



JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE TUNJA

Tunja, veintisiete (27) de noviembre de dos mil quince (2015)

Medio de control: Reparación Directa
Radicado: 15001 33 33 004 **2014 00154 00**
Demandante: LEOVIGILDO CABALLERO CABALLERO
Demandada: Instituto Colombiano de Desarrollo INCODER.

1.- DESCRIPCIÓN

1.1. TEMA DE DECISIÓN.

Agotado el trámite procesal correspondiente, procede el Despacho a proferir sentencia de primera instancia dentro del proceso de la referencia.

1.1.1. ELEMENTOS DE LA PRETENSIÓN.

PARTES.

Demandante: LEOVIGILDO CABALLERO CABALLERO, identificado con C.C No. 19265086 de Bogotá.

Demandada: Instituto Colombiano de Desarrollo INCODER.

OBJETO.

Declaraciones y Condenas

El apoderado de la parte actora solicita que se conde al Instituto Colombiano de Desarrollo INCODER, a pagar al señor LEOVIGILDO CABALLERO CABALLERO lo siguiente:

- Doscientos millones de pesos (\$ 200.000.000) M/CTE, por concepto de daños materiales.
- Sesenta y cinco millones de pesos (\$ 65.000.000) M/CTE, por concepto de lucro cesante.
- Treinta y cinco millones de pesos (\$ 35.000.000) M/CTE, por concepto de daño emergente.
- Pago de costas, expensas y agencia de derecho.

Fundamentos Fácticos.

Mediante escritura pública número 168 del 24 de marzo de 1920 el señor EUGENIO ACEVEDO transfirió a título de venta un predio de su propiedad a los

señores VIRGILIO, TEODORO, MARTIN, BAUDILIO, TOBÍAS, VALENTINA, MARÍA DE LA PAZ Y EPIFANIA ACEVEDO, para la cual no se apunta descripción, cabida ni linderos del predio, ya que están consignados en los documentos anexados (ley 791 de 2002); la señora VALENTINA ACEVEDO, fallecida el 24 de julio de 1967 fue progenitora de la Señora María Campos Caballero Acevedo la cual falleció el día 24 de febrero de 1966 dejando como único heredero al señor LEOVIGILDO CABALLERO CABALLERO a razón de que la señora ACEVEDO fue la progenitora de MARÍA CAMPOS CABALLERO ACEVEDO y abuela del señor accionante, siendo que la señora MARÍA CAMPOS CABALLERO ACEVEDO era comunera del bien inmueble identificado con folio de matrícula inmobiliaria número 090-43371, descrito dicho predio en escritura pública No 168 de 1920 de la notaria única del circuito de Turmeque.

Mediante resolución No 00209 del 17 de mayo de 2002 realizado, por el entonces INCORA DE TUNJA, declaro baldío el predio anteriormente mencionado, con lo cual se dio para que el folio de matrícula inmobiliaria No 090-43371 fuera cerrado, asignándosele así a la señora ROSA MARIA NEIRA DE RINCON este predio; posteriormente mediante resolución No 000198 del 25 de octubre de 2012 se declaró la nulidad de la resolución No. 00209 del 17 de mayo de 2002 y se ordenó la anulación en el registro; haciéndose necesario abrir nuevamente folio de matrícula inmobiliaria No 090-37066; con esto el accionante hace referencia que los procedimientos anteriores le han caudado grandes perjuicios, en la medida en que ha dejado de percibir lo concerniente a la explotación económica del bien y ha tenido que tomarle tiempo para ocuparse y recuperar el mismo.

Fundamentos Jurídicos.

Normas de rango Constitucional:

Constitución Política: Art. 90

Normas de rango legal:

Artículos 140, 189 y s.s. de la Ley 1437 de 2011

Artículos 1614 y s.s. del C.C.

Ley 1395 de 2010

Ley 1564 de 2012

1.1.2. OPOSICIÓN.

Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (fls. 78 a 156)

La demandada, a través de su apoderado, se opuso a todas y cada una de las pretensiones, como quiera que no le asiste ninguna clase de derecho.

Frente a los hechos de la demanda, manifiesta que los hechos 1 a 7 que no le constan; A los hechos 8, 11 y 12 señala que es parcialmente cierto; no es cierto el hecho 9; y frente a los hechos 10 y 13 manifiesta que no los acepta.

Argumenta en su defensa, que de los hechos y las pruebas de la demanda no se deduce le presunto daño causado por el INCORA, como tampoco del INCODER a partir del inicio de sus actividades institucionales, añade que no existe prueba alguna que establezca que el INCODER haya expedido la resolución de adjudicación del predio y mas aun cuando en el 2002 aún no existía esta entidad y el acto fue expedido por el INCORA, por lo que predica una ausencia de nexo causal entre el hecho generador y el INCODER.

1.2. TESIS Y PROBLEMA JURÍDICO:

Según la tesis de la parte actora se debe declarar administrativamente responsable por los perjuicios causados al demandante con ocasión de la adjudicación de un predio baldío y la posterior revocatoria de la adjudicación del baldío en sede de revocatoria directa.

