Juzgado Décimo Administrativo del Circuito Judicial de Ibagué

Ibagué, primero (1) de septiembre del dos mil veintiuno (2021)

Radicado:	**73001-33-33-009-2016-00052-00**
Medio de Control:	**REPARACIÓN DIRECTA**
Demandante:	**RUTH GAMBOA DE ALVIRA, MARÍA RUTH ALVIRA GAMBOA, MARTHA ISABEL ALVIRA GAMBOA, GERMÁN ANTONIO ALVIRA GAMBOA y JORGE ENRIQUE ALVIRA GAMBOA**
Demandado:	**INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL - INCODER en liquidación**
Asunto:	Falla del servicio
Sentencia:	00028

I. ANTECEDENTES

Surtido el trámite legal y de conformidad con lo establecido en el artículo 179 y 187, del C.P.A.C.A., no encontrándose causal de nulidad que invalide lo actuado y cumplidos los presupuestos y las ritualidades procesales, se procede a dictar sentencia en el proceso que en ejercicio del medio de control de reparación directa promovió **RUTH GAMBOA DE ALVIRA, MARÍA RUTH ALVIRA GAMBOA, MARTHA ISABEL ALVIRA GAMBOA, GERMÁN ANTONIO ALVIRA GAMBOA y JORGE ENRIQUE ALVIRA GAMBOA** en contra del **INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL - INCODER en liquidación**

II.REFORMA A LA DEMANDA

El apoderado de la parte demandante dentro del terminó legal reformó la demanda[1] con el objeto de: i) incluir nuevas entidades demandadas, ii) adicionar el acápite de las pretensiones, iii) incluir nuevos hechos de la demanda, iv) corregir y adicionar el acápite de normas violadas y el concepto de violación de las mismas, v) adicionar el acápite de pruebas aportando nuevas documentales, solicitar recepción de otros testimonios, solicitar decretar dictamen pericial y vi) corregir y aclarar el acápite de estimación razonada de la cuantía

i) Solicitó al despacho incluir a la **AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS** y a la **AGENCIA DE DESARROLLO RURAL** como parte demandadas, entidades creadas por el gobierno nacional luego de ordenar la liquidación del INCODER antes INCORA**.**

1. PRETENSIONES

1.1 Que se declare que el **Instituto colombiano de Desarrollo Rural - INCODER** antes **INCORA** adscrita al Ministerio de agricultura y desarrollo rural es administrativa, civil y extracontractualmente de todos los perjuicios morales y materiales (lucro cesante y daño emergente), que ha ocasionado a los demandantes **Ruth Gamboa de Alvira, María Ruth Alvira Gamboa, Martha Isabel Alvira Gamboa, Germán Antonio Alvira gamboa y Jorge Enrique Alvira Gamboa** al impedir el uso y goce del predio denominado

[1] Folio 92 al 123 cuaderno principal tomo I

"Playarrica", ubicado en la vereda el guanábano del Municipio de Chaparral, identificado con la matricula inmobiliaria No 355-7819 de la oficina de registro de instrumentos públicos de Chaparral.

1.2 como consecuencia de la declaración anterior se condene a la accionada **INCODER**, a pagar a favor de los demandantes o a quien represente lealmente sus intereses, los siguientes perjuicios morales:

1.2.1. Por los perjuicios morales causados directamente a los demandantes la suma de cien (100) SMLMV para cada uno de ellos.

SMLV	$644.350
RUTH GAMBOA DE ALVIRA	$64'435.000
MARIA RUTH ALVIRA GAMBOA	$64'435.000
MARTHA ISABEL ALVIRA GAMBOA	$64'435.000
GERMAN ANTONIO ALVIRA GAMBOA	$64'435.000
JORGE ENRIQUE ALVIRA GAMBOA.	$64'435.000
Subtotal daño moral	$322.175.000

1.2.2. Por los perjuicios morales ocasionados al señor Jorge Alvira Jácome (q.e.p.d.) un total de 400 SMLMV, equivalentes a $257.740.000 distribuidos así:

1.2.2.1 Para Ruth Gamboa de Alvira la suma de 200 SMLMV:	$128'870.000
1.2.2.2 Para los 4 Hijos de 50 SMLMV igual a $32'217.500 c/u	$128'870.000
TOTAL, daño moral	$579'915.000

