, propios de la legislación agraria nacional y por consiguiente de carácter especial, es función- potestad del INCODER tramitar y decidir estas acciones administrativas a través de esta Oficina de Enlace Territorial.*

*(...)*

- Mediante Escritura Pública N° 5942 del 30 de junio de 2010 contentiva de la sucesión intestada del causante Manuel Alberto Camargo Orozco (q.e.p.d.), se efectuó la adjudicación del siguiente predio así (fls. 246-248 c. ppal. 29:

*"(...) II. Acervo Hereditario*

*PARTIDA PRIMERA: Cuota parte equivalente al 33.33% del predio denominado LOTE NUMERO UNO (1) con un área o extensión superficial de once hectáreas mil ciento cuarenta y un metros cuadrados (11 hts 1.141 m2) equivalentes a ciento once mil ciento cuarenta y un metros cuadrados (111.141 mts2) Denominado La Esperanza y comprendido dentro de los siguientes linderos: **POR EL NORTE:** En líneas fraccionadas 71.20 mts, 22.40 mts, 97.60 mts, 13.10 mts, 87.30 mts, 44.90 mts, 44.10 mts, c74.40 mts, colinda por este costado con predios de HEREDEROS DE MARTIN GUZMAN. **POR EL SUR:** En líneas fraccionadas de 92.30 mts, 29.70 mts, 30.30 mts, 21.30 mts, 4.20 mts, 58.50 mts, 50.30 mts, 19.90 mts, 34.90 mts, 125.00 mts, 93.90 mts, colinda con predios de ALFONSO CAJAMARCA. **POR EL ORIENTE:** En líneas fraccionadas de 92.90 mts, 9.30 mts, 25.60 mts, 56.40 mts, 30.15 mts, colinda por este costado con la carretera Fusagasugá, Silvania. **POR EL OCCIDENTE:** En línea quebrada y en extensión de 409.5 mts, colinda con predios del Club el Bosque, Río Chocho al medio. A este inmueble le corresponde.*

*La cuota parte sobre este Bien (sic) ha sido evaluada en la suma de **\$31.700.830 (TREINTA Y UN MILLONES SETECIENTOS MIL OCHOCIENTOS TREINTA PESOS)**. (...)"*-Subrayado fuera de texto-

- A través del oficio de 20 de agosto de 2013, la Directora Técnica de Baldíos del INCODER dirigido a Juan de Dios Uribe Arboleda (fls, 27 y 28 c. ppal 1) dio respuesta al derecho de petición radicado por éste en donde manifestó que a esa fecha, no había sido registrada la Resolución 0079 de 28 de mayo de 2004 que dispuso la revocatoria de la adjudicación como baldío de un predio de propiedad privada, manifestando expresamente: *“situación que le ha traído como consecuencia la invasión, adjudicación y venta de parte de mayor extensión del predio denominado La Esperanza”*.

En tal virtud, el INCODER manifestó que la referida petición sería resuelta dentro de los 15 días siguientes, por cuanto el expediente se encontraba en el archivo de la territorial Cundinamarca. Así mismo, indicó que frente a la petición de indemnización por la suma de \$333.000.000 esta entidad no era la competente para resolver tal petición, y que sus decisiones estaban amparadas por el principio de presunción de legalidad.

- Mediante oficio N° 20132147617 de 17 de octubre de 2013, la Directora Técnica de Baldíos - Subgerencia de Tierras Rurales del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER en Liquidación – solicitó al Registrador de Instrumentos Públicos de Fusagasugá cancelar el FMI 157-90812, bajo el cual se registró la Resolución N° 001178 del 8 de noviembre de 2001 (fls, 29, 30 c. ppal. 1).

- A través del oficio N° 3366 de 29 de noviembre de 2013, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Fusagasugá, remitió al INCODER nota devolutiva en el sentido de que la entidad no accedía a la cancelación del FMI 157-9081230 (fls. 31-33 c. ppal. 1).

- Por oficio N° 078 del 28 de febrero de 2014, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Fusagasugá dio respuesta a Juan de Dios Uribe Enel sentido de explicarle la causa que originó la anterior nota devolutiva (fls, 34 y 35 c, ppal. 1).

- Por sentencia de 22 de septiembre de 2014 proferida por el Consejo de Estado, con ponencia de la Consejera Ponente Dra. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, dentro de la acción de cumplimiento incoada por Myriam Constanza Camargo Pinedo contra la Superintendencia de Notariado y Registro, se declaró la improcedencia de esta acción constitucional (fls. 8-15 c2 pruebas).

- De otra parte, obra en el plenario dictamen pericial de avalúo comercial del predio denominado "La Esperanza" con un área de 11 Has más 1.141 Mts<sup>2</sup> correspondiente a la suma de \$2.742.232.000.00 (fls. 35-62 c2 pruebas) respecto del cual se surtió la contradicción en audiencia del 22 de febrero de 2018 (fls. 298-301 c. ppal. 1).

- Finalmente, en audiencia de pruebas del 14 de noviembre de 2017, surtida en el trámite de la primera instancia se recaudó el testimonio de Nancy Stella Pinedo Medina y la declaración de parte de Myriam Constanza Camargo Pinedo, así (fls. 264-267 c. ppal. 2):

- Testimonio de Nancy Stella Pinedo Medina (CD fl. 264 c. ppal. 1): manifestó ser la madre de la demandante Myriam Constanza Camargo Pinedo; conocer el predio denominado "La Esperanza" ubicado en la vereda "Casa de lata" del municipio de Fusagasugá, Cundinamarca desde 1975, fecha en que conoció a Manuel Camargo Orozco con quien se casó, el padre de Myriam y dueño de este

predio; sus tres hijos entre ellos Myriam heredaron del papá este predio cuando él murió en el año 2005. Afirmó que el predio nunca fue enajenado por ningún miembro de la familia, que siempre lo fueron los dueños y poseedores del lote, hasta el 2001 que se generó un problema con éste, cuando el INCORA declaró baldío una parte del lote, lo cual fue un problema porque dicha entidad desconoció que había un título, todo el mundo sabía que ese lote era de la familia Camargo; fue una invasión “multitudinaria” porque fueron muchas familias las que invadieron el lote.

Refirió que Manuel Camargo Orozco quien era abogado hizo todas las gestiones para recuperar el predio, y ya fue en el 2004 cuando se echó abajo la adjudicación, pero era muy tarde porque ya el lote estaba invadido. En el 2005, murió el señor Camargo Orozco por un infarto, cuando trataba de recuperar el lote. Afirmó que luego de la muerte de su esposo no pudieron ingresar al predio, porque eran más de 40 invasores y les decían que había riñas, balaceras, se peleaban entre los invasores. Trató de buscar a abogados para solucionar el problema, pero no aceptaban porque era peligroso ingresar al predio. Añadió que todos los invasores los demandaron, queriendo probar posesión.

Señaló que el señor Camargo Orozco interpuso denuncias penales, acudió al INCORA y a todas las autoridades para poder sanear el lote, pero murió en el intento. Afirmó que cuando volvió al predio, cuando su hija era la heredera, éste estaba totalmente ocupado, por lo que llamaron a la Policía, pero ellos no la acompañaron a acceder al lote.

- Declaración de parte de Nancy Stella Pinedo Medina (CD fl. 264 c. ppa. 1): manifestó que su padre se murió el 30 de agosto de 2005, momento en el cual ella se encontraba fuera del país, luego se hizo parte de la sucesión. Afirmó que en ese momento ella no estaba muy enterada de la situación, pero cuando regresa se da cuenta que de lo que le dejó su padre no tenía absolutamente nada, ni por donde pudiera caminar en el terreno; que había un grupo de gente peligrosa, e incluso amenazaron con causarles daño físico.

Señaló que ya con su mamá el proceso que lo conocía mejor ella “que fue que en el año 2001, el INCORA adjudicó como baldío el predio “La Esperanza” ubicado en la vereda “Casa de Latas” de sus dos tíos y su papá; su padre inició una acción en donde el INCORA reconoció que había adjudicado mal, por lo que oficiaron a Instrumentos Públicos para que quitaran las acotaciones y devolvieran el predio a su papá, pero eso nunca sucedió, nunca notificaron a Instrumentos Públicos. Sostuvo que su papá continuo con *“estas cosas legales para que le devolvieran su bien”*; que incluso su papá consiguió fue la muerte en eso, porque muere en una diligencia para que le devolvieran el bien; que tuvo que ir a la Fiscalía ara que no lo mataran, porque recibió miles de amenazas de la gente que estaba invadiendo.

Añadió que después de la muerte de su papá, como lo dijo su mamá, no tenían el dinero para iniciar procesos como reivindicatorio era imposible de hacer, *“¿cuántas demandas teníamos qué hacer?, ¿cuántas personas teníamos que sacar? con el agravante que estaban nuestras vidas en peligro. Yo tuve en el dos mil algo, no me acuerdo, creo que 2008, una abogada que inició el proceso de sucesión que lo dejó botado en la mitad, apenas se dio cuenta que tenía que enfrentarse con armas, porque es que llegar allá era ir con armas (...)”*

Teniendo en cuenta los medios de convicción examinados, evidencia la Sala que Manuel Alberto Camargo Orozco (q.e.p.d.) padre de la demandante, Myriam Constanza Camargo Pinedo, era propietario de una porción del derecho real de dominio del lote denominado la Esperanza, ubicado en la vereda "Casa de Lata", jurisdicción del municipio de Fusagasugá, Cundinamarca, desde el año 1994, según consta en el certificado de libertad y tradición del inmueble identificado con folio de matrícula inmobiliaria No. 157-58829 (fls. 4, 5 c. ppal. 1).

No obstante lo anterior, el 8 de noviembre de 2001, el entonces Instituto Colombiano de Reforma Agraria - INCORA – profirió la Resolución N° 001178 mediante la cual adjudicó a Norberto Casas Sánchez el referido terreno "*La Esperanza*" en extensión de tres (3.0) hectáreas, cuatrocientos veintisiete (427) metros cuadrados, al considerarlo como baldío (fl. 16 c. ppal. 1). En tal virtud, frente a dicho predio se dio apertura a un nuevo folio de matrícula inmobiliaria que correspondió al No. 157-90812, en cuya anotación Nro. 1 de 21 de noviembre de 2001 se registró la adjudicación en comento (fls. 6,7c, ppal. 1).

Atendiendo esta situación, el 7 de noviembre de 2002, Manuel Alberto Camargo Orozco solicitó al INCODER revocar la adjudicación del predio "*La Esperanza*" indicando que este inmueble no era baldío, sino que pertenecían a él, a su hermana Myriam Luz Camargo de Fuentes, y a sus sobrinos Eduardo Andrés y Mauricio Alberto Camargo Rojas, quienes los heredaron de su padre Bernardo Augusto Camargo Orozco (fls. 21-23 c. ppal. 1).

En respuesta a lo anterior, el INCODER profirió la Resolución N° 0079 del 28 de mayo de 2004, en la que ordenó **(i) revocar**, entre otras, la adjudicación realizada por el INCORA del predio "*La Esperanza*" mediante Resolución N° 001178 de 8 de noviembre de 2001, a Norberto Casas Sánchez y dispuso **(ii) oficiar** al Registrador de Instrumentos Públicos de Fusagasugá, para que proceda a la cancelación del FMI No. 157-90812, bajo el cual fue registrada la Resolución No. 001178. Para tal efecto, se le allegará sendas copias de las cinco Resoluciones, y del citado FMI (fls. 21-23 c. ppal. 1). Esta decisión fue notificada a Manuel Alberto Camargo Orozco el 2 de noviembre de 2004 (fl. 23 c. ppal. 1).

Frente al cumplimiento de la segunda decisión mencionada, verifica la Sala que no obra dentro del plenario prueba demostrativa de que el entonces INCODER, luego de quedar en firme la referida Resolución N° 0079 de 2004, envió oficio ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Fusagasugá para que

registrara la cancelación de la adjudicación en comento. Tampoco hay evidencia de que Manuel Alberto Camargo Orozco (q.e.p.d.) solicitó al INCODER el cumplimiento de dicha disposición.

Ahora bien, está acreditado que el 30 de agosto de 2005, falleció Manuel Alberto Camargo Orozco (fl. 247 vto, c, ppal. 2); para esta fecha, según lo manifestado por la demandante Myriam Constanza Camargo en su declaración de parte, ella se encontraba fuera del país, por lo que no estaba muy enterada de la situación del predio *La Esperanza*, pero cuando regresó se dio cuenta que de este inmueble dejado por su padre no tenía absolutamente nada, porque no se podía ni caminar en el terreno, pues había un grupo de gente peligrosa (invasores) que incluso amenazaron con causarles daño físico.

También manifestó la demandante que después de la muerte de su papá, no tenía el dinero para iniciar procesos como el reivindicatorio, con el agravante de que sus vida corría peligro; que más o menos en 2008, una abogada que inició el proceso de sucesión lo dejó botado en la mitad tan pronto se dio cuenta que tenía que enfrentarse a una situación de peligro porque en el lote invadido había armas.

Para la Sala, las circunstancias descritas con antelación generan duda frente al momento en el cual la demandante Myriam Constanza Camargo conoció sobre la situación jurídica del predio *La Esperanza*, en cuanto a la materialización de la orden del INCODER de cancelar el folio de matrícula inmobiliaria No. 157-90812.

Por tanto, con el fin de resolver la anterior duda, la Corporación acude a las probanzas del plenario, con base en las cuales puede determinar lo siguiente:

*En primer lugar*, está acreditado que la calidad de heredera de la demandante fue adquirida el 30 de junio de 2010, a través de la Escritura N° 5942 de la Notaria 38 de Bogotá DC en donde le adjudicaron la cuota parte equivalente al 33.33% del predio denominado lote número uno (1) con un área o extensión superficial de once hectáreas mil ciento cuarenta y un metros cuadrados (11 hts 1.141 m2) equivalentes a ciento once mil ciento cuarenta y un metros cuadrados (111.141 mts2) denominado *La Esperanza* (fls. 246-248 c, ppal. 2).

*En segundo lugar*, resulta relevante mencionar que el *a quo* en la sentencia apelada afirmó que solo hasta el año 2013, la demandante se enteró de la existencia de la Resolución N°0079 del 28 de mayo de 2004.

A este respecto, observa la Sala que con la demanda se allegó el oficio de 20 de agosto de 2013, en el cual la Directora Técnica de Baldíos del INCODER dio respuesta a un derecho de petición impetrado por el apoderado de Myriam Constanza Camargo bajo el radicado 20131121544 (fls, 27 y 28 c. ppal 1) sin embargo, dentro del plenario no obra dicha petición, de manera que la Sala debe acudir a los demás medios de prueba a efectos, de establecer su fecha de su radicación, y su contenido, así:

Consta en el expediente que Myriam Constanza Camargo promovió acción de cumplimiento radicada bajo el N° 2014-00749, contra la Superintendencia de Notariado y Registro-Oficina de Instrumento Públicos de Fusagasugá, con el fin de que esta entidad cumpliera lo dispuesto en el numeral 2 de la Resolución No. 0079 de 28 de mayo de 2004, hoy materia de la litis; en los hechos relacionados en el fallo de segunda instancia del referido proceso, dictado el 22 de septiembre de 2014, por la Sección Quinta del Consejo de Estado se relató lo siguiente (fl. 9 c1):

*“1.2.5. La accionante, en el año 2013, se enteró de la existencia de la Resolución No. 0079 de 28 de mayo de 2004, por lo que mediante derecho de petición de 9 de julio de la misma anualidad solicitó al INCODER, comunicar al Registrador de Instrumentos Públicos de Fusagasugá la existencia de la referida resolución con el fin de que esta entidad procediera a cancelar el folio de matrícula inmobiliaria N° 157-90812 (Fls. 15-28).”*  
(Subrayado fuera de texto).

A su vez, en el precitado oficio de 20 de agosto de 2013, proferido por el INCODER dirigido al apoderado de Myriam Constanza Camargo se expuso lo siguiente (fls, 27 y 28 c. ppal 1):

*“En atención al derecho de petición presentado ante esta entidad, bajo el radicado 20131121544, en virtud del cual manifiesta, que mediante Resolución No. 1178 del 8 de Noviembre de 2011, se adjudicó un predio de propiedad privada, el cual fue objeto de revocatoria directa mediante Resolución No. 0079 del 28 de Mayo de 2005 (sic), sin que a la fecha la misma haya sido objeto de registro en el folio de matrícula inmobiliaria No. 157-90812, situación que le ha traído como consecuencia la invasión, adjudicación y venta de parte de mayor extensión del predio denominado La Esperanza. Me permito informarle: (...)*

A partir de lo expuesto, la Sala infiere que el 9 de julio de 2013, Myriam Camargo manifestó al INCODER tener conocimiento de que para ese momento, la Resolución No. 0079 del 28 de mayo de 2004, dictada por esta entidad no había

sido registrada en el folio de matrícula inmobiliaria No. 157-90812 en el cual se había registrado la errada adjudicación como baldío del lote *La Esperanza*.

Atendiendo lo precedente, el INCODER el 17 de octubre de 2013, sin explicar lo sucedido frente al incumplimiento de lo dispuesto por la misma entidad en el numeral tercero de la parte resolutive de la Resolución No. 0079 del 28 de mayo de 2004, y solo invocando el contenido de este acto administrativo, luego de más de 9 años, solicitó a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Fusagasugá la cancelación del mencionado folio de matrícula inmobiliaria No. 157-90812, con todas las anotaciones relacionadas en éste (fls. 29 y 30 c. ppal. 1). Tampoco dentro de la presente actuación esta entidad explicó las razones de su omisión, pues contestó la demanda extemporáneamente y en los demás pronunciamientos tampoco menciona nada al respecto.

Igualmente, observa la Sala que la demandante el 21 de febrero de 2014, elevó ante Registro de Instrumentos Públicos de Fusagasugá una petición similar a la del INCODER (fls. 34, 35 c. ppal.1).

En respuesta a lo anterior, el 28 de febrero de 2014, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Fusagasugá le manifestó a la demandante que su petición era improcedente por existir anotaciones en el FMI No. 157-90812 que registraban derechos reales sobre el bien a nombre de terceras personas (fls. 34, 35 c. ppal.1).