En su tesis el INCODER sostiene que no fue esta la entidad que expidió el acto que se se invoca como fuente generadora de los perjuicios reclamados, señalando una ausencia de nexo causal.

El problema jurídico: En el presente caso se debe establecer si se cumplen los elementos constitutivos de responsabilidad del Estado en cabeza del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, con ocasión a la declaratoria de baldío de un predio sobre el cual tendría derechos hereditarios el demandante y la posterior revocatoria de la adjudicación del baldío en sede de revocatoria directa, estableciendo si es procedente la reparación de los presuntos perjuicios que se causaron con el actuar de la administración.

La tesis del Despacho: El despacho considera que en el presente caso no se logra probar la configuración del daño antijurídico, por cuanto al no cumplirse con este esencial elemento de la responsabilidad del Estado no es posible declarar responsable a la demandada.

1.3 CRÓNICA DEL PROCESO.

La demanda fue admitida el veintinueve (29) de septiembre de 2014 (fls. 55 y 56), ordenándose notificar personalmente a la demandada, lo cual se realizó según constancia que obra a folios 63 a 68, el día 10 de julio de 2015 se lleva a cabo la audiencia inicial del artículo 180 del CPACA, posteriormente se realiza la Audiencia de Pruebas de que consagra el artículo 181 del CPACA, concluyendo el periodo probatorio el 01 de septiembre de 2015 y dando traslado a las partes para que presenten sus alegatos de conclusión por el término de diez (10) días hábiles.

1.4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

1.4.1 Parte Demandante (fls. 203 a 205)

Comienza por señalar el contenido del artículo 90 de la Carta Política de 1991, para argumentar que al demandante se le han causado innumerables daños como consecuencia de la expedición N° 00209 del 17 de mayo de 2002 de entonces INCORA por la cual se declaró baldío el predio identificado en la demanda, el cual

había sido adquirido en parte por la señora Valentina Acevedo, madre de la señora María Campos Caballero, siendo ésta última la progenitora del aquí demandante.

Manifiesta que se probaron dos aspectos fundamentales de la demanda, la cual es la expedición de la resolución mediante la cual se genera el daño que redunda en la reducción del patrimonio de demandante, por un espacio aproximado de 10 años, pues luego de varias gestiones personales, logró la expedición de la resolución N° 00198 del 25 de octubre de 2012, por la cual el INCODER, que asumió las obligaciones del INCORA, declara la revocatoria directa del acto administrativo de adjudicación.

De otra parte, hace referencia a que el demandante logró demostrar su vocación hereditaria sobre el bien declarado baldío, bien sobre el cual se lleva un proceso reivindicatorio en el municipio de Tibaná. Resalta frente a la defensa ejercida por la entidad de blanco que la demanda cuenta con los elementos facticos y jurídicos necesarios para seguir adelante, que el medio de control elegido es el adecuado y que el INCODER se encuentra legitimado por pasiva para acudir a este proceso.

En cuanto a las pruebas destaca las resoluciones por las cuales se declara baldío el predio y la que por vía de revocatoria directa revoca el acto administrativo de revocatoria, así mismo, hace relación a que se encuentra plenamente acreditada la vocación hereditaria frente al predio, reitera las pretensiones y fundamentos de la demanda solicitando se acceda a las suplicas del libelo introductorio.

1.4.2 INCODER (fls. 200 a 202)

Señala que de la demanda y sus anexos no se puede establecer el daño causado por el INCORA y tampoco por el INCODER. Continúa destacando el hecho que el demandante señala al INCODER como si fuera responsable de las actuaciones del INCORA, que la resolución de adjudicación del baldío fue expedida por el INCORA y no por el INCODER, por lo que a esta última entidad no le cabe ninguna responsabilidad sobre los presuntos hechos dañosos, añadiendo que no existe nexo causal.

Luego de analizar extractos de la jurisprudencia del Consejo de Estado con relación al daño, concluye que para que el daño sea indemnizable, se debe tener la certeza de que se encuentra soportado en los elementos materiales probatorios que soporten su existencia y en el presente caso el convocante no aporta prueba alguna de la responsabilidad del INCODER, añadiendo, que de existir algún tipo de responsabilidad, no existen elementos materiales probatorios para concluir que el menoscabo en el patrimonio del demandante es en la suma reclamada; con lo que finalmente solicita se desestimen las pretensiones de la demanda.

2. DECISIONES PARCIALES

En el caso que nos ocupa, se surtió a cabalidad el trámite y procedimiento establecido en la Ley 1437 de 2011, sin que se observen causales de nulidad de lo actuado, razón por la cual debe ahora el Despacho desatar la controversia.