1.3 Se condene a la accionada **INCODER** a pagar a favor de los demandantes o a quien represente lealmente sus intereses, los siguientes perjuicios materiales ocasionados directamente a los demandantes en calidad de:

1.3.1 **Lucro cesante**: por concepto de frutos civiles dejados de percibir que hubiese generado por arrendamientos el predio, debidamente indexados, desde el 18 de julio de 1985 fecha de inscripción de la resolución de extinción de dominio hasta el 14 de marzo del 2014 fecha en que se inscribió la resolución de no extinción del dominio la suma de **$452.120.075** de pesos

1.3.2 **Daño emergente** la suma de **$40.000.000** de pesos por concepto de honorarios de peritos y abogados y demás gastos efectuados en la atención del proceso.

TOTAL, PERJUICIOS: $1'072.035.075.

1.4 se condene a la demandada a cancelar las sumas resultantes de la sentencia debidamente indexadas acorde al artículo 187 CPACA.

1.5 Que la accionada cumpla la sentencia en los términos de los artículos 187, 189 y 192 del CPACA.

1.6 Se condene a la accionada al pago de costas de conformidad con el articulo 188 CPACA

En la reforma a la demanda los actores solicitan el reconocimiento y pago de la suma de sesenta mil ($60.000) pesos cancelados por concepto de peritos, debidamente indexados desde la fecha en que fueron erogados es decir desde el día 20 de agosto de 1987 hasta la fecha, equivalentes a un millón seiscientos setenta y cinco mil quinientos cinco pesos ($1'675.505) moneda corriente

2. HECHOS

Como fundamento de las anteriores pretensiones, el apoderado judicial de los demandantes señaló los siguientes hechos y omisiones

2.1. Que el señor **Jorge Alvira Jácome** (q.e.p.d.) era el propietario del predio denominado "Playarrica" ubicado en la vereda el Guanábano del Municipio de Chaparral identificado con la matricula inmobiliaria No 355 7819 de la oficina de instrumentos públicos de Chaparral.

2.2 Que el señor Jácome explotaba de manera conveniente y adecuada el predio de su propiedad, mediante actividad pecuaria y en menor intensidad la agrícola, en cumplimiento de la función social que se le exige a la propiedad.

2.3 El señor Jácome ejercía actos de señor y dueño sobre el inmueble, desconociendo dominio ajeno, ejecutando su posesión de manera tranquila, permanente y pública manteniendo su predio debidamente cercado, teniendo casa de habitación, sembradíos y pastos, estableciendo corrales y actividades complementarias para la actividad pecuaria y preservando las zonas de reserva y protección

2.4 Que a pesar de existir en el fundo explotación económica ganadera, corrales, pastos artificiales y naturales debidamente conservados, inexplicablemente la extinta INCORA hoy INCODER mediante la expedición de la **resolución No 03196 del 18 de julio de 1985** inició proceso de extinción de dominio privado del predio "Playarrica" la cual fue inscrita en el folio de matrícula inmobiliaria No 355 7819 de la oficina de registro de instrumentos públicos de Chaparral.

2.5 Que el INCORA practicó al predio "Playarrica" varias inspecciones oculares con asistencia de peritos y elaboración de dictámenes periciales, en donde se dejó constancia que existía explotación ganadera para lo cual existía una infraestructura, la cual no era de excelsas condiciones, pero si reflejaba la adecuada explotación del inmueble.

2.6 Que el señor Alvira Jácome desde el inicio del proceso de extinción de dominio, en forma personal y también a través de sus representantes judiciales manifestó su desacuerdo con el proceso de extinción, insistiendo en la improcedencia del mismo, solicitando al INCODER la terminación del proceso y desafectación del mismo, estando atento al proceso y facilitando su impulso, cancelando honorarios a los peritos, facilitando las visitas e inspecciones, colaborando activamente con las gestiones de la entidad, demostrando la existencia de explotación económica y señalando que las condiciones de orden público impedían una mejor explotación, siendo prueba de ello el secuestro de uno de sus parientes.