Bajo el contexto descrito, advierte la Sala que tratándose del medio de control de reparación directa, el numeral 2º literal i del artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, señala:

***"Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:***

*(...)*

*2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:*

*i) Cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.(...)"*

Así las cosas, acaecido alguno de los supuestos consagrados en la norma citada, el interesado cuenta con el término perentorio de dos (2) años para

demandar, porque si los deja transcurrir sin presentar la demanda, la acción caduca. Cabe resaltar que el fenómeno de la caducidad se presenta únicamente con el hecho objetivo de la falta de ejercicio de la acción pertinente, dentro del término señalado por la ley para el efecto, el cual se fundamenta en la necesidad de establecer un plazo apreciable para determinar el fenecimiento de una acción.

El Consejo de Estado Sección Tercera Subsección A, con ponencia del Consejero Carlos Alberto Zambrano<sup>7</sup>, ha considerado que la caducidad en casos donde se reclama la responsabilidad de los entes públicos por las afectaciones en bienes inmuebles, debe contabilizarse a partir de la ocurrencia del hecho dañoso o desde su conocimiento, así:

“(…)

*En el presente asunto, los actores señalaron que los daños que afectaron las viviendas que habitaban en el barrio Oriente se debieron a una falla en la prestación del servicio, imputable al Municipio de Buenaventura, por haber construido defectuosamente un muro de contención, lo que habría provocado la filtración de aguas y el deterioro de los inmuebles; sin embargo, tales daños se habrían hecho evidentes después del 10 de mayo de 1996, según se desprende del escrito del 12 de junio de 1996 (folios 5 y 6, cuaderno 2) que los actores dirigieron al alcalde del Municipio de Buenaventura, solicitando su intervención inmediata en el asunto y la implementación de medidas, a fin de solucionar los inconvenientes presentados.*

**Al respecto, es indispensable señalar que, si bien el término de caducidad empieza a correr a partir del acaecimiento del hecho dañoso, o desde el día siguiente, según la época de los hechos, en los eventos en los que no es posible establecer, a ciencia cierta, cuándo ocurrió aquél, debe tenerse en cuenta la fecha en la que se tuvo conocimiento del mismo.** *En el presente asunto, los actores señalaron que los daños, derivados de la obra construida por la Administración empezaron a hacerse notorios a partir del 10 de mayo de 1996; por lo tanto, los dos años de los que habla la norma en cita deben contabilizarse desde la fecha acabada de mencionar y, dado que la demanda fue instaurada el 10 de diciembre de 1997, no hay duda de que ello ocurrió dentro del término de ley. (subrayado por la Sala)*

Conforme al contexto probatorio y normativo examinado, esta Corporación tomará en cuenta como fecha del conocimiento del daño, y por ende, el inicio del cómputo de los dos años para demandar por vía reparación directa, los siguientes eventos:

- (i) A partir de que la demandante adquiere la calidad de heredera:** para la Sala la expectativa de la demandante para reclamar al INCODER la titularidad del derecho de dominio del predio objeto de la litis se generó cuando se convirtió en heredera del causante Manuel Alberto Camargo Orozco, como titular del derecho de dominio, el 30 de junio de 2010. Pues

<sup>7</sup> Radicación número: 76001-23-31-000-1998-25496-01(25878), 30 de enero de 2013.

no existe prueba dentro del plenario de que con anterioridad a esta fecha haya ocupado de hecho el inmueble, ni tampoco demostró que en este momento alguna circunstancia le impidió conocer la situación jurídica del inmueble.

Sobre este punto, resalta la Sala que aun cuando la madre de la actora en su testimonio y la misma demandante en su declaración de parte manifestaron que las personas que denominaron “invasores” del lote “*La Esperanza*” porque siguieron ocupando el predio después de la revocatoria de la adjudicación realizada por el INCORA, eran violentas, tenían armas y las amenazaban, no se acreditó en el plenario que la demandante haya interpuesto una denuncia penal hechos, o demostrado dentro de este proceso, con cualquier medio de prueba que tales amenazas se hicieron directamente para impedir la interposición del medio de control de reparación directa contra el INCODER.

Si bien con la demanda se allegó copia de la denuncia presentada el 11 de octubre de 2004, por el fallecido Manuel Humberto Camargo Orozco, ante la Fiscalía 8ª Local Delegada ante los Jueces Penales Municipales de Fusagasugá, esta se hizo con fundamento en los hechos ocurridos el 3 de julio de esa misma calenda por hechos relacionados con actividades de construcción en el predio *La Esperanza* efectuadas por presuntos invasores (fls. 36 y 37 c, ppal. 1), esta situación no hace referencia a las amenazas referidas por la demandante.

En este caso, como quedó expuesto, los 2 años para acudir a la Jurisdicción a reclamar la titularidad del derecho de dominio de su porción del lote *La Esperanza* comenzaron a correr desde el 30 de junio de 2010. Por tanto, la demandante en principio, tenían desde el 1º de julio de 2010, hasta el 1º de julio de 2012, para impetrar el medio de control de reparación directa.

La solicitud de conciliación prejudicial frente al Ministerio de Agricultura, y el INCODER se radicó el 4 de septiembre de 2015 (fl. 72 c. ppal. 1) y respecto de la Superintendencia de Notariado y Registro-Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Fusagasugá, el 13 de noviembre de 2015 (fl. 73 y 74 c. ppal. 1). Las dos, por fuera de los dos años, por lo que no interrumpieron el computo de la caducidad.

Por tanto, como la demanda fue presentada el 20 de noviembre de 2015, la oportunidad para ejercer el medio de control de reparación directa se encuentra ampliamente caducada.

**(ii)** A partir del 24 de agosto de 2010, fecha de registro de la Escritura 5942 de 30 de junio de 2010, de adjudicación en sucesión a la demandante de la cuota parte de inmueble *La Esperanza* en el folio de matrícula inmobiliaria No. 157-58829.

En este evento, como la demanda fue presentada el 20 de noviembre de 2015, también la oportunidad para ejercer el medio de control de reparación directa se encuentra ampliamente caducada.

**(iii)** Si lo anterior no condujera con certeza a que la demandante conoció los daños derivados de su afectación al derecho de dominio sobre su porción del lote *La Esperanza*, la Sala tomará en cuenta como fecha del conocimiento del daño, **el momento en que la demandante puso en conocimiento del INCODER, que la Resolución No. 0079 del 28 de mayo de 2004 no había sido registrada en el folio de matrícula inmobiliaria No. 157-90812, segregado** del inicial FMI No. 157-58829.

Como lo expuso la Sala en líneas precedentes, dentro del plenario se acreditó que el 9 de julio de 2013, la propia demandante afirmó al INCODER que en este momento conoció que la Resolución No. 0079 de 28 de mayo de 2004 no había sido registrada en el folio de matrícula inmobiliaria No. 157-90812, lo cual le trajo como consecuencia la invasión, adjudicación y venta de parte del predio denominado *La Esperanza*. En consecuencia, esta fecha se tomará como punto de partida para contabilizar la caducidad.

De esta manera, la Sala no comparte que el juez de primer nivel en la audiencia inicial celebrada el 10 de agosto de 2017, haya considerado que el daño antijurídico, consistente en la negativa a cancelar el folio de matrícula inmobiliaria No. 157-90812, segregado del No. 157-58829, solo vino a ser conocido por la demandante el 21 de febrero de 2014, cuando la misma pidió al Registrador Seccional de Instrumentos Públicos de Fusagasugá que cancelara el último folio de matrícula en mención.

Lo anterior, por cuanto advierte la Corporación que el daño alegado en la demanda no está representado en la negativa de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Fusagasugá a cancelar el folio de matrícula inmobiliaria No. 157-90812, sino se reitera, se hace consistir en la afectación al derecho de dominio del lote *La Esperanza*, en su porción correspondiente, ocasionada a Myriam Constanza Pinedo por la errónea adjudicación de este predio, por el INCODER como inmueble baldío y la omisión de esta entidad de comunicar a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Fusagasugá la revocatoria de dicha adjudicación.

Por las razones antedichas, la Sala considera improcedente extender la fecha de conocimiento del daño hasta la respuesta de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Fusagasugá, cuando está acreditado que fue con la respectiva petición de 9 de julio de 2013, que la demandante manifestó haber conocido la omisión del INCODER de oficiar a esta entidad para que efectuara la cancelación del FMI No. 157-90812.

Menos aun, cuando en la presente actuación la demandante en su declaración de parte al referirse a la problemática del predio *La Esperanza*, generada por la adjudicación del INCODER, afirmó:

*“(...) esto se fue quedando así, hasta que por fin logramos que el doctor Uribe tomara el caso y se hiciera cargo, y ahí es cuando creo que inició una acción de cumplimiento (...) de todas maneras fue al INCORA para que solucionaran el tema y creo que en el expediente hay unos autos donde dicen que oficien a Registro Público (...) en el 2014, Registro de Instrumentos públicos dice que no puede levantar las anotaciones que están en las Escrituras (...) porque hay otras personas diferentes a las que se les adjudicó el bien (...) cuando a ellos se les adjudicó el baldío, como al año hicieron ventas, hipotecas (...) cuando el INCORA que nunca notificó a Instrumentos Públicos, después cuando el doctor Uribe solicita a Instrumentos Públicos hiciera cumplir lo que dictó ya que el aparecía como dueño era otro (...)”* (CD fl. 264 c. ppal. 1).

De lo anterior, puede inferir la Sala que Myriam Camargo está aceptando que la problemática del predio *La Esperanza* “*se fue quedando así*”, hasta que el apoderado de la demandante solicitó la inscripción de la Resolución N° 0079 del 28 de mayo de 2004 en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

Así las cosas, concluye la Sala que, en este evento, los 2 años para acudir a la Jurisdicción comenzaron a correr desde el 9 de julio de 2013. Por tanto, la demandante en principio, tenía desde el 10 de julio de 2013, hasta el 10 de julio de 2015, para impetrar el medio de control de reparación directa.

La solicitud de conciliación prejudicial frente al Ministerio de Agricultura, y el INCODER se radicó el 4 de septiembre de 2015 (fl. 72 c. ppal. 1) y respecto de la Superintendencia de Notariado y Registro-Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Fusagasugá, el 13 de noviembre de 2015 (fl. 73 c. ppal. 1). Ambas por fuera de los dos años, por lo que no interrumpieron el computo de la caducidad.

La demanda se radicó el 20 de noviembre de 2015, lo que impone concluir a la Sala que desde esta fecha, también operó el fenómeno jurídico de la caducidad.

Por todo lo expuesto, concluye la Corporación que la sentencia de primera instancia debe ser revocada. En su lugar, la Sala resulta forzada a declarar probada la excepción de mérito de caducidad del medio de control de reparación directa.

## **2.2. COSTAS**

De conformidad con lo establecido en el artículo 188 del CPACA la liquidación y ejecución de la condena en costas se sujetará a las reglas del Código de Procedimiento Civil, hoy Código General del proceso. El artículo 365 del Código General del Proceso en el numeral 4º dispone que en la providencia del superior que revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias. Así, para la Sala la condena en costas no obedece al análisis de la conducta de la parte vencida en juicio, sino simplemente al hecho objetivo de haber sido vencida, siempre y cuando se acredite su causación y en la medida de su comprobación, no obstante lo anterior, la Sala no evidencia la causación de costas, en el curso de la segunda instancia.

Ahora bien, en relación con las Agencias en Derecho la Sala dispondrá su tasación al tenor de lo previsto en el Acuerdo 1887 del 26 de junio de 2003, modificado por el Acuerdo 2222 del 10 de diciembre de 2003, (numeral 1.1.2.), en un salario mínimo legal mensual vigente que corresponde a la suma de OCHOCIENTOS SETENTA Y SIETE MIL OCHOCIENTOS TRES PESOS (\$877.803), a cargo de la parte actora, a favor de las entidades demandadas en partes iguales.

## **2.4. CUESTIÓN FINAL**

Recuerda la Sala que el pasado 11 de marzo de 2020, el Director General de la Organización Mundial de la Salud -OMS- en rueda de prensa anunció que el brote del virus COVID-19 se consideraba una pandemia ante “los alarmantes niveles de propagación y gravedad, como por los alarmantes niveles de inacción<sup>17</sup>”.

A su vez, mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de su vigencia, ante el surgimiento de la pandemia COVID-19<sup>8</sup>.

Como desarrollo del estado de excepción, el Gobierno Nacional profirió el Decreto 491 de 28 de marzo de 2020, “Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”, y facultó a los cuerpos colegiados de la Rama Judicial para celebrar sesiones no presenciales de Sala y suscribir las providencias judiciales mediante firma autógrafa mecánica, digitalizada o escaneada, durante el período de aislamiento preventivo obligatorio.

Así las cosas, con fundamento en la normativa anterior, los Magistrados integrantes de la Sala de decisión dejan expresa constancia de haber discutido el presente fallo en sala virtual de la fecha, y, en señal de aceptación de su contenido y aprobación por Sala, imponen su firma escaneada electrónicamente.

---

<sup>8</sup><https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20417%20DEL%2017%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf>.

De otro lado, advierte la Sala que, con el propósito de garantizar la salud de los servidores y usuarios del servicio de administración de justicia que ingresan a las sedes judiciales, el Consejo Superior de la Judicatura decidió declarar la suspensión de términos, desde el 16 y, en principio, hasta el 20 de marzo, fecha, prorrogada a través de Acuerdos Nos. PCSJA20-11521 del 19 de marzo, 11526 del 22 de marzo, 11532 de 11 de abril y 11546 de 25 de abril de 2020.

Además, implementó el trabajo desde casa para los funcionarios y empleados judiciales, habilitando el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, conforme lo previsto en el artículo 95 de la Ley 270 de 1996 - Estatutaria de la Administración de Justicia-, mientras persista la situación de emergencia generada por el COVID-19.

Sin perjuicio de lo anterior, a través de Acuerdo PCSJA20-11549 de 7 de mayo de 2020, el Consejo Superior de la Judicatura fijó en el artículo 5 unas excepciones a la suspensión de términos en materia contencioso administrativa, particularmente, en el numeral 5.5. exceptuó “Todos los medios de control establecidos en la Ley 1437 de 2011 cuando los procesos se encuentren para dictar sentencia, en primera, segunda o única instancia, así como sus aclaraciones o adiciones”.

Agregó que “Estas decisiones se notificarán electrónicamente, pero los términos para su control o impugnación seguirán suspendidos hasta tanto el Consejo Superior de la Judicatura lo disponga”.

Así las cosas, la Sala dispondrá la notificación personal a las partes, mediante el envío de mensaje de datos al buzón de correo electrónico suministrado en el proceso; advirtiendo que, el plazo legal de ejecutoria de esta providencia como las eventuales manifestaciones de las partes, solo empezará a correr una vez se disponga la reanudación de términos por la Judicatura.

En mérito de lo expuesto, el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA – SECCION TERCERA – SUBSECCIÓN A, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

## FALLA

**PRIMERO: REVOCAR** la sentencia proferida por el Juzgado Treinta y Ocho (38) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Tercera, el dos (2) de noviembre de dos mil dieciocho (2018), por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

**SEGUNDO:** Como consecuencia de lo anterior, **DECLARAR** probada la excepción de mérito de caducidad del medio de control de reparación directa, conforme a las consideraciones de ésta providencia.

**TERCERO: FÍJESE** por concepto de agencias en derecho, en segunda instancia, a cargo de la parte actora la suma de OCHOCIENTOS SETENTA Y SIETE MIL OCHOCIENTOS TRES PESOS (\$877.803), a favor de las entidades demandadas, en partes iguales.

**CUARTO: NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE este fallo a** las siguientes direcciones o correos electrónicos suministrados por las partes en el expediente:

a) Partes:

- [juribe@chaustreabogados.com](mailto:juribe@chaustreabogados.com);
- [atencionalciudadano@agenciadetierras.gov.co](mailto:atencionalciudadano@agenciadetierras.gov.co);
- [notificacionesjudiciales@minagricultura.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@minagricultura.gov.co);
- [notificaciones.juridica@supernotariado.gov.co](mailto:notificaciones.juridica@supernotariado.gov.co)

b) Al representante del Ministerio Público, al correo electrónico:  
[magdapromero@gmail.com](mailto:magdapromero@gmail.com).

Lo anterior, bajo advertencia de que los términos para su ejecutoria y manifestaciones de los interesados solo empezarán a correr una vez el Consejo Superior de la Judicatura decrete el levantamiento de la suspensión de términos judiciales.

**QUINTO:** La presente sentencia fue discutida y aprobada en Sala de Decisión virtual de la fecha, y en constancia de aceptación de su contenido se suscribe por los Magistrados que la conforman con la imposición de firma autógrafa escaneada, como lo faculta el artículo 11 del Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020.

**SEXTO:** Ejecutoriada la presente providencia, devuélvase el expediente al juzgado de origen, previas las constancias del caso.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

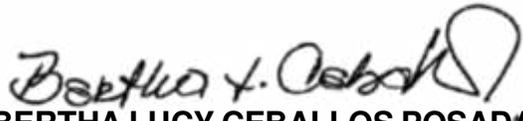
(Aprobado en sala de la fecha.)



**ALFONSO SARMIENTO CASTRO**  
Magistrado



**JUAN CARLOS GARZON MARTINEZ**  
Magistrado



**BERTHA LUCY CEBALLOS POSADA**  
Magistrada



**JUZGADO TREINTA Y OCHO ADMINISTRATIVO ORAL  
CIRCUITO JUDICIAL BOGOTÁ D.C.  
SECCIÓN TERCERA**

*Juez: ASDRÚBAL CORREDOR VILLATE*

**Bogotá D.C.**, dos (2) de noviembre de dos mil dieciocho (2018)

**Acción:** Reparación directa  
**Radicación:** 110013336038201500789-00  
**Demandante:** Myriam Constanza Camargo Pinedo  
**Demandado:** Nación - Ministerio de Agricultura y de Desarrollo Rural y Otros  
**Asunto:** Fallo primera instancia

El Despacho pronuncia sentencia de primera instancia dentro del proceso de la referencia, dado que el trámite se agotó en su integridad y no se aprecia ningún vicio que invalide lo actuado.