3. PREMISAS PARA LA SOLUCIÓN DEL CASO.

3.1. PREMISAS FÁCTICAS.

Se destacan del acervo probatorio las siguientes pruebas, relevantes para la solución del caso:

DOCUMENTALES

- Copia certificado de libertad y tradición correspondiente a la matrícula inmobiliaria N° 090-43371 (fls. 6 y 7)
- Copia certificado de libertad y tradición correspondiente a la matrícula inmobiliaria N° 090-37066 (fl. 8)
- Copia de la Resolución N° 00198 de 25 de octubre de 2012, por la que se resuelve una solicitud de revocatoria directa (fls. 9 a 21)
- Copia registro civil de defunción de la señora María Campos Caballero Acevedo (fl. 22)
- Copia registro civil de nacimiento del señor Leovigildo Caballero Caballero (fl. 23)
- Copia de la Resolución N° 00209 del 19 de mayo de 2002, por la que se adjudica un bien baldío (fl. 39)
- Constancia de agotamiento requisito de conciliación (fl. 40 a 43)
- Copia escritura pública N° 168 del 24 de marzo de 1920 (fls. 44 a 48)
- Copia partida de bautismo del señor Leovigildo Caballero Caballero no legible en su integralidad (fl. 50)
- Copia registro civil de matrimonio católico (fl. 51)
- Copia registro civil de defunción de la señora Valentina Acevedo Vda. de Caballero (fl. 52)
- Antecedentes que dieron origen a la Resolución N° 00198 de 25 de octubre de 2012, por la que se resuelve una solicitud de revocatoria directa (fls. 94 a 132, 136 a 143)
- Copia derechos de petición presentados ante la entidad (fls. 133 a 135)
- Copia de la Resolución N° 00198 de 25 de octubre de 2012, por la que se resuelve una solicitud de revocatoria directa (fls. 144 a 156)
- Partida de bautismo de la señora María del Campo Caballero Acevedo (fl. 198).

INTERROGATORIO DE PARTE

Se cuenta con el interrogatorio de parte realizado al señor Leovigildo Caballero Caballero, quien en líneas generales señaló lo siguiente:

Se indagó sobre si había ejercitado la posesión sobre el predio denominado El rincón ubicado en la vereda Zuta arriba del municipio de Tibana – Boyacá, a lo que respondió que no ha podido ejercer la posesión del bien debido a que las personas que están en posesión del bien son agresivas y por lo tanto puede tener problemas con ellos.

Pregunta el despacho a qué personas se refiere, respondiendo que, a la señora María Rosa Neira de Rincón y a sus hijos. A la pregunta de si en alguna época ha

podido explotar el bien inmueble en mención, responde que No porque la señora María Rosa Neira de Rincón y sus hijos se apropiaron del terreno y no le permitieron el ingreso. Frente a la pregunta si tiene algún derecho hereditario sobre el predio El rincón ubicado en la vereda zuta arriba del municipio de Tibana – Boyacá y con ocasión de que vínculo familiar posee la vocación hereditaria sobre el bien en cuestión, respondió que el bien era de propiedad de la señora Valentina Acevedo, su abuela, ella murió en 1967, después de que la señora madre de señor caballero quien falleció en 1966. Añade el señor Leovigildo que al ser su heredero pasa a ser propietario del bien en cuestión, y por lo tanto tramitó lo correspondiente para adquirir la propiedad del bien y averiguó en el INCODER lo relacionado con adquisición de dicha propiedad. Frente al cuestionamiento dirigido a saber porque razón no ejerció los recursos de ley en contra la resolución 00209 del 17 de mayo del 2002 por la cual se declaró baldío el predio el rincón ubicado en la vereda Zuta arriba del municipio de Tibana – Boyacá, respondió que pasó un derecho de petición al INCODER y empezó a hacer sus diligencias y a buscar la escritura o al menos su número.

De otra parte, preguntó este despacho al interrogado si para hacer esas diligencias a las que hace alusión requirió algún tipo de asesoría legal y quien se la prestó, a lo que manifestó que él hizo todo personalmente y en Bogotá se asesoró en la Procuraduría, luego de esto lo enviaron a Tunja, en ese momento fue que él hizo el derecho de petición e interpuso el medio de control de reparación directa. Se preguntó si algún abogado lo asesoro en estos trámites, a lo que respondió que no.

Finalmente indagó si le fue notificada por el INCORA la resolución 00209 del 17 de mayo del 2002 por la cual se declaró baldío el predio el rincón, ante lo que respondió que el INCODER si le manifestó que el predio el rincón era baldío, por esta razón fue que interpuso el derecho de petición, le aclaró al INCODER que ese predio no era baldío si no que era de su propiedad en razón a que él era heredero del bien en cuestión.

3.2. PREMISAS JURÍDICAS.

3.2.1 Cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado.

La cláusula general de responsabilidad del Estado consagrada en el artículo 90 de la Constitución Política, parte del concepto de daño antijurídico imputable al Estado a causa de una acción u omisión de las autoridades públicas. Este elemento esencial del daño corresponde a la concepción del Estado Social de Derecho como garante de los derechos fundamentales de las personas para lo cual las autoridades de la República están para garantizar y proteger dichos derechos (Art. 2 de la C.P. de 1991), por ello responde no sólo por el incumplimiento de la ley, sino por acción, omisión o extralimitación en su funciones (Art. 6 y 122 C.P. de 1991). El Estado Social de Derecho se define estructuralmente no sólo por las garantías estáticas sino también por las dinámicas de la protección y promoción de los derechos, por esta razón las funciones públicas que asume no son simples dispositivos normativos, sino verdaderas obligaciones normativas con efectos jurídicos que invade todo el ordenamiento jurídico y permite asegurar o garantizar los derechos de las personas.