2.7. El señor Jorge Alvira Jácome falleció el 16 de marzo del 2004 y siendo adjudicado el predio en común y proindiviso a sus causahabientes en proceso de sucesión que cursó en

el juzgado primero promiscuo de familia de Girardot, siendo aprobada la partición mediante sentencia del 28 de abril del 2010, la cual fue inscrita en el folio de matrícula inmobiliaria y encontrándose aún activo y en trámite el proceso de extinción de dominio

2.8 El mencionado proceso de extinción se inició el 18 de julio de 1985 con la resolución No 03196 hasta la fecha de expedición de la **resolución No 3128 del 2 de noviembre del 2010** mediante la cual el INCODER resolvió y ordenó no extinguir el dominio de derecho privado del predio "Playarrica", al considerar que la extinción era improcedente por la existencia de explotación económica y disponiendo que una vez vencidos los términos de ejecutoria, copia de la resolución debía ser remitida a la oficina de registro de instrumentos públicos de Chaparral para su inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria No 355-7819.

2.9 La parte accionante expresa que la no extinción del dominio en razón a la existencia de explotación económica es un hecho insólito si se tiene en cuenta que cotejando las actas de inspección ocular se evidencia que, al inicio del proceso, que duró 28 años y 8 meses, existía mayor número de ganados, mejores pastos y mejor infraestructura.

2.10. El proceso de extinción de dominio, que duró en forma desconcertante e inexplicable 28 años y 8 meses, para concluir que era improcedente por existencia de explotación económica, sometió al señor Jácome y a los hoy demandantes a un indignante, denigrante y torturante proceso, en el cual primero murió el procesado sometido a más de 20 años de angustia, incertidumbre y confusión con la amenaza de la extinción de la propiedad de sus arraigos y durante el trámite de extinción, el predio "Playarrica" estuvo afectado, perjudicado, inutilizado y bloqueado para cualquier negociación y actividad de explotación.

2.11 Que la dirección técnica de procesos agrarios - subgerencia de tierras rurales del INCODER notificó la **resolución No 3128 del 2 de noviembre del 2010** mediante edicto publicado el 13 de septiembre del 2013 y desfijado el 27 de septiembre del 2013.

2.12 El director técnico de procesos agrarios del INCODER mediante comunicación No 20132162626 del 3 de diciembre del 2013, solicitó al Consejo de Estado información si la resolución **3128 del 2 de noviembre del 2010** había sido sometida a revisión.

2.13. El director técnico de procesos agrarios del INCODER hizo constar que la resolución No **3128 del 2 de noviembre del 2010** quedo debidamente ejecutoriada el 7 de octubre del 2013

2.14. El director técnico de procesos agrarios del INCODER el 26 de febrero del 2014 mediante comunicación No 2104 2111233 [2] solicitó con carácter urgente al registrador de instrumentos públicos de Chaparral la inscripción de la resolución No 3128 del 2 de noviembre del 2010 emanada del INCODER, mediante la cual se ordenó no extinguir el predio "Playarrica", que finalmente se inscribió el 11 de marzo del 2014.

2.15. El señor Jorge Enrique Alvira Jacome y posteriormente sus herederos no pudieron utilizar el predio "Playarrica" como garantía para la adquisición de créditos durante el tiempo que estuvo afectado por el trámite de extinción de dominio

[2] Folio 23 cuaderno principal tomo I

2.16 Que los hoy demandantes en calidad de herederos y causahabientes del señor Alvira Jacome tienen un legítimo interés jurídico para demandar ante al INCODER antes INCORA por los daños irrogados derivados de la actuación administrativa.

2.17 Que el predio "Playarrica" fue adquirido por el señor Jorge Enrique Alvira Jacome por compra de derechos y acciones sucesorales mediante escritura No 1005 del 28 de noviembre de 1968 notaria única de Chaparral y adjudicado a sus herederos mediante sentencia que aprobó la partición el 28 de abril del 2010 proferida por el Juzgado segundo promiscuo de familia de Girardot.

2.18 El gobierno nacional mediante decreto 2365 del 2015 suprimió el INCODER y ordenó su liquidación y mediante decreto 2363 del 2015 el gobierno nacional creo la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y la Agencia de Desarrollo Rural (ADT) para reemplazar, sustituir y cumplir las funciones del liquidado INCODER.