**I.- DEMANDA**

**1.- Pretensiones**

Con la demanda se piden las siguientes declaraciones y condenas, las cuales se sintetizan así:

1.1.- Se declare la responsabilidad administrativa y extracontractual de la **NACIÓN - MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL - INCODER en Liquidación** ahora **AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS - ANT -**, por la falla del servicio consistente en la adjudicación irregular de una cuota parte de la finca denominada "La Esperanza" como predio baldío a una tercera persona causándole con dicho actuar perjuicios a la aquí demandante **MYRIAM CONSTANZA CAMARGO PINEDO**.

1.2.- Se declare la responsabilidad administrativa y extracontractual de la **NACIÓN - SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO - OFICINA DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE FUSAGASUGÁ** por la negativa de

cancelar el folio de matrícula inmobiliaria N° 157-90812, el cual fue abierto en virtud de la Resolución N° 001178 de 8 de noviembre de 2001 con ocasión de la precitada adjudicación irregular del derecho de cuota del predio "La Esperanza".

1.3.- En consecuencia, se condene a la entidades demandadas a pagar en favor de la señora **MYRIAM CONSTANZA CAMARGO PINEDO** por concepto de perjuicios materiales, en la modalidad de daño emergente, la cantidad de \$687.431.250.00 equivalente al precio calculado del derecho de cuota del 33.33% del predio "La Esperanza" y como lucro cesante la suma de \$10.125.000, causado a partir del 29 de noviembre de 2013 hasta el 29 de febrero de 2016.

1.4.- Se condene a las entidades demandadas a pagar en favor de la señora **MYRIAM CONSTANZA CAMARGO PINEDO** por concepto de perjuicios morales el equivalente de 505 SMLMV.

1.5.- Se imparta orden de actualización de la respectiva condena desde la fecha en que se causaron los hechos hasta cuando cobre ejecutoria la sentencia.

1.6.- Se condene a las entidades demandadas al pago de las costas procesales incluyendo las agencias en derecho.

## 2.- Fundamentos de hecho

Según lo reseñado en el escrito de la demanda, el Despacho los sintetiza así:

2.1.- Indica que la señora **MYRIAM CONSTANZA CAMARGO PINEDO** adquirió la tercera parte del predio "La Esperanza" con FMI 157-58829 ubicado en la vereda Casa de Lata del municipio de Fusagasugá, Cundinamarca, a través de la Escritura Pública N° 3437 del 13 de octubre de 1994 otorgada en la Notaria 19 del Circulo de Bogotá.

2.2. Señala que el anterior Instituto Colombiano de la Reforma Agraria – INCORA – por error adjudicó parte del predio "La Esperanza" como si se tratara de un terreno baldío mediante la Resolución N° 001178 del 8 de noviembre de 2001, abriéndose a su vez una nueva matrícula inmobiliaria N° 157-90812 como Lote N° 1 La Esperanza con un área de terreno de 3 hectáreas con 427 metros cuadrados.

2.3. Expone que el día 7 de noviembre de 2002 el señor Manuel Alberto Camargo Orozco (q.c.p.d.), quien para la época era titular de los derechos reales del predio "La Esperanza", elevó solicitud de revocatoria directa del acto administrativo de adjudicación del terreno baldío contenido en la Resolución N° 001178 del 8 de noviembre de 2001.

2.4. Posteriormente, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER en liquidación - mediante Resolución N° 0079 del 28 de mayo de 2004, dispuso la revocatoria directa de la Resolución N° 001178 del 8 de noviembre de 2001, contentiva de la adjudicación del predio baldío al señor Norberto Casas Sánchez, y a su vez ordenó a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Fusagasugá cerrar el FMI 157-90812.

2.5.- La Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Fusagasugá con Oficio N° 078 del 28 de febrero de 2014 se pronunció frente al comunicado N° 20132147617 del 17 de octubre de 2013 procedente de la Directora Técnica de Baldíos de la Subgerencia de Tierras Rurales del INCODER, en el sentido de informar sobre la improcedencia de la cancelación del FMI 157-90812 porque la persona contra quien se dictó la revocatoria, ya no era la titular del derecho de dominio.

2.6.- Manifiesta que la anterior nota devolutiva expedida por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Fusagasugá no fue notificada a la señora **MYRIAM CONSTANZA CAMARGO PINEDO**, ni a su apoderado judicial, y por tal motivo el 21 de febrero de 2014 presentó petición ante la entidad, para que procediera a dar cumplimiento al numeral 2° de la parte resolutive de la Resolución N° 0079 del 28 de mayo de 2004.

2.7.- Señala que el día 28 de febrero de 2014, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Fusagasugá, dio respuesta a la anterior petición con Oficio N° 078 ratificando la decisión de no cancelar FMI 157-90812, con apoyo en lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley 1579 de 2012, en cuanto a que existen anotaciones vigentes, y porque la persona contra la cual se dictó la revocatoria de la adjudicación del señor Norberto Casas Sánchez, ya no es titular del derecho real de dominio.

2.8.- Explica que debido a la negativa de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Fusagasugá de cerrar el FMI 157-90812, la señora **MYRIAM CONSTANZA CAMARGO PINEDO** presentó acción de cumplimiento

para que se procediera a acatar lo ordenado en el numeral 2° de la Resolución N° 0079 del 28 de mayo de 2004 expedida por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER en liquidación-.

2.9.- Refiere que el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 5ª, con ponencia de la Consejera Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, se pronunció mediante providencia del 22 de septiembre de 2014, en el sentido de declarar la improcedencia de la acción de cumplimiento, principalmente porque existen otros mecanismos legales, entre ellos el medio de control de la reparación directa.

2.10.- Alega que la falla del servicio consistente en la adjudicación de la tercera parte de la finca "La Esperanza" como predio baldío causó perjuicios a la señora **MYRIAM CONSTANZA CAMARGO PINEDO**, puesto que ostensiblemente lesionó sus intereses económicos y familiares, toda vez que habiendo adquirido aquel derecho de cuota en virtud de la sucesión intestada de su padre Manuel Alberto Camargo Orozco (q.e.p.d.) aún no ha podido materializar su proyecto de vida.

2.11.- Insiste en la obligación resarcitoria de las entidades accionadas con ocasión a la forma irregular e improcedente adjudicación de la tercera parte del predio "La Esperanza", efectuada por el anterior INCORA mediante Resolución N° 001178 del 8 de noviembre de 2001, y por el no cumplimiento de la Resolución N° 0079 del 28 de mayo de 2004 por parte de la Oficina de Instrumentos Públicos de Fusagasugá, al no efectuar el cierre del FMI 157-90812.

2.12.- Expone que en la parte adjudicada como predio baldío se produjeron una serie de invasiones por terceras personas, lo cual fue denunciado por el padre de la aquí demandante **MYRIAM CONSTANZA CAMARGO PINEDO** mediante denuncia formulada el día 11 de octubre de 2004, conocida por la Fiscalía 8 Local de Fusagasugá.

### **3.- Fundamentos de Derecho**

El apoderado de la parte demandante hizo referencia a los artículos 2 y 90 de la Constitución Política de Colombia, en armonía con los artículos 140 y 164.2 del CPACA.

De igual manera, hace mención sobre el precedente jurisprudencial relacionado con la responsabilidad del Estado en materia de falla del servicio consistente en la Sentencia proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado de fecha 8 de mayo de 1995.

## II.- CONTESTACIÓN

### 1.- Superintendencia de Notariado y Registro

El apoderado judicial de la Superintendencia de Notariado y Registro contestó la demanda con escrito radicado el 8 de agosto de 2016<sup>1</sup>. Luego de hacer un recuento de las funciones asignadas en el artículo 2º de la Ley 1579 de 2012, se opone a la prosperidad de las pretensiones por improcedentes dado que no concurren los elementos legales y probatorios que permitan establecer la responsabilidad de la entidad.

De igual manera, controvierte la mayoría de los hechos de la demanda, porque la negativa a cerrar el FMI 157-90812 se encuentra ajustada a derecho, debido a que la Oficina de Instrumentos Públicos de Fusagasugá fundamentó tal determinación con apoyo en lo previsto en el artículo 55 de la Ley 1579 de 2012, ya que la Resolución N° 0079 del 28 de mayo de 2004 fue comunicada de forma tardía a la entidad, puesto que para el momento en que se comunicó al Registrador de Instrumentos Públicos sobre la cancelación de aquella matrícula al señor Norberto Casas Sánchez, él ya no era el titular del derecho de dominio.

Aunado a lo anterior, alega que no es factible predicar la responsabilidad estatal de la Superintendencia de Notariado y Registro por la presunta inoperancia de la Oficina de Instrumentos Públicos de Fusagasugá, por cuanto este ente no tuvo ninguna injerencia en el trámite de la revocatoria de la adjudicación del predio baldío.

En el mismo escrito de contestación a la demanda, planteó como excepciones de mérito las siguientes, *"hecho de un tercero"*, *"falta de legitimación en la causa por pasiva"*, *"daño no imputable al Estado"* e *"improcedencia de la acción de la reparación directa"*. El fundamento de cada una de las excepciones es el siguiente:

<sup>1</sup> Folios 122 a 129 del Cuaderno 1



i). Hecho de un tercero: Insiste en la ausencia de responsabilidad de la Superintendencia de Notariado y Registro, debido a que fue el anterior Instituto Colombiano de Reforma Agraria – INCORA – quien adjudicó parte del bien al señor Norberto Casas Sánchez, y que posteriormente el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER en Liquidación – de forma tardía dispuso la cancelación del FMI 157-90812 mediante Resolución N° 0079 del 28 de mayo de 2004, cuando el señor Casas Sánchez ya no era titular del derecho real de dominio, sin que ni siquiera adoptara en su debida oportunidad medidas preventivas para suspender o cancelar el registro ante la mencionada Oficina de Registro de Instrumentos Públicos..

Basado en lo anterior, solicita al Despacho se declare probada esta excepción.

ii) Falta de legitimación en la causa por pasiva: Argumenta que la Superintendencia de Notariado y Registro no se encuentra legitimada como extremo pasivo en el presente medio de control de reparación directa, en razón a que la entidad no tuvo vinculación en los trámites adelantados por el señor Manuel Alberto Camargo Orozco (q.e.p.d.) entre los años 2001 a 2004 con ocasión a la adjudicación del predio “La Esperanza” como terreno baldío.

De igual manera, precisa que la conducta del Registrador de Instrumentos Públicos de Fusagasugá no compromete la responsabilidad patrimonial del Estado, en razón a que la negativa de cancelar el FMI 157-90812 fue bajo el amparo de la potestad otorgada por la Ley 1579 de 2012.

iii). Daño no imputable al Estado: Sostiene que no se encuentra demostrado que la Superintendencia de Notariado y Registro haya ocasionado daño alguno a la demandante, pues contrario a lo afirmado en la demanda alega que el actuar del Registrador de Instrumentos Públicos de Fusagasugá de ninguna manera estructura falla en el servicio registral, habida cuenta que el artículo 55 de la Ley 1579 de 2012 establece la prohibición de cerrar folios de matrícula inmobiliaria cuando hay anotaciones vigentes.

iv). Improcedencia de la acción de reparación directa: Argumenta que no es factible la procedencia del medio de control, debido a que la Superintendencia de Notariado y Registro no expidió la Resolución N° 0079 del 28 de mayo de 2004.

En consecuencia, solicita se declare la prosperidad de las excepciones de mérito planteadas por la entidad.

## **2.- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**

La apoderada judicial del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural el 17 de agosto de 2018<sup>2</sup> dio contestación a la demanda controvirtiendo la prosperidad de las pretensiones con fundamento en el planteamiento de las siguientes excepciones de mérito denominadas "falta de legitimación en la causa por pasiva", "inexistencia del nexo causal entre el hecho dañoso y el hecho, omisión, u operación administrativa endilgado a la Nación - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural", "inexistencia de los perjuicios reclamados" y "rompimiento del nexo causal".

i) Falta de legitimación en la causa por pasiva: Se apoya principalmente en las disposiciones contenidas en los artículos 1º, 58, 121 y 122 de la Constitución Política, en armonía con el artículo 2º del Decreto N° 1985 del 12 de septiembre de 2013, y en que la entidad no cuenta con legitimación en la causa por pasiva, porque los hechos demandados no aluden acciones u omisiones administrativas de la misma.

En lo que respecta a las demás defensas planteadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, expone aspectos generales sobre la responsabilidad patrimonial del Estado pero no esgrimió argumentos que controviertan lo consignado en la demanda.

## **3.- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER -**

La apoderada judicial del INCODER en liquidación dio contestación a la demanda de forma extemporánea.

### **III.- TRAMITE DE INSTANCIA**

La demanda se presentó el 20 de noviembre de 2015 en la Oficina de Administración y Apoyo Judicial de los Juzgados Administrativos de la ciudad de Bogotá, D.C.<sup>3</sup>, correspondiéndole el conocimiento a este Despacho Judicial, cuyo asunto fue admitido mediante auto del 15 de marzo de 2016<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Folios 133 a 142 del Cuaderno I

<sup>3</sup> Según constancia consignada ha vuelto del folio 69 del Cuaderno I

<sup>4</sup> Folio 79 del Cuaderno I



El 15 de julio de 2016 se practicaron las notificaciones via correo electrónico a la Procuraduría 80 Judicial Administrativa de Bogotá, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER En Liquidación-, a la Superintendencia de Notariado y Registro, y a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Fusagasugá.

De igual modo, se surtieron las diligencias de notificación a través de la empresa postal para los días 8, 10, 11, 18 y 30 de agosto de 2016, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a la Procuradora 80 Judicial Administrativa de Bogotá, a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Fusagasugá, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, a la Superintendencia de Notariado y Registro, y al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER En Liquidación-, respectivamente.

El 10 de agosto de 2017 se realizó la audiencia inicial prevista en el artículo 180 del CPACA, en la cual se pospuso para la Sentencia el estudio de la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, y se declaró la improcedencia de las excepciones denominadas “no haberse ordenado la citación a personas que la ley dispone citar”, “ineptitud de la demanda por falta de juramento estimatorio” y “conducta”, “declarándose la improsperidad de las mismas”, formuladas por la Superintendencia de Notariado y Registro, y por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

En la misma audiencia se evacuaron los tópicos de fijación del litigio y decreto de pruebas, entre las cuales se decretaron de oficio la obtener copias auténticas de las Escrituras Públicas N° 3437 del 13 de octubre de 1994 y 5942 del 30 de junio de 2010. otorgadas en las Notarias 19 y 38 del Circulo de Bogotá, respectivamente.

Con posterioridad, en audiencias de pruebas del 14 de noviembre de 2017 y 22 de febrero de 2018, se recepcionó el testimonio de la señora Nancy Stella Pinedo Medina, así como la declaración de parte de **MYRIAM CONSTAZA CAMARGO PINEDO**.

De igual manera, se surtió la contradicción del dictamen pericial disponiéndose a su vez tener por finalizada la etapa probatoria, y se corrió traslado para presentar alegatos de conclusión. El mismo término se concedió al Ministerio Público para que rindiera su respectivo concepto.

#### IV.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

**4.1.-** El 26 de febrero de 2018<sup>5</sup> la apoderada judicial de la Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural presentó sus alegatos de conclusión. Hizo alusión a planteamientos similares a los consignados en el escrito de contestación de la demanda, motivo por el cual el Despacho no encuentra necesario hacer resumen de los mismos.

**4.2.-** El 7 de marzo de 2018 el apoderado judicial de la Agencia Nacional de Tierras – ANT-<sup>6</sup> presentó sus alegaciones finales con fundamento en el Decreto N° 4915 del 26 de diciembre de 2007 en concordancia con los artículos 2° y 26 del Decreto N° 1292 del 2003, argumentando que la entidad no es sucesora procesal del INCODER en liquidación, como quiera que fue el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural quien asumió los procesos y reclamaciones en que fuera parte esta entidad, por tal motivo solicitó la desvinculación en el presente trámite.

**4.3.-** El 7 de marzo de 2018<sup>7</sup> el apoderado judicial de la demandante presentó las alegaciones finales. Se apoyó en lo declarado por la demandante en el interrogatorio de parte, y en la contradicción del dictamen pericial, para insistir en la procedencia de la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado, porque considera que las entidades demandadas causaron un daño antijurídico a la señora **MYRIAM CONSTANZA CAMARGO PINEDO** al declarar de forma ilegal como predio baldío una parte de la Finca “La Esperanza”, con lo que se privó al propietario inicial Manuel Alberto Camargo Orozco y posteriormente a la aquí demandante, del ejercicio de sus derechos reales de dominio.

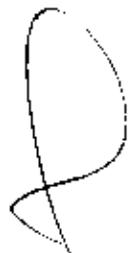
De igual modo, alegó que las excepciones de mérito presentadas por la Superintendencia de Notariado y Registro no lograron desvirtuar los hechos y pretensiones de la demanda, así como tampoco se encuentra probado en el presente asunto una eximente de responsabilidad patrimonial del Estado.

Basado en lo anterior, defiende la tesis de que el agente del Estado por una extralimitación de funciones por la declaratoria de un terreno baldío en una

<sup>5</sup> Folios 313 a 317 del Cuaderno 2

<sup>6</sup> Folios 318 a 320 del Cuaderno 2

<sup>7</sup> Folios 321 a 326 del Cuaderno 2



extensión de 3 hectáreas suscitó la invasión por terceras personas y ello conllevó a los titulares de los derechos reales de dominio a salir de la Finca.

Expuso, a su vez, que acudió a la acción de cumplimiento para hacer efectiva la orden judicial impartida en la Resolución N° 0079 del 28 mayo de 2004 en lo atinente al cierre del FMI 157-90812, pero ante la improcedencia declarada por el Consejo de Estado Sección Quinta, en Sentencia del 22 de septiembre de 2014, acudió a este medio de control de reparación directa por así disponerlo el máximo Tribunal de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

En consecuencia, solicita al Despacho se acceda a las pretensiones de la demanda.

**4.4.-** El 8 de marzo de 2018 la apoderada judicial de la Superintendencia de Notariado y Registro<sup>8</sup> presentó sus alegaciones conclusivas, con las que solicitó que se declaren probadas las excepciones de mérito con fundamento en que la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Fusagasugá actuó dentro del marco legal regulado en el Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos, habida cuenta que la solicitud de cierre del FMI 157-90812 fue presentada después de 9 años de haberse ordenado la cancelación de la matrícula inmobiliaria.