3.2.2 Los requisitos de la responsabilidad patrimonial del Estado.

Desde la anterior perspectiva toda responsabilidad patrimonial del estado debe partir, en primer lugar, por examinar la existencia del daño antijurídico, “entendido como la lesión a un derecho o bien jurídico o interés legítimo que los demandantes no están obligados a soportar”¹. Es decir, los ciudadanos tienen derecho al disfrute pacífico y pleno de sus derechos fundamentales y sólo pueden ser limitados o restringidos, por medio de la ley debidamente validada constitucionalmente, lo cual implica que el ciudadano tiene el deber de tolerar éstas limitaciones (Art. 95 C.P.). Ahora, toda intervención del estado en los derechos de los ciudadanos de manera injustificada, por lo general, deben ser reparada. Este elemento fáctico debe estar debidamente probado.

El otro elemento de la responsabilidad es la imputación, con el fin de establecer si el daño antijurídico es atribuible a alguna autoridad pública y específicamente a la entidad demandada, o si por el contrario fue producto de la actuación de un tercero. La imputación del daño antijurídico es la posibilidad de atribuir el resultado o hecho objeto del proceso al obrar de un sujeto llamado autoridad pública, y lo será siempre que ésta lo haya producido por acción u omisión.

La responsabilidad es el llamado nexo causal que, como ha aclarado el Consejo de Estado², “debe precisarse una vez más que este constituye un concepto estrictamente naturalístico que sirve de soporte o elemento necesario a la configuración del daño, otra cosa diferente es que cualquier tipo de análisis de imputación, supone, prima facie, un estudio en términos de atribuibilidad material (imputatio facti u objetiva), a partir del cual se determina el origen de un específico resultado que se adjudica a un obrar –acción u omisión–, que podría interpretarse como causalidad material, pero que no lo es jurídicamente hablando porque pertenece al concepto o posibilidad de referir un acto a la conducta humana, que es lo que se conoce como imputación.

“No obstante lo anterior, la denominada imputación jurídica (imputatio iure o subjetiva) supone el establecer el fundamento o razón de la obligación de reparar o indemnizar determinado perjuicio derivado de la materialización de un daño antijurídico, y allí es donde intervienen los títulos de imputación que corresponden a los diferentes sistemas de responsabilidad que tienen cabida tal como lo ha dicho la jurisprudencia en el artículo 90 de la Constitución Política³.”

En el ámbito jurídico la atribución de una consecuencia jurídica (sanción) supone que haya habido una vulneración de una proposición jurídica que imponía un deber u obligación, por lo tanto resulta evidente que el concepto de causalidad es insuficiente atribuir un resultado dado que “es posible que un determinado suceso tenga origen material en una específica conducta (causa material), pero las consecuencias del mismo sean atribuidas a un tercero (v.gr. la responsabilidad por el hecho de las cosas, o por el hecho de otro; la posición de garante)⁴. El concepto

¹ Consejo de Estado, sección tercera, expediente: 500012331000199904688 01, radicación interna no.: 17.994 del 26 de marzo de 2009, cp. Enrique Gil Botero.

² Ibidem.

³ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de julio 12 de 1993, expediente 7622, M.P. Carlos Betancur Jaramillo, citada en ibídem

⁴ “En la responsabilidad del Estado la imputación no se identifica con la causalidad material, pues la atribución de la responsabilidad puede darse también en razón de criterios normativos o jurídicos” (Se resalta) Sentencia proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado, de 21 de febrero de 2002 expediente 14215.

de causalidad tiene una relación material en la conducta de un sujeto pero la imputación es la atribución de un resultado en cabeza de un sujeto que ha “incumplido normativo a un precepto de conducta, es decir, del deber ser.”

3.2.3 Régimen de Responsabilidad a Estudiar

Para definir el régimen de responsabilidad aplicable al caso concreto es necesario remitirse al texto mismo de la demanda y a la manera en que, en ésta, se estructuraron las imputaciones relacionadas con la responsabilidad extracontractual de la administración.

Se debe resaltar que, en el caso en estudio, el demandante estimó que los perjuicios a que hace referencia la demanda se derivan del hecho de haber sido declarado baldío un predio por parte del INCORA, sobre el cual, el demandante alega tener derechos hereditarios, acto administrativo que posteriormente fue revocado en sede de revocatoria directa por el INCODER.

Con base en la exposición fáctica contenida en el libelo demandatorio, se estudiará entonces la configuración de una falla en el servicio por acción, como régimen para derivar la responsabilidad de la entidad encartada. Así las cosas, se debe hacer referencia a los requisitos que la jurisprudencia ha establecido a efectos probar la falla en el servicio, frente a lo cual ha destacado el Consejo de Estado⁵ que “para la prosperidad de las pretensiones de la demanda, la acreditación de los elementos constitutivos de la responsabilidad de la Administración, esto es, el daño y la relación de causalidad entre éste y el actuar administrativo y, adicionalmente, la falla del servicio.”.

Ahora bien, para el caso que nos ocupa habrá que señalar que si se llegare a demostrar el daño, se deberá que entrar a estudiar la configuración de la falla del servicio por acción de la administración.