Insiste, que sólo hasta el día 17 de octubre de 2013 el Instituto de Desarrollo Rural – INCODER En Liquidación – comunicó a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Fusagasugá lo ordenado en la Resolución N° 0079 del 28 mayo de 2004, y hace hincapié que durante ese lapso de tiempo de 9 años existieron diferentes registros en los cuales se transfirió el dominio a terceros, y por tal motivo ya no existía la anotación vigente de la adjudicación del predio baldío efectuado en su momento al señor Norberto Casas Sánchez.

En consecuencia, sostiene que al no encontrarse vigente aquella anotación de adjudicación del predio baldío para la época en que fue comunicado el cierre del FMI 157-90812, era evidente la negación de la solicitud, y con base en ello defiende la legalidad de la nota devolutiva de la Oficina de Instrumentos Públicos de Fusagasugá, comunicada a la Directora Técnica de Baldíos del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER en Liquidación – mediante Oficio N° 336 del 29 de noviembre de 2013, por lo que alega que en el

---

<sup>8</sup> Folios 327 a 334 del Cuaderno 2

presente asunto no hay prueba de que se hubiera oficiado en tiempo a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Fusagasugá, para que así no resultaran afectados terceros.

De igual manera, trae a colación lo dicho por el Consejo de Estado en Sentencia del 22 de septiembre de 2014 dentro de la acción de cumplimiento adelantada por la aquí demandante en cuanto a que en el lapso de tiempo en que tardó el INCODER en Liquidación en comunicar la orden de cancelación del FMI 157-90812, se registraron varias anotaciones de tradiciones de dominio, con lo que sustenta que en este caso no se encuentra configurada una falla en el servicio registral, debido a que no ha existido error u omisión en las anotaciones que se han llevado a cabo en aquel FMI, y por lo tanto, no es factible declarar la responsabilidad estatal frente a esta entidad.

Por último, solicita al Despacho una valoración rigurosa del dictamen pericial aportado por la parte actora, debido a que no cumple con los aspectos señalados por el Juzgado en el decreto de la prueba, como la de elaborarse por un ingeniero civil, y la de efectuar la tasación de los perjuicios en una productividad incierta. Con todo, alega que no es factible acceder a las pretensiones del medio de control, y por ello solicita declarar probadas las excepciones de mérito planteadas.

## CONSIDERACIONES

### 1.- Competencia

Este Juzgado tiene competencia para conocer de la presente acción, en atención a lo dispuesto en los artículos 140, 155-6 y 156-6 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

### 2.- Problema jurídico

Consiste en determinar si se encuentran reunidos los elementos de la responsabilidad estatal que se imputa al **MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL**, al **INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL - INCODER en Liquidación hoy AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS - ANT-** y a la **SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO - OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE FUSAGASUGÁ**, por los

perjuicios causados a la señora **MYRIAM CONSTANZA CAMARGO PINEDO** por dos presuntas fallas en el servicio:

i) La representada en los efectos causados por el acto administrativo revocado, el cual adjudicó como baldío parte del predio denominado "La Esperanza" identificado con folio de matrícula inmobiliaria No. 157-58829, y por haberse comunicado de forma tardía la revocatoria de aquella adjudicación y la cancelación del FMI 157-90812 a la **OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE FUSAGASUGÁ**.

ii) La presunta falla en la función registral consistente en la negativa de la **OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE FUSAGASUGÁ** de cancelar el folio de matrícula inmobiliaria No. 157-90812, según respuesta dada por el Registrador Seccional de Instrumentos Públicos de Fusagasugá contenida en la nota devolutiva de 17 de octubre de 2013.

Con todo, es necesario estudiar previamente a abordar el fondo del asunto, si se configuran las excepciones de Falta de legitimación en la causa que se plantearon por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro – Oficina de Instrumentos Públicos de Fusagasugá y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

### **3.- Excepciones**

#### **3.1.- Falta de legitimación en la causa – Superintendencia de Notariado y Registro – Oficina de Instrumentos Públicos de Fusagasugá**

El apoderado judicial de la Superintendencia sostiene que no se puede reprochar la decisión adoptada por el Registrador de Instrumentos Públicos de Fusagasugá, en el sentido de negarse a inscribir en el folio de matrícula inmobiliaria No. 157-90812 la Resolución No. 0079 de 28 de mayo de 2004, expedida por el Jefe Oficina de Enlace Territorial No. 7 Boyacá – Cundinamarca del INCODER, mediante la cual se dispuso, entre otras cosas, la Revocatoria de la adjudicación efectuada a través de la Resolución No. 001178 de 8 de noviembre de 2001 respecto del predio La Esperanza.

En opinión del mandatario judicial la decisión asumida por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Fusagasugá no da lugar a ningún daño antijurídico, en virtud a que se apoyó en lo dispuesto en la Ley 1579 de 2012,

dado que sobre el bien inmueble objeto de la solicitud existían derechos vigentes que no podían desconocerse.

En la jurisprudencia nacional se ha establecido que la legitimación en la causa tiene dos caras. Una se refiere a la legitimación de hecho o procesal, que se refiere a la participación que tienen las personas en los extremos de la relación jurídico-procesal, ya sea como demandantes o como demandados; y la otra alude a la legitimación material, que trata sobre la relación que debe existir entre el hecho dañino y la acción o la omisión de la Administración. Al efecto se ha dicho:

"10. En cuanto a la **legitimación en la causa**, es preciso aclarar que de conformidad con la jurisprudencia de la Corporación, existen dos clases: la de hecho y la material. La primera hace referencia a la circunstancia de obrar dentro del proceso en calidad de demandante o demandado, una vez se ha iniciado el mismo en ejercicio del derecho de acción y en virtud de la correspondiente pretensión procesal, mientras que la segunda da cuenta de la participación o vínculo que tienen las personas -siendo o no partes del proceso-, con el acaecimiento de los hechos que originaron la formulación de la demanda<sup>9</sup>. En este sentido, no siempre quien se encuentra legitimado de hecho tiene que estarlo materialmente, en consideración a que si bien puede integrar una de las partes de la *litis*, ello no implica que frente a la ley tenga un interés jurídico sustancial en cuanto al conflicto."<sup>10</sup>

De igual manera, el Consejo de Estado ha reiterado que para imputar la falla registral requiere demostrarse el incumplimiento de un deber y la previsibilidad de la Administración respecto del hecho dañoso, así:

**"(...) por manera que mal haría entonces en predicarse falla alguna en el servicio imputable a la Oficina de Registro de Yopal, derivada de la presunta omisión por falta de constatación, pues sólo en la medida en que se produzca el incumplimiento de un deber que legalmente le correspondía a la respectiva autoridad pública, se podría deducir algún tipo de falla del servicio registral. (...) Respecto de la previsibilidad de la Administración Pública en la producción de un hecho dañoso y en la no adopción de las medidas necesarias para evitarlo, la Sala ha precisado que,**

<sup>9</sup> "(...) la legitimación en la causa ha sido estudiada en la jurisprudencia y la doctrina y para los juicios de cognición desde dos puntos de vista: de hecho y material. Por la primera, legitimación de hecho en la causa, se entiende la relación procesal que se establece entre el demandante y el demandado por intermedio de la pretensión procesal; es decir es una relación jurídica nacida de una conducta, en la demanda, y de la notificación de ésta al demandado; quien cita a otro y le atribuye está legitimado de hecho y por activa, y a quien cita y le atribuye está legitimado de hecho y por pasiva, después de la notificación del auto admisorio de la demanda. En cambio la legitimación material en la causa alude a la participación real de las personas, por regla general, en el hecho origen de la formulación de la demanda, independientemente de que haya demandado o no, o de que haya sido demandado o no. Es decir, todo legitimado de hecho no necesariamente será legitimado material. pues sólo están legitimados materialmente quienes participaron realmente en los hechos que le dieron origen a la formulación de la demanda" (resaltado del original). Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 17 de junio de 2004, exp. 76001-23-31-000-1993-0090-01(14452), C.P. María Elena Giraldo Gómez.

<sup>10</sup> Consejo de Estado - Sección Tercera - Subsección B. Sentencia de 30 de agosto de 2018. Reparación Directa No. 76001-23-31-000-2004-05560-01(41173). C.P. Stella Conto Díaz Del Castillo (E). Actores: María Edelmir Quintero y otros. Demandado: Nación - Ministerio de Transporte y otros.

“No es el Estado un asegurador general, obligado a reparar todo daño, en toda circunstancia, pues la Administración de Justicia, debe observar la ley sustantiva, consultar la jurisprudencia e inspirarse en la equidad, para aplicar los principios de derecho y fundamentar las decisiones en las diversas tesis sobre los cuales se edifica y sirve de razón a la imputación del deber reparador. **Así en el caso presente la relatividad del servicio debe entenderse en cuanto no era exorbitante disponer, porque existían elementos materiales y humanos para una misión debida. Se ha dicho que al Estado se le deben exigir los medios que corresponden a su realidad, haciendo caso omiso de las utopías de la concepción ideal del Estado perfecto, omnipotente y omnipresente. A esto se ha llamado la teoría de la relatividad del servicio, a fin de no pedir más de lo posible, pero con la misma lógica debe concluirse que el Estado debe hacer todo cuanto está a su alcance.** (...)”<sup>11</sup> (Negrilla y Subrayado fuera de texto)

En este caso se afirma que la Superintendencia de Notariado y Registro es responsable de los daños sufridos por la demandante al haberse negado a inscribir en el folio de matrícula inmobiliaria No. 157-90812 la Resolución No. 0079 de 28 de mayo de 2004, que revocó la adjudicación efectuada a través de la Resolución No. 001178 de 8 de noviembre de 2001 respecto del predio La Esperanza.

Según lo dice la jurisprudencia, la falla se materializa si la entidad desatiende algunas de sus funciones. Sin embargo, en esta oportunidad se advierte todo lo contrario, debido a que el Registrador de Instrumentos Públicos de Fusagasugá respaldó su determinación en lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley 1579 de 1º de octubre de 2012 “*Por la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones.*”, que dice:

**“Artículo 55. Cierre de folios de matrícula.** Siempre que se engloben varios predios o la venta de la parte restante de ellos o se cancelen por orden judicial o administrativa los títulos o documentos que la sustentan jurídicamente y no existan anotaciones vigentes, las matrículas inmobiliarias se cerrarán para el efecto o se hará una anotación que diga “Folio Cerrado”.”

La norma anterior regula lo concerniente a la cancelación o cierre de folios de matrícula inmobiliaria, lo cual puede obedecer a una orden judicial o administrativa. Ello está condicionado a que “no existan anotaciones vigentes”, lo cual es razonable si se tiene en cuenta que se deben respetar los derechos que de buena fe hayan adquirido terceras personas.

<sup>11</sup> Sentencia 7 de marzo de 2012. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección 3ª Subsección A. Consejero Ponente Hernán Andrade Rincón. Actor Banco Ganadero S.A. Demandado Nación Superintendencia de Notariado y Registro Exp. Radicación número: 25000-23-26-000-1996-03281-01(20042)

En el *sub lite* la Resolución No. 0079 de 28 de mayo de 2004, expedida por el Jefe Oficina de Enlace Territorial No. 7 Boyacá – Cundinamarca del INCODER, extrañamente solo fue comunicada al Registrador de Instrumentos Públicos de Fusagasugá con escrito que la Directora Técnica de Baldíos – Subgerencia de Tierras Rurales del INCODER radicó allí el 17 de octubre de 2013 (folios 29 y 30 C. 1), es decir luego de algo más de nueve años.

El respectivo Registrador devolvió el acto sin registrar con oficio 3366 de 29 de noviembre de 2013 (folio 31 C. 1), para lo cual adujo que “*el adjudicatario no es propietario del predio tal como se desprende del certificado de tradición.*”. Esta afirmación es cierta, pues así lo pudo corroborar el Despacho con el folio de matrícula inmobiliaria No. 157-90812 anexado con la demanda (folios 6 y 7 C. 1) y con la sentencia de 22 de septiembre de 2014 dictada por la Sección Quinta del Consejo de Estado dentro de la Acción de Cumplimiento No. 25000-23-41.000-2014-00749-01, interpuesta por la aquí demandante (folios 8 a 15 C. 1), corporación que resumió la tradición del inmueble así:

“Tiempo durante el cual: (i) el señor Norberto le vendió el predio a los señores **José Vicente** y Luis Eulogio Huertas Gómez, (ii) éste último constituyó hipoteca en cuantía del 50% a favor de Ana Julia Jaramillo de León y Clara Cecilia León de Garzón, (iii) se inscribió un embargo ejecutivo con acción mixta de Ana Julia Jaramillo de León y Clara Cecilia León de Garzón contra Luis Eulogio Huertas Gómez; (iv) se canceló la providencia de embargo y el bien paso (sic) de nuevo a ser de propiedad de Luis Eulogio Huertas Gómez; (v) el cual, mediante adjudicación en remate y cesión del 50% lo transfirió a **Oscar Martino Hoyos González** y **Jesús Antonio Benjumea Yepes.**”

En este orden de ideas, el Despacho concluye que la Superintendencia de Notariado y Registro – Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Fusagasugá, no cuenta con legitimación material en la causa por pasiva, debido a que no se le puede endilgar falla en la prestación del servicio que tiene a cargo, pues la decisión que tomó, en cuanto a negarse a cancelar el mencionado folio de matrícula inmobiliaria, tuvo un fundamento legal.

Por lo mismo, el daño antijurídico que se afirma en este caso por razón de la adjudicación irregular que se hizo de parte del predio La Esperanza, no se le puede imputar porque ello escapa a la órbita de sus funciones; y mucho menos por la negativa a cancelar el folio de matrícula inmobiliaria 157-90812, puesto que esa decisión se asumió con base en una norma jurídica, que busca proteger los derechos de terceras personas que han adquirido y registrado sus derechos de buena fe. Así, se declarará probada la excepción y se negarán las pretensiones en lo que a ella respecta.

### **3.2.- Falta de legitimación en la causa - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**

En el presente asunto, el **MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL** propuso, entre otras excepciones la falta de legitimación en la causa por pasiva, apoyándose principalmente en las disposiciones contenidas en los artículos 1º, 58, 121 y 122 de la Constitución Política de Colombia, en armonía con el artículo 2º del Decreto N° 1985 del 12 de septiembre de 2013, argumentando que los hechos de la demanda no aluden a acciones u omisiones administrativas de la entidad.

Con respecto a lo antes mencionado, para efectos de determinar si el **MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL** se encuentra legitimado en la causa por pasiva, es del caso precisar que la indemnización que por esta vía se reclama se encuentra soportado en los perjuicios derivados de un acto administrativo revocado que trataba de la adjudicación de un predio supuestamente baldío.

Teniendo en cuenta que la demanda plantea que la fuente del daño surge de la actuación administrativa que fue objeto de revocatoria directa por parte del entonces Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER en Liquidación, y revisadas las actuaciones administrativas allegadas al presente asunto, se observa que el **MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL** no tuvo participación en ninguna de ellas, así como tampoco en la decisión adoptada por la Administración consistente en el acto revocado.

Desde esta perspectiva, no se configuran los elementos estructurales de la responsabilidad administrativa extracontractual frente al **MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL** habida cuenta que la entidad no tiene asignada dentro de sus competencias actuaciones administrativas atinentes a la titulación de tierras baldías de la Nación o alguna actuación en particular frente al saneamiento de la propiedad al efectuarse una adjudicación irregular.

Además, es claro que la Resolución N° 001178 de 8 de noviembre de 2001 fue expedida por el entonces Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - INCORA, y posteriormente revocada por medio de la Resolución N° 0079 del 28 de mayo de 2004 dictada por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER. Es decir, que es evidente la ajenidad del **MINISTERIO DE**

**AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL** frente a la operación administrativa que según la parte demandante le produjo un detrimento patrimonial por haberse adjudicado como baldío una porción de la finca La Esperanza, que luego ya no se pudo recuperar.

Sobre el particular el Consejo de Estado recientemente sostuvo en un caso similar la configuración de la falta de legitimación en la causa por pasiva frente a dicha entidad, así:

“(…) Como el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER, hoy Agencia Nacional de Tierras ANT, expidió la Resolución N°. 0467 de 2012 en ejercicio de las competencias previstas en la Ley 70 de 1993, era la autoridad competente para expedirlo y contaba con personería jurídica y autonomía administrativa y financiera, la Nación-Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural no tiene legitimación en la causa por pasiva para oponerse a las pretensiones de la demanda, pues no tenía competencia para expedir el acto acusado y tampoco intervino en la expedición del mismo y, por ello, se modificará la decisión apelada para declarar probada esa excepción en esta instancia. (...)”<sup>12</sup>

En consecuencia, se declarará probada la excepción de mérito de falta de legitimación en la causa por pasiva del **MINSITERIO DE ARICULTURA Y DESAROLLO RURAL**, entidad frente a la cual igualmente se negarán las súplicas de la demanda.

#### **4.- Precisión sobre la entidad que eventualmente tendría que responder ante un fallo condenatorio**

Este caso resulta especialmente particular porque la Resolución No. 001178 de 8 de noviembre de 2001, por medio de la cual se adjudicó parte del predio La Esperanza como si se tratara de un bien baldío, fue expedida por el Instituto Colombiano de Reforma Agraria – INCORA, que ya se disolvió. De igual modo, porque la Resolución 0079 de 28 de mayo de 2004, que revocó el acto administrativo anterior, fue dictada por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, que igualmente ya se disolvió. Es decir, que ante una eventual condena patrimonial en contra de este último, resulta necesario determinar, desde ya, cuál sería la entidad que tendría que asumir los efectos de la misma.

<sup>12</sup> Auto de Ponente de fecha 31 de agosto de 2018 del Consejo de Estado. Sala de Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Consejero Ponente GUILIERMO SÁNCHEZ LUQUE. Demandante: Javier Ignacio Paz Delgado Demandado: Nación – Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Exp. 13001-23-33-000-2013-00119-01(57712)

El Despacho comienza por señalar que no existe ninguna duda en cuanto a que fue el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, el organismo que recibió del Instituto Colombiano de Reforma Agraria – INCORA, lo relativo a la situación jurídica que se suscitó en torno al predio La Esperanza, puesto que así lo demuestra el hecho de haber sido el INCODER a través de la Resolución 0079 de 28 de mayo de 2004, el organismo que revocó el acto administrativo contenido en la Resolución No. 001178 de 8 de noviembre de 2001, que adjudicó como baldío parte del predio La Esperanza, dictado por el Instituto Colombiano de Reforma Agraria – INCORA.

Ahora, el Decreto N° 2365 de 2015, modificado por el Decreto N° 1850 de 2016, dispuso la supresión y liquidación del INCODER, y estableció que a partir del 7 de diciembre de 2015, una vez culminado el proceso liquidatorio de la entidad, los procesos judiciales se entregarían debidamente inventariados y con los expedientes correspondientes a la entidad, que para el efecto determine el Gobierno Nacional antes del cierre de la liquidación.

La precitada norma — Decreto N° 1850 de 2016 — refiere que las actuaciones en curso o que surjan con posterioridad al cierre de su liquidación, se entregarán a la Agencia Nacional de Tierras o a la Agencia de Desarrollo Rural, de acuerdo al manejo e intervención de la entidad técnica que haya asumido las funciones respectivas del INCODER en Liquidación, así:

“[...] **Artículo 1.-** Modificase el artículo 16 del Decreto 2365 de 2015, el cual quedará así:

**Artículo 16°.** Representación judicial. El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-INCODER- en Liquidación continuará ejerciendo la representación judicial en los procesos en que sea parte el INCORA, el INAT, el DRI, el INPA y el INCODER, hasta la culminación de la transferencia de los mismos a las entidades correspondientes antes del cierre de la liquidación.

El INCODER en Liquidación, antes del cierre de su liquidación, entregará los procesos judiciales a la Agencia Nacional de Tierras o a la Agencia de Desarrollo según corresponda a sus respectivos objetos misionales, teniendo en cuenta el origen de la controversia judicial.

Los procesos judiciales que tengan origen en asuntos netamente administrativos y/o laborales, con ocasión del proceso liquidatorio del INCODER, serán transferidos al patrimonio autónomo que para el efecto se constituya.

Parágrafo 1. En caso de duda de a quién corresponde un determinado proceso, la asignación la efectuará el Subcomité Sectorial de Jurídica del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.

Parágrafo 2. El liquidador efectuará el traslado, efectos su cumplimiento, de los fallos o decisiones judiciales en los que se haya ordenado o se ordene



la ejecución de programas o proyectos relacionados con la Ley 1448 de 2011 a la Agencia Nacional Tierras o a Agencia Desarrollo Rural, según corresponda a sus respectivos objetos misionales. (...)”<sup>13</sup>

En efecto, de la revisión de las funciones asignadas a la Agencia Desarrollo Rural -ADR- y a la Agencia Nacional de Tierras - ANT-, consignadas en los Decretos N° 2363 y 2364 de 2015, se puede establecer con claridad que lo concerniente a la adjudicación de predios baldíos rurales, recae de forma exclusiva a esta última entidad.

Lo anterior se colige de lo dispuesto en el numeral 11 del artículo 4° del Decreto N° 2363 de 2015, por corresponderle la función de administrar las tierras baldías de la Nación, adelantar los procesos generales y especiales de titulación y transferencias a las que haya lugar, delimitar y constituir reservas sobre celebrar contratos para autorizar su aprovechamiento y regular su ocupación sin perjuicio de lo establecido en los parágrafos 5° y 6° del artículo 85 de la Ley 160 de 1994.

Es por ello, que la Agencia Nacional de Tierras -ANT- asumió la representación judicial del INCODER en Liquidación, en el estado en que se encontraba el presente asunto, es decir para la época de la realización de la audiencia inicial celebrada el 10 de agosto de 2017.

Esto se traduce, entonces, en que de llegar a resultar condenado el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER por los hechos de que da cuenta esta demanda, esa obligación deberá asumirse por la Agencia Nacional de Tierras - ANT, entidad que según lo dicho arriba y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 68 del Código General del Proceso, actúa como sucesor procesal del mencionado instituto.

Además, el Juzgado no comparte el planteamiento efectuado por el mandatario judicial de la Agencia Nacional de Tierras -ANT en el alegato de conclusión, relativo a que según el artículo 2 del Decreto 4915 de 26 de diciembre de 2007, que modificó el artículo 26 del Decreto 1292 de 2003, el sucesor procesal del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER es el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, ya que ese precepto se refiere a “procesos judiciales y demás reclamaciones en curso”, que involucren al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - INCORA, lo cual no aplica al *sub lite* gracias a que este proceso no se había planteado para ese entonces.

<sup>13</sup> Decreto N° 1850 de 2016 Artículo 1° modificatorio del artículo 16° del Decreto 2365 de 2015.

## 5.- Generalidades de la responsabilidad administrativa y extracontractual del Estado

El artículo 90 de la Carta Política consagra la Cláusula General de Responsabilidad del Estado, la cual enseña:

**“ARTÍCULO 90.** El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. (...)”

La anterior disposición constitucional, es la base fundamental para establecer la imputación de responsabilidad de las entidades públicas por la acción, omisión u operación administrativa que cause un daño antijurídico.

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha definido los elementos constitutivos de la responsabilidad del Estado, en los siguientes términos:

“La imputación del daño a la Administración es más que la sola relación entre el hecho y el daño. La atribución de responsabilidad de la administración requiere un título y de dicho título es precisamente la acción o la omisión por parte de la autoridad encargada de la prestación del servicio, es decir, que no basta con que exista un daño sufrido por una persona para que éste sea indemnizado, es menester, además, que dicho daño sea imputable, vale decir atribuir jurídicamente al estado.”<sup>14</sup>

Se desprende de lo anterior, que para que se pueda imputar responsabilidad a los agentes estatales a causa de un daño antijurídico, se requiere que confluyan tres elementos de manera concurrente: el hecho, el daño antijurídico y el nexo causal entre este y aquél.

Por otra parte, la teoría de la responsabilidad de la Administración ha acogido dos criterios básicos: La responsabilidad subjetiva por falla en el servicio, y la responsabilidad objetiva, por daño especial o riesgo excepcional, caso este último en el cual no es relevante para determinar la configuración del mismo la “*subjetividad de la conducta de la entidad demandada*”, estableciéndose como únicos elementos de exoneración, la culpa exclusiva de la víctima, el hecho exclusivo y determinante de un tercero y la fuerza mayor.

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección Tercera, sentencia 15199 del 23 de noviembre de 2005. Consejero Ponente Dr. Ramiro Saavedra Becerra.

## 6.- De la reparación directa con miras a obtener la indemnización de los perjuicios derivados de un acto administrativo particular revocado

El precedente jurisprudencial ha adoptado el criterio de la procedencia del medio de control de reparación directa en el evento de perseguir la indemnización de perjuicios derivados de un acto administrativo que haya sido objeto de revocatoria directa en los siguientes términos:

"(...) El de reparación directa en los casos en los que la causa de las pretensiones deriva de un hecho, una omisión, una operación administrativa, o de un acto administrativo, pero siempre que no se cuestione su legalidad o cuando se declare la nulidad de un acto administrativo de carácter general. Asimismo, la reparación directa tiene como finalidad la indemnización de los perjuicios derivados de: i) un acto administrativo particular que haya sido objeto de revocatoria directa o ii) de uno de carácter general que hubiese sido anulado con todo, "si la causa directa del perjuicio no es el acto administrativo anulado, sino un acto administrativo particular expedido a su amparo, debe acudirse a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho debido [a] que sólo a través de ella puede destruirse la presunción de ilegalidad que lo caracteriza". La Sección también ha señalado que este medio de control –reparación directa– es el mecanismo procesal idóneo para obtener el resarcimiento de los perjuicios derivados de la revocatoria o de la nulidad de un acto administrativo favorable para su destinatario. (...)”<sup>15</sup>

En este sentido, la posición actual del Consejo de Estado ha sido reiterativa en lo que respecta a la procedencia del medio de control de reparación directa cuando el origen del daño constituya una actuación administrativa:

"(...) i) Cuando se pretenda la reparación de los perjuicios causados por los actos administrativos ajustados al ordenamiento jurídico, siempre y cuando no se cuestione en sede judicial la legalidad del acto administrativo en cuestión; ii) **Cuando se pretenda la condena por los perjuicios causados por la expedición y ejecución del acto administrativo ilegal que haya sido anulado o haya sido objeto de revocatoria directa;** y, iii) Cuando se pretenda la reparación de los perjuicios causados por la anulación o revocatoria directa de un acto administrativo que hubiere sido favorable al actor, cuando quiera que la anulación o revocatoria directa hubiere sido causada por la inobservancia de las reglas propias del procedimiento administrativo o de las normas que rigen el ejercicio de la actividad administrativa que tiene a su cargo la Administración Pública. (...)”<sup>16</sup> (Negrilla y subrayado fuera de texto)

De manera que, en lo que respecta a la segunda hipótesis la Jurisprudencia admite que es perfectamente legal la procedencia de la acción de reparación

<sup>15</sup> Auto de Sala del 24 de mayo de 2018. Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A. Consejera Ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO. Exp. 68001-23-33-000-2017-00163-01(58928) Demandante: MARÍA IGNACIA OCHOA MORALES Y OTROS Demandado: DEPARTAMENTO DE SANTANDER - ASAMBLEA SANTANDER

<sup>16</sup> Sentencia 3 de abril de 2013 Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera Subsección A Consejero Ponente Mauricio Fajardo Gómez Demandante Luis Antonio Pantoja Ceballos Demandado Municipio de Pupiales. Nariño Exp. 52001-23-31-000-1999-00959-01(26437)

directa cuando el acto administrativo particular ha sido revocado, puesto que se reclaman los perjuicios que para el administrado se derivaron de esa decisión administrativa, y que por tal motivo no procede la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

De igual manera, la Jurisprudencia considera como legitimados en la causa por activa para el reclamo de los perjuicios en los tres eventos planteados cuando el daño tiene su origen en una actuación administrativa, a los siguientes sujetos:

**"(...) En las dos primeras hipótesis la legitimación en la causa por activa se configurará mediante la prueba idónea del carácter de perjudicado por la entrada en vigencia del acto administrativo -frente a ello resulta irrelevante que el acto sea legal o ilegal-, mientras que en la tercera, para acreditar la legitimación en la causa por activa será suficiente probar el carácter de beneficiario del acto administrativo declarado ilegal o revocado directamente. (...)"**<sup>17</sup>

En este tópic, en materia de adjudicación irregular de baldíos por el entonces Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - INCORA - es válido demandar los perjuicios derivados del acto administrativo que limitó el ejercicio del derecho de dominio, cuando la misma Administración decide revocar su determinación, así:

**"(...) Ante todo la corporación considera que el criterio sostenido por el tribunal de instancia para considerar inepta la demanda por equivocada escogencia de la acción por parte del actor, no es de recibo frente a la filosofía consagrada constitucionalmente en materia de prevalencia del derecho sustancial sobre el meramente formal o procedimental, pues si bien es cierto que cada una de las acciones, más técnicamente pretensiones, contenidas y disciplinadas en el Código Contencioso Administrativo, responden a un supuesto de hecho debidamente delimitado en dicho código de procedimiento, **diferenciándose claramente la acción de nulidad y restablecimiento del derecho de la acción de reparación directa, fundamentalmente por la circunstancia de que la primera es procedente cuando al restablecimiento del derecho se ha de llegar previa declaratoria de ilegalidad del acto cuya nulidad se demanda en tanto que la órbita de acción de la de reparación directa, no reclama declaratoria de ilegalidad de acto administrativo alguno como condición para su prosperidad, no lo es menos que, en caso como el presente, la circunstancia de que se hayan proferido actos administrativos y posteriormente se hayan revocado, ha de ser necesariamente considerada, en orden a la determinación de la vía procesal idónea y adecuada para el reconocimiento de los perjuicios que se demandan.****

En efecto, el Incora profirió la Resolución de 6 de diciembre 1988, N° 1527, mediante la cual adjudicó al señor Alirio Nel Castillo Rojas el predio "Pero sigo siendo el rey" ubicado en el municipio La Vega - Paraje Ucrania, acto

<sup>17</sup> Sentencia 3 de abril de 2013. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera Subsección A. Consejero Ponente Mauricio Fajardo Gómez.



administrativo éste que fue revocado como consecuencia de la prosperidad de la revocatoria directa solicitada por la hoy demandante y mediante el cual se ordenó cancelación del acto revocado en la oficina de registro correspondiente, acto administrativo que fue recurrido por Alirio Nel Castillo Rojas quien fuera adjudicatario del predio y confirmado mediante la Resolución 6460 de 17 de diciembre de 1993 (cfr. fls. 107 y 108, 307 a 310 y 323 a 325 del cdno. N° 2).

En este orden de ideas y como quiera que el acto administrativo de adjudicación desapareció de la vida jurídica por virtud de revocatoria es imposible dentro de una lógica elemental sugerir al demandante que ha debido impugnar aquel acto mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, entre otras razones, porque la propia administración reconociendo la falta de fundamento de la resolución de adjudicación procedió a revocarla y en esa medida imposible le resultaba al demandante haber optado por acción de nulidad, que supondría cuanto lo primero la existencia del acto administrativo — vigencia— y lo segundo, la ilegalidad del mismo, presupuestos ambos indispensables para la procedencia de acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

En el caso concreto la hoy demandante en sede administrativa y por conducto de la revocatoria directa controló la actividad de administración, al punto que el Incora, revocó el acto. ¿Cómo entonces sostener que la única vía procesal idónea y conducente al reconocimiento de los eventuales perjuicios causados al administrado era la utilización de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho?

Téngase presente que, al margen de la existencia del acto administrativo, bien pudieron haberse ocasionado perjuicios, cuyo resarcimiento no desaparece por la circunstancia de la revocatoria del acto administrativo, que habiendo tenido una vida efímera fue revocado posteriormente, y ello comporta precisamente lo contrario a lo sostenido por el tribunal, esto es, la desaparición del acto administrativo, como consecuencia de la prosperidad de la revocatoria directa, impide al afectado por aquel acto administrativo solicitar el reconocimiento de eventuales perjuicios por la cuerda propia de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, por ausencia de acto.

Desde luego que, en un caso como el presente, la vía procesal con que cuenta el administrado para hacer valer su derecho sustancial es indudablemente la acción de reparación directa. Y no se diga que como el eventual perjuicio sufrido por el demandante encuentra su origen en un acto administrativo la única vía procesal para el reconocimiento de los perjuicios derivados del acto es la de nulidad y restablecimiento del derecho, pues ello vulneraría el derecho del justiciable a utilizar la figura de la revocatoria directa en sede administrativa y ello en manera alguna puede sostenerse.

Por lo demás, la interpretación que ahora se sostiene, no significa en manera alguna que el administrado pueda "convertir por voluntad" la acción de nulidad en acción de reparación directa, pues lo que ocurre es que cuando un acto administrativo ilegal desaparece del mundo jurídico por virtud de la revocatoria directa o bien como consecuencia de la prosperidad de los recursos interpuestos en su contra, deja de existir como objeto de acción jurisdiccional de nulidad y los eventuales perjuicios que encuentren su origen mediato o inmediato en dicho acto, debidamente acreditados en cuanto a su ocurrencia y cuantía, habilitan al perjudicado para demandarlos por la cuerda propia de la acción de reparación directa, sin que pueda sostenerse, como principio general, que la revocatoria del acto en sede administrativa tiene la virtud de hacer desaparecer la existencia de

**eventuales perjuicios causados por el acto administrativo, por aplicación de la presunción de legalidad del mismo.**

En efecto, una calidad del acto administrativo reconocida dentro del ordenamiento jurídico colombiano es la denominada presunción de legalidad de aquellas manifestaciones de voluntad, que se adquiere obviamente con la firmeza y ejecutoriedad del acto en cuestión.

Sin embargo la presunción de legalidad significa tan sólo que las manifestaciones de la administración que se materializan en los actos administrativos se presumen ajustadas al ordenamiento jurídico, esto es, que no lo contrarían.

Otra circunstancia, que no debe confundirse con los efectos propios de la presunción de legalidad del acto, es la existencia o no de perjuicios causados al afectado por el proferimiento de un acto administrativo incurso en ilegalidad, sea que ésta se reconozca en sede administrativa o bien por virtud de la prosperidad en sede jurisdiccional de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. **No es cierto que mientras el acto administrativo goza de presunción de legalidad no tiene la virtud suficiente para generar situaciones perjudiciales, pues ya se observó que la presunción es un tratamiento de favor que el ordenamiento jurídico dispensa a las manifestaciones de la administración, pero como presunción que es, puede desaparecer y en esa medida indispensable le resulta al juzgador analizar la situación y los efectos materiales que el acto administrativo cuya presunción de legalidad desaparece posteriormente, pudo haber causado, para en caso de que se encuentren acreditados debidamente proceder a su reparación.**

**En conclusión: la acción de reparación directa es procedente para obtener la indemnización de perjuicios causados por un acto administrativo ilegal revocado en sede administrativa, cuando la parte afectada ha solicitado su desaparecimiento por la vía gubernativa o mediante la revocatoria directa como mecanismo de control de la actuación administrativa. (...)**<sup>18</sup> (Negrilla y Subrayado fuera de texto)

A su vez, es importante resaltar la posición de aquella Corporación en lo referente a la diferencia existente entre daño instantáneo y continuado, así:

**"(...) En materia de la llamada ocupación jurídica, la Sala ha considerado que la caducidad de la acción de reparación directa opera al cabo del transcurso de dos años desde la inscripción de la limitación a la propiedad privada en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente al bien objeto de la decisión administrativa o desde que el afectado hubiere tenido conocimiento de la misma<sup>19</sup>. La Sala también ha distinguido los conceptos de daño continuado y de daño instantáneo con el fin de determinar con mayor certeza la fecha a**

<sup>18</sup> Sentencia de agosto 24 de 1998. Expediente 13.685. Consejero Ponente: Dr. Daniel Suárez Hernández. [http://legal.legis.com.co/document?obra\\_jurcol&document-jurcol\\_7599294186c6f034e0439a010451054](http://legal.legis.com.co/document?obra_jurcol&document-jurcol_7599294186c6f034e0439a010451054)

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 9 de mayo de 2012, Exp. 21906. La Sala ha afirmado: "Así las cosas, según la jurisprudencia de la Sala el momento a partir del cual se debe contar la caducidad de la acción de reparación directa por ocupación de bien inmueble es el de la ocurrencia del hecho o el de su conocimiento por parte del afectado, puesto que es partir de la ocurrencia de alguno de estos eventos que se entiende que el daño se ha consolidado en cabeza del propietario. "Para la Sala, la caducidad de la acción de reparación directa respecto de la ocupación jurídica de bienes inmuebles se debe contar, de manera general, a partir del día siguiente a aquél en que la afectación al interés general se inscriba en el Registro de Instrumentos Públicos, puesto que es desde ese evento en que se hace pública la decisión de la Administración de limitar el ejercicio de propiedad respecto del bien objeto de la afectación".