4. DECISIONES PARCIALES

Desde ahora se dirá, frente a las excepciones de mérito o de fondo planteadas por el INCODER (fls. 91 y 92), que las mismas no constituyen excepciones propiamente, sino que constituyen verdaderos argumentos de defensa, por lo que este despacho los valorará junto con los demás argumentos al momento de abordar el caso en concreto.

5. SOLUCIÓN DEL CASO

5.1 Configuración del Daño Antijurídico

En el presente caso, el demandante argumenta haber sufrido un daño antijurídico como consecuencia de la expedición de la resolución N° 209 del 19 de mayo de 2002 (fl. 39), por parte del INCORA, con la cual se declaró baldío el predio denominado “El Rincón” ubicado en la vereda Suta arriba del municipio de Tibaná

⁵ Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Consejero ponente: Mauricio Fajardo Gomez. Radicación número: 70001-23-31-000-1997-06259-01(16014). Actor: Jaime Claret Rollero Villamizar. Demandado: Nación - Ministerio De Agricultura Y Desarrollo Rural, Departamento De Sucre. Referencia: Acción De Reparación Directa - Apelación Sentencia. Bogotá, D.C., veinte (20) de septiembre de dos mil siete (2007).

– Boyacá, con ocasión del tiempo que este acto administrativo estuviera jurídicamente activo, habida cuenta que el INCODER, mediante resolución N° 00198 del 25 de octubre de 2012 (fls. 9 a 21), en sede de revocatoria directa, revocó la resolución N° 209 del 19 de mayo de 2002.

Así las cosas, se entiende que el propósito del presente medio de control es la reparación de los perjuicios de orden material que se le causaron al señor Leovigildo Caballero Caballero, quien ostenta vocación hereditaria sobre el bien inmueble denominado “El Rincón” ubicado en la vereda Suta arriba del municipio de Tibaná – Boyacá, como quiera que es nieto de la señora Valentina Acevedo, persona que figura como titular de derechos reales sobre dicho predio, como consta en escritura pública N° 168 del 24 de marzo de 1920 (fls. 44 a 48) y en certificado de libertad y tradición del predio (fls. 6 a 8).

De otra parte, la defensa de la entidad demandada manifiesta que en el presente caso no se cumple con los elementos que configuran la responsabilidad del Estado, como quiera que ni con el planteamiento factico ni con las pruebas que se aportaron al proceso se logra establecer la responsabilidad de su representada ni mucho menos determinar el daño antijurídico sufrido por la parte activa de la demanda.

Debemos señalar que en el proceso se encuentra probado que existió un procedimiento administrativo adelantado por el INCORA a través del cual se buscaba la declaratoria del bien inmueble denominado “El Rincón” ubicado en la vereda Suta arriba del municipio de Tibaná – Boyacá como bien baldío para su posterior adjudicación a la solicitante Rosa María Neira Rincón como se observa en la actuación administrativa que obra a folios 95 a 125; dentro de este procedimiento administrativo, el aquí demandante elevó derecho de petición fechado 3 de abril de 2002 indicándole al INCORA que era titular de derechos hereditarios (fls. 134 y 135); que dicho procedimiento administrativo concluyó con la expedición de la resolución N° 209 del 19 de mayo de 2002 (fl. 39), por parte del INCORA, con la cual se declaró baldío el predio denominado “El Rincón” ubicado en la vereda Suta arriba del municipio de Tibaná – Boyacá. Con base en la petición que data del 24 de enero de 2011 suscrita por el Señor Leovigildo Caballero Caballero (fl. 133), el INCODER dio apertura al procedimiento administrativo de revocatoria directa de la resolución N° 209 del 19 de mayo de 2002 mediante acto administrativo fechado 22 de junio de 2011 (fls. 136 a 138) y que se llevó a cabo el procedimiento administrativo de revocatoria directa como lo demuestran los documentos que obran a folios 139 a 143, concluyendo este procedimiento con la expedición de la resolución N° 00198 del 25 de octubre de 2012 (fls. 9 a 21), con la cual el INCODER revocó la resolución N° 209 del 19 de mayo de 2002 expedida por el INCORA. Que en dicho proceso se aportó la escritura pública N° 168 del 24 de marzo de 1920 (fls. 44 a 48) donde figura como titular de derechos reales sobre dicho predio la señora Valentina Acevedo, igual registro que aparece en certificado de libertad y tradición del predio (fls. 6 a 8); que el señor Leovigildo Caballero Caballero, es hijo de Apuleyo Caballero y Campos Caballero como consta en la copia de su registro civil de nacimiento (fl. 23) y su partida de bautismo que obra a folio 50, a su vez, la señora María del Campo Caballero Acevedo es hija de la señora Valentina Acevedo, como consta en la partida de bautismo que obra a folio 198, con lo que se prueba la vocación hereditaria del señor Leovigildo Caballero, habida

cuenta que la señora María del Campo Caballero Acevedo ya falleció como se prueba con el certificado que obra a folio 22, al igual que la señora Valentina Acevedo como se prueba con el certificado que obra a folio 52.