**partir de la cual se debe iniciar la contabilización del término de caducidad de la acción de reparación directa;** al respecto afirmó:

**La identificación de la época en que se configura el daño, ha sido un tema problemático, toda vez que no todos los daños se constatan de la misma forma en relación con el tiempo; en efecto, hay algunos, cuya ocurrencia se verifica en un preciso momento, y otros, que se extienden y se prolongan en el tiempo.** En relación con los últimos, vale la pena llamar la atención a la frecuente confusión entre daño y perjuicio que se suele presentar; de ninguna manera se puede identificar un daño que se proyecta en el tiempo como por ejemplo la fuga constante de una sustancia contaminante en un río, con los perjuicios que, en las más de las veces, se desarrollan e inclusive se amplían en el tiempo, como por ejemplo, los efectos nocivos para la salud que esto puede producir en los pobladores ribereños.

“En desarrollo de esto, la doctrina ha diferenciado entre (1) daño instantáneo o inmediato; y (2) daño continuado o de tracto sucesivo; por el primero se entiende entonces, aquél que resulta susceptible de identificarse en un momento preciso de tiempo, y que si bien, produce perjuicios que se pueden proyectar hacia el futuro, él como tal, existe únicamente en el momento en que se produce. A título de ejemplo puede citarse la muerte que se le causa a un ser humano, con ocasión de un comportamiento administrativo. (...)”

“(...) En lo que respecta, al (2) daño continuado o de tracto sucesivo, se entiende por él, aquél que se prolonga en el tiempo, sea de manera continua o intermitente. Se insiste, la prolongación en el tiempo no se predica de los efectos de éste o si se quiere de los perjuicios causados, sino del daño como tal. La doctrina lo ejemplifica comúnmente en relación con conductas omisivas. (...)”<sup>20</sup>

## 7.- Pruebas Relevantes

7.1. Copia simple de la Resolución N° 001178 del 8 de noviembre de 2001 expedida por el Instituto Colombiano de Reforma Agraria – INCORA – contentiva de la adjudicación de un predio considerado baldío, en los siguientes términos:

### \*Resolución N° 001178 del 08 de nov. 2001

EL GERENTE DE LA REGIONAL CUNDINAMARCA DEL INSTITUTO  
COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA en uso de sus facultades legales  
y estatutarias y,

#### CONSIDERANDO:

Que se ha dado el trámite legal correspondiente a la solicitud de adjudicación de terrenos baldíos presentada por **NORBERTO CASAS SÁNCHEZ**, y se han acreditado todos los requisitos y condiciones para la expedición del título de dominio.

<sup>20</sup> Sentencia 3 de abril de 2013 Radicación número: 52001-23-31-000-1999-00959-01(26437) Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera Subsección A. Consejero Ponente Mauricio Fajardo Gómez.

**RESUELVE:**

**ARTICULO 1o.-** Adjudicar a **NORBERTO CASAS SÁNCHEZ** identificado con la cédula de ciudadanía No. 79'666.738 expedida en **Santafé de Bogotá D.C.** el terreno baldío denominado "LA ESPERANZA" ubicado en la Vereda CASA DE LATA, jurisdicción del Municipio de **FUSAGASUGÁ**, Departamento de **CUNDINARMARCA**, cuya extensión ha sido calculada en **TRES (3.0) HECTAREAS, CUATROCIENTOS VEINTISIETE (427) METROS CUADRADOS**, extensión adjudicable de conformidad con lo establecido en el Artículo 66 de la Ley 60 de 1994, y se identifica por los siguientes linderos y el plano radicado en el INCORA con el **No. B-656.215** de julio de 2000.-

(...)

**PARAGRAFO:** La presente adjudicación se efectúa con fundamento en el numeral Segundo del Artículo 1° del Acuerdo 014 de agosto de 31 de 1.995, emanado de la Junta Directiva del Instituto.

**ARTICULO 2o.-** La Resolución por la cual se adjudica un terreno baldío, una vez inscrita en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Circulo respectivo, y publicada en el Diario Oficial constituye título suficiente de dominio y prueba de la Propiedad. Las resoluciones de adjudicación de predios baldíos menores de 50 hectáreas no requieren publicidad en el Diario Oficial. -

(...)

**ARTICULO 4o.-** La presente adjudicación **SI QUEDA** amparada por la presunción de derecho establecida en el Artículo 6o. de la Ley 97 de 1946, por cuanto se demostró que el adjudicatario viene explotando el predio desde hace más de cinco (5) años. (...) <sup>21</sup>

7.2.- Certificado de Tradición del FMI 157-58829 expedido el 7 de octubre de 2015<sup>22</sup>, respecto del cual sobresalen las siguientes anotaciones:

**"(...) ANOTACIÓN: Nro: 1      Fecha 4/11/1994      Radicación 9981**  
 DOC: ESCRITURA 3437 DEL: 13/10/1994 NOTARIA 19 DE SANTA FE DE BOGOTA  
 ESPECIFICACION: 106 DIVISION MATERIAL AREA: 11 HEC. 1.141 M2  
**PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (X- Titular de derecho real de dominio, I-Titular de dominio incompleto)**  
 DE: CAMARGO OROZCO BERNANDO AUGUSTO X  
 DE: CAMARGO DE FUENTES MYRIAM LUZ X  
 DE: CAMARGO OROZCO MANUEL ALBERTO X

(...)

**ANOTACIÓN: Nro: 5      Fecha 24/08/2010      Radicación 2010-8825**  
 DOC: ESCRITURA 5942 DEL: 30/6/2010 NOTARIA 38 DE BOGOTA  
 VALOR ACTO: \$31.700.830  
 ESPECIFICACION: 0301 ADJUDICACION SUCESION DERECHO DE CUOTA - EQUIVALENTE AL 33.33%  
**PERSONAS QUE INTERVIENIENTE EN EL ACTO (X-Titular de derecho real de dominio, I-Titular de dominio de Incompleto)**  
 DE: CAMARGO OROZCO MANUEL ALBERTO CC#17148725

<sup>21</sup> Folio 16 del Cuaderno 1

<sup>22</sup> Folios 4 a 5 del Cuaderno 1

**A: CAMARGO PINEDA (sic) MYRIAM CONSTANZA CC# 52198720 X**  
 (...)”<sup>23</sup>

7.3.- Certificado de Tradición del FMI 157-90812, expedido el 7 de octubre de 2015<sup>24</sup> respecto del cual sobresalen las siguientes anotaciones:

**\*(...) DESCRIPCIÓN: CABIDA Y LINDEROS:**

LOTE, CON ÁREA DE 3 HECTAREAS, 427 MTS<sup>2</sup>, UBICADO EN LA VEREDA DE CASA DE LATA, JURISDICCIÓN DEL MUNICIPIO DE FUSAGASUGA.- LINDEROS CONTENIDOS EN LA RESOLUCIÓN #001178 DEL 08 DE NOVIEMBRE DEL 2.001 DEL INCORA DE SANTA FE DE BOGOTÁ D.C. --- DECRETO 1711 DE 1984.-

(...)

**DIRECCIÓN DEL INMUEBLE Tipo de predio: RURAL**

1)LOTE – LA ESPERANZA

**MATRICULA ABIERTA CON BASE EN LA(s) SIGUIENTE(s) MATRICULA(s)**

**ANOTACION: Nro: 1 Fecha 21/1/2001** INCORA DE SANTA FE DE BOGOTÁ D.C. VALOR ACTO \$ 0

ESPECIFICACION: 170 ADJUDICACION BALDIO (MODO ADQUIRIR) - PROHIBIDA ENAJENAR PARCIALMENTE SIN AUTORIZACION DEL INCORA -ARTICULO 45 LEY 160 DE 1994.-

**PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (X- Titular de derecho real de dominio, 1-Titular de dominio incompleto)**

DE: INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA INCORA

A: CASAS SANCHEZ NORBERTO CC#79.666.738 (...)”<sup>25</sup>

7.4.- Copia del auto adiado el 20 de febrero de 2002 proferido por el Gerente Regional del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria – INCORA –, mediante el cual dio inicio a las diligencias administrativas tendientes a revocar la Resolución N° 001178 del 8 de noviembre de 2001<sup>26</sup>.

7.5.- Copia de la Resolución N° 0079 del 28 de mayo de 2004 expedida por el Jefe Oficina de Enlace Territorial N° 7 del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER<sup>27</sup>, mediante la cual dispuso la revocatoria de la adjudicación del bien baldío al señor Norberto Casas Sánchez, en los siguientes términos:

\*(...) Que el 07-II-02 el Doctor MANUEL ALBERTO CAMARGO OROZCO identificado con la C.C. No. 17'148.725 de Bogotá y con la TP No. 12.923 del C.S.J. Alega que los predios adjudicados no eran baldíos para las fechas de las respectivas adjudicaciones, ya que pertenecían a él, a su hermana MYRIAM LUZ CAMARGO de FUENTES, y a sus sobrinos EDUARDO ANDRÉS y MAURICIO ALBERTO CAMARGO ROJAS quienes los heredaron de su padre BERNARDO AUGUSTO CAMARGO OROZCO.

(...)

<sup>23</sup> Folio 4 a 5 del Cuaderno 1

<sup>24</sup> Folios 6 a 7 del Cuaderno 1

<sup>25</sup> Folios 6 a 7 del Cuaderno 1

<sup>26</sup> Folios 19 a 20 del Cuaderno 1

<sup>27</sup> Folios 21 a 23 del Cuaderno 1



Que en punto a la prueba de ser los seis predios inadjudicables por ser propiedad privada, tanto a la fecha de las cinco adjudicaciones efectuadas como a la fecha de la cursante solicitud, obran en el expediente las siguientes pruebas: FMIs (sic): No. 157-58829 y No. 1433. En cuanto a que se trata de los mismos los predios adjudicados y el por adjudicar, y los cuya revocatoria se solicita, ello está plenamente probado así: a) Inspección Ocular iniciada el 12-II-03, concluida el 28-IV-04. En esta diligencia, practicada con la participación de un topógrafo, se verificó y se estableció lo siguiente: Los seis lotes o predios efectivamente son los cinco adjudicados y el sexto cuya adjudicación cursa en la OE No. 7. Esta diligencia incluyó el área y alinderamiento de cada uno de ellos y cómo en conjunto cubren una parte: 9 há. 5.386 M2 sobre el área total de 11 has. 1.141 M2, correspondientes al globo cuya propiedad privada ha quedado constatada. b) plano c) fotografía área (fls. 4, 63 y 64, 61, 62 y 97, 128 y 129, 130 a 131).

(...)

Que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 24 y 19-9 del Decreto 1300 del 2003, 72 de la Ley 160/94 en concordancia con los de sus decretos y Acuerdos reglamentarios, propios de la legislación agraria nacional y por consiguiente de carácter especial, es función- potestad del INCODER tramitar y decidir estas acciones administrativas a través de esta Oficina de Enlace Territorial.

(...)

#### RESUELVE

**PRIMERO.- REVOCAR** las siguientes adjudicaciones realizadas por el INCORA - Regional Cundinamarca mediante las siguientes Resoluciones (...) N° 001178 del 00-XI-01 al señor NORBERTO CASAS SÁNCHEZ identificado con la C.C. N° 79.666.738 de Santafé de Bogotá al predio denominado LA ESPERANZA.<sup>28</sup>

(...)

**SEGUNDA.- OFICIAR** al Registrador de Instrumentos Públicos de Fusagasugá, para que proceda a la cancelación del FMI No. 157 90812 bajo el cual ha sido registrada la Resolución No. 001178. Para tal efecto, se le allegará sendas copias de las cinco Resoluciones, y del citado FMI. Igual se le solicitará que se abstenga de registrar las otras cuatro adjudicaciones que aún no lo han sido o que proceda a cancela los respectivos FMI en caso de que se hubiese registrado sin conocimiento de esta O.E.T. (...)<sup>29</sup>

7.6.- Copia del Oficio N° 20132147617 del 17 de octubre de 2013 procedente de la Directora Técnica de Baldíos - Subgerencia de Tierras Rurales del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER en Liquidación - con el cual solicita al Registrador de Instrumentos Públicos de Fusagasugá cancelar el FMI 157-90812, bajo el cual se registró la Resolución N° 001178 del 8 de noviembre de 2001<sup>29</sup>.

7.7.- Copia del Oficio N° 3366 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Fusagasugá del 29 de noviembre de 2013, con el cual remite nota

<sup>28</sup> Folio 22 del Cuaderno I

<sup>29</sup> Folios 29 a 30 del Cuaderno I

devolutiva en el sentido de que la entidad no accede a la cancelación del FMI 157-90812<sup>30</sup>.

7.8.- Original del Oficio N° 078 del 28 de febrero de 2014 procedente de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Fusagasugá, con el cual explica la causa que originó la anterior nota devolutiva<sup>31</sup>.

7.9.- Copia auténtica de la Escritura Pública N° 5942 del 30 de junio de 2010 contentiva de la sucesión intestada del causante Manuel Alberto Camargo Orozco (q.e.p.d.), mediante la cual se efectuó la adjudicación del siguiente predio así:

"(...) II. Acervo Hereditario

**PARTIDA PRIMERA:** Cuota parte equivalente al 33.33% del predio denominado LOTE NUMERO UNO (1) con un área o extensión superficial de once hectáreas mil ciento cuarenta y un metros cuadrados (11 hts 1.141 m2) equivalentes a ciento once mil ciento cuarenta y un metros cuadrados (111.141 mts2) Denominado La Esperanza y comprendido dentro de los siguientes linderos: **POR EL NORTE:** En líneas fraccionadas 71.20 mts, 22.40 mts, 97.60 mts, 13.10 mts, 87.30 mts, 44.90 mts, 44.10 mts, 74.40 mts, colinda por este costado con predios de HEREDEROS DE MARTIN GUZMAN. **POR EL SUR:** En líneas fraccionadas de 92.30 mts, 29.70 mts, 30.30 mts, 21.30 mts, 4.20 mts, 58.50 mts, 50.30 mts, 19.90 mts, 34.90 mts, 125.00 mts, 93.90 mts, colinda con predios de ALFONSO CAJAMARCA. **POR EL ORIENTE:** En líneas fraccionadas de 92.90 mts, 9.30 mts, 25.60 mts, 56.40 mts, 30.15 mts, colinda por este costado con la carretera Fusagasugá, Sylvania. **POR EL OCCIDENTE:** En línea quebrada y en extensión de 409.5 mts, colinda con predios del Club el Bosque, Río Chocho al medio. A este inmueble le corresponde.

(...)

La cuota parte sobre este Bien (sic) ha sido avaluada en la suma de **\$31.700.830 (TREINTA Y UN MILLONES SETECIENTOS MIL OCHOCIENTOS TREINTA PESOS)**. (...) <sup>32</sup>

7.10.- Copia auténtica de la Escritura Pública N° 3437 del 13 de octubre de 1994 mediante la cual efectúan la subdivisión del inmueble, en los siguientes términos:

"(...) No. 3437 NUMERO: TRES MIL CUATROCIENTOS TREINTA Y SIETE  
 FECHA: 13 DE OCTUBRE DE 1994

ACTO:

SUBDIVISIÓN MATERIAL

POR: BERNARDO AUGUSTO CAMARGO OROZCO, MYRIAM LUZ CAMARGO DE FUENTES Y MANUEL ALBERTO ALBERTO CAMARGO OROZCO

INMUEBLE OBJETO DEL ACTO: FINCA RURAL "LA ESPERANZA".

<sup>30</sup> Folios 32 a 33 del Cuaderno 1

<sup>31</sup> Folios 34 a 35 del Cuaderno 1

<sup>32</sup> Folios 246 a 248 del Cuaderno 2



DIRECCIÓN: MUNICIPIO DE FUSAGASUGA, VEREDA LA COMPAÑIA  
 CUCCHARAL BAJO.

MATRICULA INMOBILIARIA Nro. 290-0014333

(...)

TERCERO.- Que mediante el presente instrumento público proceden a subdividir el inmueble referido en dos (2) lotes que se determinan en y de conformidad con el plano debidamente aprobado por la Oficina de Planeación Municipal de Fusagasugá que protocolizan con el presente documento:

LOTE NUMERO UNO (1), con un área o extensión superficial de once – Hectáreas mil ciento cuarenta y un metros cuadrados (11-Has. 1.141 M2) el cual para efectos de matrícula y catastro se denomina como LA ESPERANZA. (...)”<sup>33</sup>

7.11.- Dictamen pericial de avalúo comercial del predio denominado “La Esperanza” con un área de 11 Has más 1.141 Mts<sup>2</sup> correspondiente a la suma de \$2.742.232.000.00<sup>34</sup>, respecto del cual se surtió la contradicción en audiencia del 22 de febrero de 2018<sup>35</sup>.

7.12.- Testimonio de la señora Nancy Stella Pinedo Medina y declaración de parte de la señora Myriam Constanza Camargo Pinedo recepcionados en audiencia de pruebas del 14 de noviembre de 2017<sup>36</sup>.

7.13.- Copia de la Sentencia de 22 de septiembre de 2014 proferida por el Consejo de Estado, con ponencia de la Consejera Ponente Dra. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, dentro de la acción de cumplimiento incoada por Myriam Constanza Camargo Pinedo contra la Superintendencia de Notariado y Registro, mediante la cual declaró la improcedencia de esta acción constitucional<sup>37</sup>.