De lo probado en el proceso se colige que efectivamente existió una actuación irregular de parte de las entidades encartadas, en el sentido que se declaró como baldío un bien que no cumplía con los requisitos establecidos en la Ley 160 de 1994 y su decreto reglamentario 2664 de 1994, como quiera que esté bien inmueble cuenta con un antecedente registral lo que deriva en que el bien no ostentara la calidad de baldío al momento de su adjudicación, tal y como lo reconoce el INCODER en la motivación de la resolución N° 00198 del 25 de octubre de 2012, que derivó en la revocatoria directa del acto administrativo que declaró baldío el bien inmueble sobre el cual el demandante acredita tener vocación hereditaria.

Ahora bien, debemos determinar el daño personal sufrido por el demandante, habida consideración que la sola demostración de la ocurrencia de yerro de la administración en la declaratoria de baldío del bien inmueble y la posterior revocatoria directa de ese acto administrativo, no es determinante para la declaratoria de responsabilidad por falla en el servicio.

Para tal fin, se debe precisar la definición del daño y cuáles son las características del daño objeto de reparación, para lo cual traemos a cita la postura del Consejo de Estado⁶, que retoma la definición de doctrinaria de Mazeaud, así:

“13. Daño ha de entenderse como la lesión definitiva a un derecho o a un interés jurídicamente tutelado de una persona. Sin embargo, el daño objeto de la reparación solo es aquel que reviste la característica de ser antijurídico. En este sentido, el daño solo adquirirá el carácter de antijurídico y en consecuencia será indemnizable, si cumple una serie de requisitos como lo son, el de ser personal, cierto y directo, tal y como lo explica Mazeaud:

“Es un principio fundamental del derecho francés, aun cuando no esté formulado en ningún texto legal, que, para proceder judicialmente, hay que tener un interés: «Donde no hay interés, no hay acción». Una vez establecido el principio, ha surgido el esfuerzo para calificar ese interés que es necesario para dirigirse a los tribunales: debe ser cierto, debe ser personal. Pero se agrega: debe ser «legítimo y jurídicamente protegido» (...)”⁷

En esta medida debemos recordar la importancia del Daño como primer elemento para la configuración de la responsabilidad del Estado; es así como la doctrina ha resaltado que **“el daño es la razón de ser de la responsabilidad**, y por ello, es básica la razón de su determinación en sí, precisando sus distintos aspectos y su cuantía, ha de ocupar el primer lugar, en términos lógicos y cronológicos, en la labor de las partes y juez en el proceso. **Si no hubo daño no se puede determinar o no se pudo evaluar, hasta allí habrá de llegarse**; todo esfuerzo adicional relativo a la autoría y a la calificación moral de la conducta del autor resultará necio e inútil.”⁷ (Subraya el despacho), el mismo autor señala frente

⁶ Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera - Subsección C. Rad.: 41 0012331 00019940787601 (27225). Consejero ponente: Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Actor: José Ignacio Molina Grillo y otros. Demandado: Municipio de Neiva y otro. Asunto: Acción de reparación directa (sentencia). Bogotá, D. C., veintiuno (21) de noviembre de dos mil trece.

⁷ Juan Carlos Henao. “El Daño: Análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del Estado en Derecho Colombiano y Francés”. Universidad Externado de Colombia. Tomado cita P. 36.

a los casos donde se pretende establecer una presunta falla en el servicio que se debe estudiar en primer lugar el daño y posteriormente se debe hacer el estudio del régimen de responsabilidad, como quiera que el estudio de la demandada debe obedecer a un orden lógico y el orden del estudio de los elementos de la responsabilidad, dice el autor, “No se trata de una necedad intelectual ni de un juego de palabras y conceptos”⁸.

Sabemos entonces que para que sea procedente la reparación de un daño, conforme la cláusula general de responsabilidad del artículo 90 de la Carta Política de 1991, debe tratarse de un daño antijurídico, es decir, “la afectación, menoscabo, lesión o perturbación a la esfera personal (carga anormal para el ejercicio de un derecho o de alguna de las libertades cuando se trata de persona natural), a la esfera de actividad de una persona jurídica (carga anormal para el ejercicio de ciertas libertades), o a la esfera patrimonial (bienes e intereses), que no es soportable por quien lo padece bien porque es irrazonable, o porque no se compadece con la afirmación de interés general alguno.”⁹. Se extrae entonces, que el daño antijurídico es aquella situación o circunstancia lesiva al interés personal, que el administrado no está en el deber de soportar, es decir, que el ordenamiento jurídico no ha impuesto la capacidad de soportarlo o aun cuando esté previsto en la norma, la persona ve afectados sus intereses por que se encuentra en incapacidad de soportar dicha carga.

En el presente caso debemos comenzar por la acreditación probatoria de la relación de uso, disfrute y/o explotación económica del demandante respecto del inmueble objeto de la declaratoria de bien baldío, con lo que se comenzaría a definir el interés legítimo para reclamar la reparación del daño causado. En efecto, en la demanda se solicita el reconocimiento indemnizatorio del estado por los perjuicios materiales en la modalidad de daño emergente y lucro cesante, no obstante, en el plenario no obra prueba alguna encaminada a demostrar que en el bien inmueble denominado “El Rincón” ubicado en la vereda Suta arriba del municipio de Tibaná – Boyacá, se realizaba algún tipo de explotación económica de parte del señor Leovigildo Caballero Caballero que permitan establecer el monto dinerario que ha dejado de percibir con ocasión de la explotación económica del citado bien inmueble y por ende la afectación económica derivada de la adjudicación del inmueble como baldío, pues el mismo demandante ha manifestado en su interrogatorio que no ha realizado explotación económica alguna sobre este inmueble; así mismo, no se observa en el plenario prueba alguna que demuestre que el inmueble ha ingresado al patrimonio del señor Caballero Caballero como producto algún juicio sucesorio, pues si bien es cierto se probó la vocación sucesoral sobre el predio encartado, no existe prueba de que el demandante haya sido adjudicatario del citado bien a cualquier título, situación que redundo en el hecho que el señor Leovigildo

Fernando Hinestrosa “Responsabilidad extracontractual: antijuridicidad y culpa.”. Bogotá – Colombia, 2007.

8 Juan Carlos Henao. “El Daño: Análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del Estado en Derecho Colombiano y Francés”. Universidad Externado de Colombia. P. 37. Bogotá – Colombia, 2007.

9 Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera - Subsección C. Rad.: 41 0012331 00019940787601 (27225). Consejero ponente: Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Actor: José Ignacio Molina Grillo y otros. Demandado: Municipio de Neiva y otro. Asunto: Acción de reparación directa (sentencia). Bogotá, D. C., veintiuno (21) de noviembre de dos mil trece.

Caballero no hubiese podido enajenar, hipotecar, transmitir, donar y/o realizar cualquier tipo de negocio jurídico sobre el ya mencionado bien inmueble.

De otra parte, tampoco se allega material probatorio que demuestre las erogaciones monetarias que ha debido realizar el aquí demandante para restablecer su derecho al conseguir la revocatoria directa del acto de adjudicación de bien baldío, pues como manifiesta en su interrogatorio, no fue asesorado legalmente por ningún tipo de profesional, todas y cada una de las actuaciones que realizó en sede administrativa las realizó a nombre propio y por su propia cuenta.

Efectivamente, luego de analizar en su integralidad las pruebas que soportan esta actuación, no se encuentra acreditado que el demandante haya sufrido afectación alguna a fuero patrimonial o moral como consecuencia de las actuaciones de la entidad de blanco, durante el tiempo de vigencia del acto administrativo de declaración de bien baldío hasta la fecha de su revocatoria directa por parte de la administración, como quiera que con las demanda solo se enuncia la existencia de perjuicios materiales en la modalidad de daño emergente y lucro cesante, sin que se realizara un esfuerzo probatorio para demostrar su configuración y la obligación en cabeza del Estado de reparar el presunto daño antijurídico sufrido por la parte activa del presente medio de control, carga probatoria que emana del artículo 167 del Código General del Proceso y que honra el principio de “onus probandi incumbir actori”. En este punto, podemos decir que no se cumplen con las características o elementos constitutivos del daño, los cuales, según el Consejo de Estado¹⁰ son, “*que sea cierto, presente o futuro, determinado o determinable, anormal y que se trate de una situación jurídicamente protegida.*”, lo cual se ratifica con lo afirmado por la doctrina¹¹ cuando afirma que:

“las jurisdicciones han planteado el principio según el cual el perjuicio cierto [...] es el perjuicio actual o el futuro, a diferencia del eventual” (...)

“que el daño para que pueda ser reparado debe ser cierto”, esto es, “no un daño genérico o hipotético sino uno específico, cierto: el que sufre una persona determinada en su patrimonio”.

Se reitera entonces que el hecho del cual se pretende derivar el daño presuntamente causado al demandante se encuentra probado, no obstante, habida cuenta que el bien jurídicamente protegido en es el derecho a la propiedad privada y al patrimonio personal, derechos frente a los cuales no se prueba daño alguno en el proceso, no se puede establecer, por el solo hecho de la declaratoria como baldío de un bien frente al cual se tiene una expectativa herencial, se haya afectado patrimonialmente el demandante

10 Consejo De Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Radicación número: 05001-23-26-000-1996-01596-01(20132). Actor: Leonor Moncada Arboleda Y Otros. Demandado: Hospital San Fernando De Amaga Y Otros. Referencia: Acción De Reparación Directa –Sentencia. Bogotá D.C., veinticinco (25) de julio de dos mil once (2011).

11 JUAN CARLOS HENAO, “EL DAÑO”, Análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del estado en derecho colombiano y francés. Universidad Externado de Colombia, 1998. Página 129.

Al respecto ha señalado la doctrina¹²:

“Regla primordial del derecho de responsabilidad es aquella que enuncia que “sin perjuicio no hay responsabilidad”, a punto tal que el profesor Chapus ha escrito: “la ausencia de perjuicio es suficiente para hacer vano cualquier intento de comprometer la responsabilidad del Estado”. En efecto, la existencia del perjuicio es de tal trascendencia que su ausencia implica la imposibilidad de pretender la declaratoria de responsabilidad. Esta regla se encuentra ratificada naturalmente por la jurisprudencia colombiana, la cual enuncia que “el daño constituye un requisito de la obligación de indemnizar”, y que al no demostrarse “como elemento de la responsabilidad estatal, no permite que esta se estructure”. Como se observa, la ausencia de daño trae consecuencias negativas para quien intenta una acción en responsabilidad: impide la declaración de esta.”.