## 8.- Caso en concreto

El 20 de noviembre de 2015 la señora **MYRIAM CONSTANZA CAMARGO PINEDO** incoa demanda de reparación directa contra la **NACIÓN - INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL – INCODER en Liquidación**, hoy **AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS - ANT**, por considerar lesionados sus intereses económicos y familiares por la pérdida de la propiedad “La Esperanza”, que le fue adjudicada en virtud de la sucesión intestada de su padre Manuel Alberto Camargo Orozco (q.c.p.d.), protocolizada mediante

<sup>33</sup> Folios 254 a 262 del Cuaderno 2

<sup>34</sup> Folios 35 a 62 del Cuaderno 1

<sup>35</sup> Folios 298 a 301 del Cuaderno 2

<sup>36</sup> Folios 264 a 267 del Cuaderno 2

<sup>37</sup> Folios 8 a 15 del Cuaderno 2



Escritura Pública N° 5942 del 30 de junio de 2010 otorgada en la Notaría 38 del Circulo de Bogotá.

En el presente asunto la señora **MYRIAM CONSTANZA CAMARGO PINEDO** acude a esta Jurisdicción en calidad de propietaria del derecho de cuota del 33.33% del predio "La Esperanza", identificado con FMI 157-58829 situado en la vereda Casa de Lata del municipio de Fusagasugá, Cundinamarca, el cual como ya se dijo le fue adjudicado mediante Escritura Pública N° 5942 del 30 de junio de 2010 otorgada en la Notaria 38 del Circulo de Bogotá D.C, dentro de la sucesión intestada de su padre Manuel Alberto Camargo Orozco (q.e.p.d.).

Con posterioridad a la adjudicación, en el año 2013 se enteró de la existencia de la Resolución N° 0079 del 28 de mayo de 2004<sup>38</sup>, y por ello el día 9 de julio de 2013 elevó petición ante el **INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL - INCODER en Liquidación** a efectos de que comunicara de manera inmediata la existencia del referido acto administrativo, con el fin de que procediera a hacer efectiva la cancelación del FMI 157-90812.

En este contexto, dadas las particularidades del caso, es factible observar en las pruebas regular y oportunamente incorporadas al plenario, que la demandante acudió al **INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL - INCODER en Liquidación**, para obtener el cierre del FMI 157-90812 pero no recibió una respuesta de fondo a su reclamo, habida cuenta que mediante Oficio N° 20132127364 del 20 agosto de 2013 la Directora Técnica de Baldíos de la entidad informó que una vez se desarchivara el expediente de adjudicación de baldíos efectuaría pronunciamiento sobre el particular<sup>39</sup>.

Luego, fue a raíz de la petición de la señora **MYRIAM CONSTANZA CAMARGO PINEDO** que la Directora Técnica de Baldíos del **INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL - INCODER en Liquidación** comunicó al **REGISTRADOR DE LA OFICINA DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE FUSAGASUGÁ**, la orden de cierre del FMI 157-90812 mediante Oficio N° 20132147617 del 17 de octubre de 2013, en los siguientes términos:

<sup>38</sup> Ver folio 9 del Cuaderno, según hecho 1.2.5. de la Sentencia del 22 de septiembre de 2014 proferida del Consejo de Estado Sección 5ª con ponencia de la Consejera Ponente Luey Jeannette Bermúdez Bermúdez proferida dentro de la Acción de Cumplimiento radicada bajo el N° 25000-23-41-000-2014-00749-01.

<sup>39</sup> Folios 27 a 28 del Cuaderno 1, según se desprende del Oficio N° 20132127364 procedente de la Directora Técnica de Baldíos del INCODER

"(...) Por medio del presente me permito informarle que el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER – Oficina de Enlace Territorial No. 7 Boyacá – Cundinamarca, mediante Resolución No. 00079 del 28 de mayo de 2004, REVOCO la Resolución No. 001178 del 8 de noviembre de 2001, por medio de la cual se adjudicó al señor NORBERTO CASAS SANCHEZ, identificado con cedula de ciudadanía No. 79.666.738, el terreno baldío denominado "La Esperanza", ubicado en la Vereda Casa de Lata, Jurisdicción Municipio de Fusagasugá, Departamento de Cundinamarca.-

La Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Fusagasugá, el 21 de enero de 2002, abrió el Folio de Matrícula Inmobiliaria No. 157-90812, en el cual se registró la Resolución de adjudicación No. 0011478 del 8 de noviembre de 2001.-

**Por lo anterior me permito solicitar al señor Registrador, proceda a la cancelación del FMI No.157-90812, bajo el cual se registró la mencionada resolución de adjudicación No. 001178 del 8 de noviembre de 2001, y/o las demás que se hayan abierto y que se relacionen con el folio matriz de la mencionada Resolución de Adjudicación.- (...)**<sup>49</sup> (Negrilla y Subrayado Fuera de Texto)

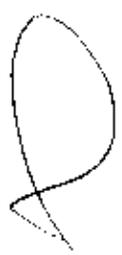
Frente a ello, la **OFICINA DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE FUSASUGÁ** el 29 de noviembre de 2013 respondió a la Directora Técnica de Predios Baldíos del **INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL – INCODER** – la devolución del oficio, sin diligenciar, con fundamento en que el adjudicatario no es el propietario del predio "La Esperanza".

Dicha negativa de cancelación del FMI 157-90812, fue reiterada el día 28 de febrero de 2014 por la **OFICINA DE INSTRUMENTOS PUBLICOS DE FUSAGASUGÁ** a la señora **MYRIAM CONSTANZA CAMARGO PINEDO**, en los siguientes términos:

"(...) En atención a su solicitud radicada en este Despacho el día 21 de febrero de 2014, me permito informarle que analizados en detalle los argumentos y documentos con los que fundamenta su petición, este Despacho no accede a su solicitud por las razones ya expuestas en el Oficio No. 3366 del 29 de noviembre de 2013 dirigido a la Dra. ALEJANDRA VEGA RODRIGUEZ Directora Técnica de Baldíos de INCODER y la nota devolutiva con el Turno de radicación 2013-13008 de la misma fecha, acto administrativo en contra del cual no se interpusieron los recursos de ley, en consecuencia se encuentra en firme.

De otra parte y para ilustración legal de la causal que originó la nota devolutiva, la solicitud de cancelación del folio de matrícula inmobiliaria 157-90812 comunicada a este Despacho mediante el Oficio 20132147617 de fecha 17 de octubre de 2013 firmado por la Directora Técnica de Baldíos – Subgerencia de Tierras Rurales del INCODER, no es procedente a la luz del contenido del artículo 55 de la Ley 1579 de 2012 Estatuto de Registro, por cuanto existen anotaciones vigentes. Es decir, que la persona contra quien se dictó la revocatoria de la adjudicación Sr. NORBERTO CASAS SANCHEZ, ya no es el titular del Derecho de dominio y existen anotaciones vigentes que registran Derechos reales sobre el bien inmueble referido a

<sup>49</sup> Folios 29 a 30 del Cuaderno I



nombre de terceras personas, que la Constitución y la Ley protegen su Derecho (Art. 58 C.N., art. 669 del C.C. (...))<sup>41</sup>

Con apoyo en las anteriores documentales, emerge con claridad que la señora **MYRIAM CONSTANZA CAMARGO PINEDO** fundamentó el origen del daño cuando tuvo conocimiento por primera vez de la negativa de la cancelación del FMI 157-90812, a través del Oficio N° 078 del 28 febrero de 2014 procedente de la **OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE FUSAGASUGÁ**.

De igual manera, considera que a partir de la anterior circunstancia fáctica fue que conoció sobre la dilación del **INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL - INCODER en Liquidación** - de comunicar la cancelación del FMI 157-90812 a la **OFICINA DE INSTRUMENTOS PUBLICOS DE FUSAGASUGÁ**.

Basado en lo anterior, es factible inferir que la fuente del daño antijurídico se deriva de la restricción del derecho de propiedad a la que se ha visto enfrentada la señora **MYRIAM CONSTANZA CAMARGO PINEDO** por los efectos de un acto administrativo que fue revocado, que trataba sobre una adjudicación irregular como predio baldío de una parte de terreno denominado "La Esperanza", contenida en la Resolución N° 001178 del 8 de noviembre de 2001.

En este orden de ideas, aun cuando el acto administrativo de la adjudicación irregular del predio baldío desapareció de la vida jurídica por virtud de revocatoria adoptada en la Resolución N° 0079 del 28 de mayo de 2004, no se puede desconocer que el acto revocado causó perjuicios, entre otras razones, porque la propia administración reconoció la ilegalidad cometida con la adjudicación de una parte del predio "La Esperanza" bajo la consideración de ser un terreno baldío, cuando en verdad no tenía esa calidad.

Desde luego que, el entonces Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - INCORA - con la Resolución N° 001178 del 8 de noviembre de 2001 evidentemente adjudicó una parte del predio "La Esperanza" como tierra baldía a favor de una tercera persona, esto es al señor Norberto Casas Sánchez, en una extensión de 3 hectáreas con 427 metros<sup>2</sup>, lo que indudablemente afectó el ejercicio del derecho real principal de dominio.

<sup>41</sup> Folios 34 a 35 del Cuaderno I

Lo anterior se constata aún más porque con ocasión a la declaratoria como predio baldío de dicha área de terreno en un equivalente de 3 hectáreas con 427 metros<sup>2</sup>, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - INCORA - dispuso su inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Circulo respectivo, conforme se desprende de lo ordenado en el numeral 2º de la Resolución N° 001178 del 8 de noviembre de 2001.

Por lo tanto, la adjudicación irregular a una tercera persona contenida Resolución N° 001178 del 8 de noviembre de 2001, fue empleada como modo de tradición de dominio por cuanto se utilizó como título de inscripción en la **OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE FUSAGASUGÁ**, y en virtud de lo ordenado por el entonces **INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA - INCORA** - se dio apertura a la matrícula inmobiliaria N° 157-90812.

De manera que el entonces Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - INCORA - no solo desconoció la existencia de los propietarios del predio "La Esperanza", sino que tampoco se cercioró que contaba con la matrícula inmobiliaria identificada con el No. 157-58829, ni indagó sobre los registros catastrales, ya que también disponía de la cédula catastral N° 252900002000000040018000000000.

En consecuencia, se puede deducir que el daño no se hubiera derivado del actuar del entonces **INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA - INCORA** - si no se hubiera adjudicado una parte del predio "La Esperanza" situado en la vereda Casa de Lata del municipio de Fusagasugá, Cundinamarca, a una tercera persona, pues a la fecha no existiría doble folio matrícula inmobiliaria sobre el mismo inmueble, por cuanto coexisten los siguientes:

i) Por un lado, el FMI 157-58829 del predio rural "La Esperanza" con fecha de apertura el día 16 de noviembre de 1994, con ocasión de la inscripción de la Escritura Pública N° 3437 del 13 de octubre de 1994 otorgada en la Notaría 19 del Circulo de Bogotá, contentiva del acto jurídico de división material a favor de los señores Bernardo Augusto Camargo Orozco, Myriam Luz Camargo de Fuentes y Manuel Alberto Camargo Orozco, con una extensión de 11 Has con 1.141 Mts<sup>2</sup> y con cédula catastral N° 252900002000000040018000000000.



ii) De otro lado, el FMI 157-90812 del mismo predio rural "La Esperanza" con fecha de apertura el día 22 de enero de 2002, en virtud de lo ordenado en la Resolución N° 001178 del 8 de noviembre de 2001 del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria -INCORA- contentiva del acto jurídico de adjudicación de predio baldío al señor Norberto Casas Sánchez, en una extensión de 3 Has con 427 Mts<sup>2</sup> y con cédula catastral 2529000020000000040787000000000.

La anterior situación se constató en la inspección ocular realizada por el **INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL - INCODER en Liquidación-** para los días 12 de febrero de 2003 y 28 de abril de 2004, pues la misma entidad concluyó que el área declarada como predio baldío afectó a la propiedad privada en una extensión de 3 Has con 427 Mts<sup>2</sup>, por tal motivo afectaba al ejercicio de los derechos reales de los titulares del derecho de propiedad del inmueble denominado "La Esperanza".

Así pues, queda demostrado que el modo de tradición de dominio con ocasión a la adjudicación como predio baldío a una tercera persona de un área de terreno que era de propiedad privada, fue el motivo suficiente para que la **OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE FUSAGASUGÁ** hiciera apertura al nuevo FMI 157-90812. Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en la Resolución N° 001178 del 8 de noviembre de 2001.

Por ese motivo, y aun cuando el **INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL - INCODER En Liquidación** - resolvió revocar la adjudicación irregular como terreno baldío al señor Norberto Casas Sánchez mediante la Resolución N° 0079 del 28 de mayo de 2004 respecto del área de 3 Has con 427 Mts<sup>2</sup>, se tiene que los efectos del acto revocado se han prolongado en el tiempo debido a que el actuar de la entidad no pudo ser revertido, pues como lo informó el Registrador de Instrumentos Públicos de Fusagasugá, la existencia de inscripciones vigentes lo impedía, ya que no se pueden afectar derechos de terceras personas ajenas a esa situación jurídica. Esto, además, hace que la apertura de la matrícula inmobiliaria FMI 157-90812 aún permanezca vigente.

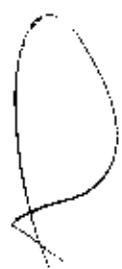
Es innegable, además, que el **INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL - INCODER En Liquidación** - se demoró en comunicar la revocatoria de la Resolución N° 001178 del 8 de noviembre de 2001, así como la orden del cierre del FMI 157-90812 a la **OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS de FUSAGASUGÁ, CUNDINAMARCA.**

El anterior panorama, permite evidenciar la dilación injustificada del **INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL - INCODER en Liquidación** -, puesto que para la época en que se dio inicio a las diligencias administrativas tendientes a revocar la Resolución N° 001178 del 8 de noviembre de 2001, mediante auto del 20 de febrero de 2002<sup>42</sup> hasta la fecha de comunicación de la orden de cancelación del folio de matrícula inmobiliaria FMI 157-90812 a la **OFICINA DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE FUSAGASUGÁ, CUNDINAMARCA**, a través del Oficio N° 20132147617 del 17 de octubre de 2013, transcurrieron aproximadamente 10 años sin que aquella entidad hubiera adoptado actuaciones administrativas o medidas tendientes a proteger jurídicamente el área de terreno indebidamente adjudicada a una tercera persona, para que así se hubiera evitado que el inmueble fuera transferido a terceras personas.

Inclusive, cuando el **INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL - INCODER en Liquidación** - expidió la Resolución N° 0079 del 28 de mayo de 2004, el predio "La Esperanza" adjudicado de forma irregular como baldío correspondiente a 3 hectáreas con 427 metros<sup>2</sup> al señor Norberto Casas Sánchez, él ya había efectuado la venta del inmueble a los señores José Vicente Huertas Gómez y a Luis Eulogio Huertas Gómez mediante Escritura Pública N° 6403 del 29 de octubre de 2013 otorgada en la Notaria 24 del Circulo de Bogotá, siendo inscrita por la **OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE FUSAGASUGÁ, CUNDINAMARCA**, el 5 de febrero de 2004.

En ese contexto, el actuar del entonces **INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA - INCORA** -, así como del **INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL - INCODER En Liquidación** -, privaron a un particular del ejercicio del derecho de dominio de parte del inmueble denominado "La Esperanza", tanto en el ámbito jurídico, por la existencia de la otra matrícula inmobiliaria, esto es la No. 157-90812, como en el ámbito fáctico, porque a raíz de las decisiones adoptadas por ese órgano el inmueble se encuentra ocupado por terceras personas, quienes no han permitido que la demandante ni su antecesor ya fallecido recuperaran esa porción de terreno.

<sup>42</sup> Folios 19 a 20 del Cuademo 1



Lo anterior se constata con las declaraciones rendidas por las señoras Nancy Stella Pinedo Medina y Myriam Constanza Camargo Pinedo<sup>13</sup>, en audiencia de pruebas del 17 de noviembre de 2017, personas que dan cuenta de la imposibilidad fáctica de que la demandante recupere la porción del inmueble que recibió como herencia de su padre.

Es claro, entonces, que el daño antijurídico en este caso se produjo por una operación administrativa, que inició con la expedición de la Resolución No. 001178 de 8 de noviembre de 2001, dictada por el **INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA - INCORA**, mediante la cual equivocadamente se adjudicó como baldío parte del inmueble "La Esperanza", que continuó con el proferimiento de la Resolución No. 0079 de 28 de mayo de 2004, dictada por el **INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL - INCODER**, por medio de la cual se revocó el anterior acto administrativo tras verificarse que ese fundo no tenía la calidad de baldío, y que vino a materializarse con la comunicación tardía de esta medida y con la respuesta emitida por la Oficina de Registro de Instrumentos de Públicos de Fusagasugá a través del oficio 3366 de 29 de noviembre de 2013 (n. 31 c. 1), con la que hizo saber su negativa a cancelar el folio de matrícula inmobiliaria No. 157-90812 porque era jurídicamente inviable, debido a que luego de que se hizo la ilegal adjudicación de parte del predio "La Esperanza", y como era de esperarse, sobrevinieron una serie de transferencias y afectaciones que involucraban derechos de terceras personas ajenas a esta discusión jurídica.

Es decir, que la lucha por recuperar física y jurídicamente la parte del predio "La Esperanza" que fue indebidamente adjudicada por el **INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA - INCORA**, la inició el señor Manuel Alberto Camargo Orozco (q.e.p.d.), y la continuó luego de ocurrido su deceso su hija y demandante señora **MYRIAM CONSTANZA CAMARGO PINEDO**, a quien en calidad de heredera del *de cuius* le fue transferido el derecho de dominio sobre el mencionado fundo.

Es claro, por tanto, que la señora **MYRIAM CONSTANZA CAMARGO PINEDO** sufrió un daño antijurídico, representado en la imposibilidad material y jurídica de acceder a la totalidad del derecho de dominio que por sucesión recibió de su extinto padre Manuel Alberto Camargo Orozco (q.e.p.d.), debido a

<sup>13</sup> Folios 264 a 267 del Cuaderno, audiencia de pruebas del 14 de noviembre de 2017 contentiva del video audio de las declaraciones realizadas por las señoras Nancy Stella Pinedo Medina y Myriam Constanza Camargo Pinedo.

que por la mencionada operación administrativa 3 Has más 427 Mts<sup>2</sup> fueron a parar a manos de terceras personas.