En suma, debemos tener en cuenta que el daño antijurídico no se prueba con las solas afirmaciones del demandante, se debe acreditar probatoriamente la configuración del mismo, situación que no se presenta en el caso que nos ocupa, pues no se acredita la configuración del daño antijurídico, como quiera que no se evidencia la lesión o menoscabo en su patrimonio o en su esfera personal, lo que basta para que el despacho determine que no es posible acceder a las pretensiones, pues al no estar demostrado el daño antijurídico, tampoco hay lugar al estudio de la imputabilidad a la entidad estatal, así como tampoco al estudio de los perjuicios reclamados.

6.- CONCLUSIÓN

En el presente caso no se logró acreditar el daño antijurídico, razón por la cual no hay lugar a estudiar los demás elementos de la responsabilidad del Estado y en consecuencia se deberán denegar las pretensiones de la demanda.

7.- CONDENA EN COSTAS Y AGENCIAS EN DERECHO.

De conformidad con el artículo 188 del C.P.A.C.A. en la sentencia se dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del C.P.C.

En el presente caso no se condenará en costas a la parte vencida, acogiendo los siguientes argumentos del órgano de cierre de la Jurisdicción:

El criterio de aplicación de las normas sobre condena en costas en desistimiento de la demanda, debe atender al carácter del conflicto suscitado en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, pues tal y como lo planteó el recurrente, la filosofía de esta figura en el derecho civil es diferente a la ventilada en asuntos como el de la referencia por el carácter público de una de las parte en conflicto, que entre otras cosas, ha justificado en Colombia la existencia de una jurisdicción especializada e independiente de la ordinaria.

En ese orden, como las costas procesales se orientan a sancionar el ejercicio abusivo de los instrumentos judiciales o el desgaste procesal innecesario de la parte demandada y de la propia administración de justicia¹³, su reconocimiento debe atender tal naturaleza y las circunstancias de cada caso.¹⁴

¹² JUAN CARLOS HENAO, “EL DAÑO”, Análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del estado en derecho colombiano y francés. Universidad Externado de Colombia, 1998. Página 38.

¹³ Sentencia T-342 de 2008: “Al respecto cabe señalar, que de acuerdo a la jurisprudencia de esta Corporación, se entiende por costas procesales los gastos que se deben sufragar en el proceso; la noción incluye las expensas y las agencias en derecho. Las expensas son las erogaciones distintas al pago de los honorarios del abogado, tales como el valor de las notificaciones, los honorarios de los peritos, los impuestos de timbre, copias, registros, pólizas, etc¹³. Las agencias en derecho corresponden a los gastos por concepto de apoderamiento dentro del proceso, que el juez reconoce discrecionalmente a favor de la parte

Es decir que, en materia de costas, habrá que considerar: (i) la naturaleza de los conflictos que se resuelven en la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que no tienen un contenido puramente económico, sino que está involucrado el interés público y el reclamo de derechos de los ciudadanos ante la administración, ámbito distinto al de la jurisdicción civil, así como las circunstancias particulares del caso. (ii) el fundamento de las costas procesales es sancionar el abuso del derecho o el desgaste judicial innecesario, por ello cabe el análisis de la conducta de las partes en el debate, las costas no pueden ser impuestas atendiendo simplemente el razonamiento objetivo de ser vencido en juicio.

En este caso no observa el Despacho que alguna de las partes haga uso temerario del recurso judicial, ni está demostrado que la administración haya desconocido los deberes que le impone el artículo 10 del C. P. A. C. A., razón por la cual se abstendrá de imponer condena en costas, rectificando la postura adoptada en casos semejantes, pues bajo la nueva interpretación que hace el Consejo de Estado del artículo 188 del C. P. A. C. A., cabe aún contemplar en este procedimiento argumentos distintos a ser vencido en juicio, debiendo estudiar el Juez las características particulares de cada debate antes de condenar en costas, razonamiento que no se tuvo en cuenta en decisiones anteriores sobre este punto.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Tunja, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO.- Negar las pretensiones formuladas por el señor LEOVIGILDO CABALLERO CABALLERO contra el INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL - INCODER.

SEGUNDO.- No hay lugar a condena en costas por lo expuesto por el Despacho.

TERCERO.- La sentencia se notificará conforme a lo señalado en el artículo 203 de la ley 1437 de 2011.

CUARTO.- Archivar el expediente una vez cobre firmeza la presente providencia.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO
Juez

vencedora atendiendo a los criterios sentados en el numeral 3° del artículo 393 del C.P.C.¹³, y que no necesariamente deben corresponder a los honorarios pagados por dicha parte a su abogado.”

¹⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejero ponente GUILLERMO VARGAS AYALA. Bogotá, 17 de octubre de 2013. Radicación 150012333000201200282. Actor: AUGUSTO VARGAS SÁENZ. Demandado: Ministerio de minas y energía.