Además, el daño antijurídico en cuestión le resulta imputable a la **AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS - ANT**, quien para los fines de este proceso asume las obligaciones provenientes del **INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA - INCORA** y del **INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL - INCODER**, ya suprimidos, debido a que gracias a la operación administrativa adelantada por las dos últimas, la demandante **MYRIAM CONSTANZA CAMARGO PINEDO** no pudo acceder a la parte del predio "La Esperanza" que fue ilegalmente adjudicada como baldío, pese a que la misma administración reconoció que no tenía esa calidad.

Lo anterior lleva a señalar, además, que como el predio "La Esperanza" tiene un área total registrada en la matrícula inmobiliaria primigenia FMI 157-58829 de 11 Has más 1141 Mts<sup>2</sup>, y que como el área adjudicada irregularmente por el **INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA - INCORA**, fue de 3 Has más 427 Mts<sup>2</sup>, se afectó un 27.37% la totalidad del inmueble llamado "La Esperanza". Pero como la señora **MYRIAM CONSTANZA CAMARGO PINEDO** de un derecho de cuota del mencionado fundo equivalente al 33.33%, es decir una tercera parte, es claro que la indemnización que le corresponda en este proceso estará sujeta a estos parámetros.

## 9.- Indemnización de perjuicios

La señora **MYRIAM CONSTANZA CAMARGO PINEDO** en la demanda pretende las siguientes sumas de dinero: i) Por perjuicios materiales, en la modalidad de daño emergente la cantidad de \$687.431.250.00 equivalente al precio calculado del derecho de cuota del 33.33% del predio "La Esperanza", ii) por lucro cesante la suma de \$10.125.000.00, causado a partir del 29 de noviembre de 2013 y hasta el 29 de febrero de 2016, y iii) por perjuicios morales el equivalente de 505 SMLMV.

### 9.1.- Perjuicios Materiales

#### 9.1.1.- Daño Emergente

Para el Despacho no hay duda en cuanto a que la aquí demandante **MYRIAM CONSTANZA CAMARGO PINEDO** acreditó su titularidad del derecho real de dominio con ocasión de la adjudicación del derecho de cuota del 33.33% del predio “La Esperanza” identificado con FMI 157-58829 situado en la vereda Casa de Lata del municipio de Fusagasugá, Cundinamarca, mediante Escritura Pública N° 5942 del 30 de junio de 2010 otorgada en la Notaria 38 del Circulo de Bogotá D.C, en virtud de la sucesión intestada de su padre Manuel Alberto Camargo Orozco (q.c.p.d.).

En atención a que la demandante sufrió una pérdida en su patrimonio, derivada de la mencionada operación administrativa, es preciso señalar que ella ostenta la propiedad del derecho de cuota del 33.3% del predio “La Esperanza” identificado con el FMI 157-58829, y que el detrimento frente a la totalidad de ese inmueble significa el 27.37%, que es a lo que equivalen las 3 Has más 427 Mts<sup>2</sup>. Por lo mismo, el perjuicio material por daño emergente representa para ella una tercera parte del porcentaje anterior, que es a lo que equivale su derecho de cuota en relación con la franja de terreno que equivocadamente se adjudicó como baldío.

Ahora, obra en el expediente dictamen pericial<sup>44</sup> controvertido en audiencia de pruebas de 22 de febrero de 2018<sup>45</sup>, según el cual el avalúo del predio “La Esperanza” se fundamentó en el método comparativo del mercado conforme lo regula la Resolución N° 620 del 23 de septiembre de 2008 expedida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC -<sup>46</sup>, calculado sobre un predio de aproximadamente 11 hectáreas correspondiente a un valor de \$2.742.232.000.00 apoyado en el valor promedio de cada hectárea de \$249.301.818.00, es decir que cada metro cuadrado de ese terreno tiene un valor de \$24.930.00.

Por tanto, las 3 Has más 427 Mts<sup>2</sup> o los 30.427 Mts<sup>2</sup> que es el equivalente de lo anterior y que corresponde a la extensión del terreno que perdió la demandante por la operación administrativa llevada a cabo por la entidad demandada, tienen un valor a precios de este año de \$758.545.110.00. Pero como la demandante es titular de una tercera parte del derecho de dominio del

<sup>44</sup> Folios 35 a 62 del Cuaderno 3

<sup>45</sup> Folios 298 a 301 del Cuaderno 2

<sup>46</sup> Resolución N° 620 de 2008. Artículo 1°. Artículo 1°. Método de comparación o de mercado. Es la técnica valuatoria que busca establecer el valor comercial del bien, a partir del estudio de las ofertas o transacciones recientes, de bienes semejantes y comparables al del objeto de avalúo. Tales ofertas o transacciones deberán ser clasificadas, analizadas e interpretadas para llegar a la estimación del valor comercial.

inmueble "La Esperanza", la indemnización que se le debe asignar en este caso es un tercio del guarismo anterior, es decir la cantidad de \$252.848.370.00.

Ahora, frente al dictamen pericial que sirve de fundamento a la tasación de perjuicios, el apoderado judicial de la **SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO - OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE FUSAGASUGÁ, CUNDINAMARCA**, manifestó en el escrito de alegatos su inconformidad porque el mismo no fue elaborado por un ingeniero civil, y porque la tasación de los perjuicios se fundamentó en una actividad productividad incierta.

En lo que respecta a los cuestionamientos endilgados a la experticia se tiene que se contraen a discutir la idoneidad de la perito evaluadora, lo cual constituye una de las causales de impedimento previstas en el numeral 4° del artículo 219 del CPACA, y como quiera que la alegación de una de tales causales da lugar a tacharlo, es evidente que la oportunidad procesal para proponer la tacha de perito es antes de la realización de la audiencia siguiente a la aportación de la experticia, es decir antes de la audiencia de pruebas, y no en el término de traslado de alegatos de conclusión, por lo tanto su inconformidad es extemporánea.

No obstante, se observa que la persona que rindió la experticia allegó la impresión del pantallazo de la consulta efectuada en la página web de la rama judicial<sup>17</sup> de la Lista de Auxiliares de la Justicia, mediante la cual acreditó la calidad de perito evaluador con una vigencia comprendida entre el 1° de abril de 2017 hasta el 1° de abril de 2019.

Así pues, teniendo en cuenta que los reparos formulados en contra del dictamen pericial no son de recibo, su valor probatorio se conserva incólume y por lo mismo la tasación del daño emergente a favor de la accionante es el indicado arriba.

#### **9.1.2.- Lucro Cesante**

La demandante pide igualmente el reconocimiento de lucro cesante. Sin embargo, entre lo dicho en la demanda y lo consignado en el dictamen pericial existen importantes contradicciones, pues en el libelo introductorio se señala

<sup>17</sup> Folio 59 del Cuaderno 3

que respecto al área de terreno que materialmente perdió la señora **MYRIAM CONSTANZA CAMARGO PINEDO** con motivo de la operación administrativa en cuestión, se podía obtener una renta por desarrollo de actividades agrícolas de pastoreo por el periodo comprendido entre el 29 de diciembre de 2013 y el 29 de febrero de 2016 con un canon mensual de \$125.000.00, para un total de \$10.125.000.00.

Por el contrario, en el dictamen pericial, que en esta parte es excesivamente generoso, se alude a diferentes conceptos de causación de lucro cesante, así: i) por renta comprendida entre los años 2001 a 2017 la cantidad de \$1.121.202.560.00 por el ejercicio de la actividad económica de recreación; y ii) por la producción de guanábana la cantidad de \$53.046.794.00, de limón la suma de \$11.511.924.00, de mango cantidad de \$7.402.304.00, y de plátano el monto de \$4.931.160.00, para un total de valores de cosechas de \$76.892.182 calculados en un lapso de tiempo comprendido entre los años 2001 a 2017.

La contradicción evidenciada por el Despacho deja ver que de ninguna manera se podría tomar como factores para calcular el lucro cesante lo estimado por el dictamen pericial, pues resulta abiertamente incongruente de cara a lo pretendido en la demanda, con la que se aspira a recibir por este factor la suma de \$10.125.000.00, pero a la auxiliar de la justicia le parece que se merece alrededor de \$1.200.000.000.00.

El motivo anterior bastaría para denegar el otorgamiento de lucro cesante. Sin embargo, la improsperidad de esa pretensión igualmente se funda en que no se encuentran acreditadas las actividades económicas que señala la experticia, sumado a que ni siquiera existe prueba en el proceso de que la señora **MYRIAM CONSTANZA CAMARGO PINEDO** haya podido ingresar al predio "La Esperanza". Por el contrario, en la declaración que rindió en el proceso, así como en el testimonio de la señora Nancy Stella Pinedo Medina, se cuenta que el predio "La Esperanza" fue invadido por terceras personas, por lo que no se puede concluir la frustración del desarrollo de aquellos proyectos productivos.

Además, este daño no tiene la condición de ser cierto, pues así lo evidencia el apoderado de la accionante al afirmar en la subsanación de la demanda (C. 1 folio 76), "que mi poderdante tenía la expectativa de arrendar el predio para pastaje de ganado". Esto traduce, según la Real Academia Española, la "Esperanza de realizar o conseguir algo", es decir que se trata de una quimera, de algo no realizado pero que se espera que se pueda llevar a cabo, que el

contexto de este caso tenía la baja probabilidad de poderse llevar al terreno de lo real, debido precisamente a que según lo informó la misma demandante, el fundo “La Esperanza”, a raíz de la irregular adjudicación como baldío, fue objeto de múltiples ocupaciones, derivadas algunas de los negocios jurídicos que celebró el adjudicatario.

En consecuencia, no se accederá a esta pretensión por cuanto carece de soporte probatorio.

## 9.2.- Perjuicios morales

La demandante persigue por concepto de perjuicios morales la cantidad de dinero equivalente a 505 SMLMV, y en el dictamen se discrimina la cantidad 100 SMLMV.

Recientemente el Consejo de Estado en sentencias del 1º de marzo y 21 de junio de 2018 reiteró la posición en materia de reconocimiento de perjuicios morales por la pérdida de bienes materiales, en el sentido de que por regla general no proceden, sino únicamente cuando se acrediten, en los siguientes términos, así:

“(…) Esta Corporación<sup>48</sup> ha sostenido que es posible el reconocimiento de perjuicios morales por situaciones diferentes a la pérdida de seres queridos o lesiones personales, por ejemplo, por afectación a bienes, por incumplimiento de obligaciones o por mal funcionamiento de la Administración de Justicia, entre otros. **No obstante, también se ha indicado que dichos perjuicios no se presumen y, por ende, el reconocimiento de los mismos solo procede cuando se acrediten.** (...)”<sup>49</sup>

“(…) En relación con el reconocimiento de perjuicios morales derivados de la pérdida o daños de bienes materiales, **resulta necesario advertir que esta Sección del Consejo de Estado ha reconocido este tipo de perjuicio inmaterial, pero siempre que el mismo se encuentre probado dentro del proceso, puesto que a diferencia de lo que ocurre con la pérdida de la vida y/o el menoscabo de la integridad psicofísica de una persona, la pérdida o destrucción de tales cosas materiales, por sí misma, no amerita su reconocimiento.**

Es posible que en circunstancias especiales y por razones de particular afecto, se vivencie el dolor moral por los daños a bienes materiales, pero, en todo caso, dicho padecimiento moral deberá estar acreditado en el plenario, lo que no ocurrió en el sub iudice, puesto que los elementos de prueba

<sup>48</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, C.P.: Mauricio Fajardo Gómez, radicación número: 76001-23-31-000-1996-02035-01 (17119), sentencia del 11 de noviembre de 2009. Reiterada en sentencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A. C.P.: Mauricio Fajardo Gómez, radicación número 50001-23-31-000-1999-00286-01(25949) del 12 de junio de 2013.

<sup>49</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, C.P.: Marta Nubia Velásquez Rico, radicación número: 25000-23-26-000-2006-00936-01(41425), sentencia del 21 de junio de 2018. Demandante: Bertha Inés Sarmiento Fajardo y Otros. Demandado: Dirección Nacional de Estupefacientes y Otros

obrantes en el proceso no dan cuenta del supuesto sufrimiento del demandante en virtud del hurto de la motoniveladora de su propiedad.  
 (...)”<sup>30</sup>

En cuanto al reconocimiento del daño moral por la pérdida de una parte del inmueble denominado “La Esperanza”, se aprecia que en el presente caso no concurre la regla “*siempre y cuando aquel esté debidamente fundamentado con pruebas que acrediten su existencia y magnitud*”<sup>31</sup>, debido a que no obran elementos probatorios que así lo indiquen.

Las declaraciones rendidas dentro del proceso dan cuenta de la lucha jurídica que libró el señor Manuel Alberto Camargo Orozco (q.e.p.d.), para recuperar la porción de terreno que el INCORA adjudicó en forma ilegal y que en ese interregno sobrevino su muerte por causas naturales, hecho que como lo pudo apreciar el Despacho al escuchar la declaración de la demandante le trae gran sufrimiento moral. Sin embargo, no es factible relacionar una cosa con la otra, pues si bien existe una coincidencia temporal entre el deceso de esa persona y las gestiones adelantadas para revocar el acto ilegal de adjudicación, no existe ningún medio de prueba que lleve a colegir que hay una relación de causalidad directa entre esos dos eventos, de suerte que la congoja de la accionante derive necesaria e indefectiblemente de esa actuación administrativa. Por consiguiente, está pretensión tampoco será acogida.

#### **10.- Conclusiones**

Lo discurrido en precedencia permite colegir que ni el **MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL** ni la **SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO - OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE FUSAGASUGÁ**, cuentan con legitimación material en la causa frente a los hechos que dieron origen a esta demanda, ya que el daño que experimentó la señora **MYRIAM CONSTANZA CAMARGO PINEDO** fue ocasionado directamente por la operación administrativa llevada a cabo por el **INSTITUTO COLOMBIANO DE REFORMA AGRARIA - INCORA** y por el

<sup>30</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera. C.P.: María Adriana Marín, radicación número: 50001-23-31-000-2001-40135-01(39140) Demandante: Actor: José Vicente Rodríguez Arévalo Demandado: Nación - Ministerio del Interior y Otros

<sup>31</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 13 de mayo de 2004, expediente AG2002-00226. C.P. Ricardo Hoyos; Subsección A, sentencia del 10 de marzo de 2011, expediente 20.109. C.P. Hernán Andrade Rincón, sentencia del 11 de noviembre de 2009, expediente 17.119. C.P. Mauricio Fajardo Gómez; Subsección C, CP: Enrique Gil Botero, sentencia de 9 de julio de 2014, expediente 44333. Postura reiterada en sentencia del 13 de noviembre de 2014, exp. 33727, CP: Stella Conto Díaz del Castillo.

**INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL - INCODER**, que adjudicaron como baldío parte del predio "La Esperanza", pese a que no tenía esa condición, y porque si bien se revocó el acto de adjudicación, su comunicación se hizo en forma tardía, cuando ya no era factible cancelar el folio de matrícula inmobiliaria que se abrió con tal fin, todo lo cual hizo que jurídicamente fuera imposible para la demandante recuperar el bien inmueble que por sucesión recibió de su padre.

Por lo mismo, la responsabilidad administrativa recae exclusivamente en la **AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS - ANT**, entidad que por ser el sucesor procesal del disuelto **INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL - INCODER**, le corresponde indemnizar los perjuicios que ocasionaron con dicha operación administrativa, en la cuantía arriba señalada.

#### **11.- Pronunciamiento sobre las costas**

El artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo prescribe que "la sentencia dispondrá sobre la condena en costas", lo que indica que ante un pronunciamiento adverso la parte vencida no debe ser necesariamente condenada en costas. Por lo tanto, y en atención a que la parte demandada ejerció su derecho de defensa con lealtad y sin acudir a maniobras dilatorias, el Despacho no la condenará en costas.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Treinta y Ocho Administrativo Oral - Sección Tercera del Circuito Judicial de Bogotá D.C., administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### **F A L L A**

**PRIMERO: DECLARAR PROBADA** la excepción de *Falta de legitimación en la causa por pasiva* formulada por el **MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL** y por la **SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO - OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE FUSAGASUGÁ - CUNDINAMARCA**. En consecuencia, **DENEGAR** las pretensiones de la demanda frente a estas entidades.

**SEGUNDO: DECLARAR** administrativa y extracontractualmente responsable a la **AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS - ANT**, en calidad de sucesor procesal del disuelto **INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL -**

**INCODER**, de los perjuicios sufridos por la señora **MYRIAM CONSTANZA CAMARGO PINEDO**, derivados de la ilegal adjudicación como baldío de parte del inmueble denominado "La Esperanza" y de la imposibilidad jurídica de cancelar el folio de matrícula inmobiliaria No. 157-90812 que se abrió a raíz de esa actuación administrativa, dado que la revocatoria del acto anterior se comunicó demasiado tarde.

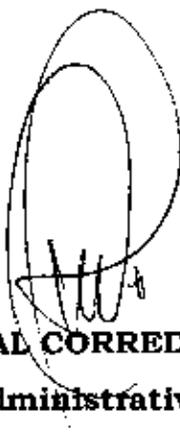
**TERCERO: CONDENAR** a la **AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS - ANT**, en calidad de sucesor procesal del disuelto **INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL - INCODER**, a pagar a la señora **MYRIAM CONSTANZA CAMARGO PINEDO** la suma de DOSCIENTOS CINCUENTA Y DOS MILLONES OCHOCIENTOS CUARENTA Y OCHO MIL TRESCIENTOS SETENTA PESOS (\$252.848.370.00.) M/Cte.

**CUARTO: DENEGAR** las demás pretensiones de la demanda.

**QUINTO: ORDENAR** el cumplimiento de esta sentencia en los términos de los artículos 192 y 195 del CPACA.

**SEXTO: ORDENAR** la liquidación de los gastos procesales, si hay lugar a ello. Una vez cumplido lo anterior **ARCHÍVESE** el expediente dejando las anotaciones del caso.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**



**ASDRÚBAL CORREDOR VILLATE**  
**Juez 38 Administrativo Bogotá D.C.**