3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA[3]

A través de apoderada judicial la accionada INCODER contestó la demanda oponiéndose a todas y cada una de las pretensiones de la demanda por considerar que no les asiste ninguna clase de derecho a los demandantes, porque los hechos sobre los cuales se fundamentó la misma son situaciones que no les consta, existiendo indebida escogencia de la acción aunada a la caducidad de la misma.

Informa que mediante decreto 2365 del 2015 el gobierno suprimió el INCODER con la prohibición expresa de iniciar nuevas actividades en desarrollo de su objeto social, conservando únicamente capacidad jurídica para expedir actos y convenios necesarios para su liquidación.

Que mediante decreto 2363 del 2015 se creó la Agencia Nacional de Tierras (ANT) con el objeto de ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural y una vez establecida la planta de personal de la agencia – decreto 418 del 2016 – y ya estando en funcionamiento las agencias creadas, el INCODER en liquidación hizo transferencia de los expedientes a la mencionada agencia, razón por la cual no pueden aportar el expediente requerido del presente asunto.

Propuso las excepciones de *1. Caducidad 2. Falta de legitimación en la causa por pasiva*

3.1. CONTESTACION A LA REFORMA DE LA DEMANDA[4]

El apoderado judicial de la Agencia Nacional de Tierras ANT contestó la reforma a la demanda el 7 de julio del 2017 oponiéndose a todas y cada una de las pretensiones de la demanda por considerar que a los demandantes no les asiste ninguna clase de derecho porque los hechos sobre los cuales se fundamentó la demanda son situaciones que no les consta, aunado a lo anterior existe una clara e indiscutible indebida escogencia del medio de control aunado a la caducidad del mismo.

Que mediante decreto 2363 del 2015 se creó la Agencia Nacional de Tierras con el objeto de ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural y una vez establecida

[3] Folio 67 al 85 cuaderno principal tomo I
[4] Folio 602 al 607 cuaderno principal tomo IV

la planta de personal de la agencia – decreto 418 del 2016 – y ya estando en funcionamiento las agencias creadas, el INCODER en liquidación hizo transferencia de los expedientes a la mencionada agencia, razón por la cual no pueden aportar el expediente requerido del presente asunto.

Propuso las excepciones de *1. Caducidad 2. Falta de legitimación en la causa por pasiva*

4. Alegatos de conclusión y Concepto Ministerio público

4.1. Parte demandante

Revisado el expediente se evidencia la parte demandante guardo silencio según constancia secretarial visible a folio 751

4.2 Parte demandada[5]

El apoderado de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) en su escrito de alegaciones finales señaló que frente a la entidad se configura la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva porque dentro de las funciones que le fueron asignadas por el decreto 2364 del 2015, *"Por medio del cual se crea la Agencia nacional de desarrollo rural, se determina su objeto y su estructura orgánica*" no se encuentra la relacionada con el objeto de la presente acción, específicamente la que tiene que ver con la declaratoria de extinción de dominio predios

Que la Agencia de Desarrollo Rural no está legitimada en el presente litigio porque su objeto y funciones, no guardan relación con los hechos que se imputan específicamente la indemnización por los perjuicios morales y materiales causados a los demandantes al impedir el uso y goce del predio.

Agrega que el artículo 90 Constitucional señala que el estado tiene el deber de responder patrimonialmente por los daños antijuridicos que le sean imputables causados por la acción u omisión de las autoridades públicas.

Que teniendo en cuenta los títulos de imputación y para que se configure la responsabilidad de la administración se requiere la estructuración de tres elementos: i) el daño antijuridico, ii) el deficiente funcionamiento del servicio ya sea porque no funcionó cuando ha debido hacerlo o lo hizo de forma tardía o equivocada y iii) una relación de causalidad entre este último y el primero, es decir, la comprobación que el daño se produjo a consecuencia de la falla en el servicio.

Que basta la ausencia de uno de los elementos para impedir que se impute la responsabilidad al estado y el nexo causal se entiende como la relación eficiente entre el hecho generador del daño y el daño probado, siendo necesario que para declarar responsable a una persona jurídica es indispensable definir si la misma aparece ligada al resultado.

En el presente litigio se evidencia que el daño causado a los demandantes no es resultado de la acción de la agencia de desarrollo rural por cuanto no fue la entidad que inicio el trámite de extinción de dominio del predio, fueron el extinto INCORA quien inició el

[5] Folio 746 al 750 cuaderno principal tomo IV

procedimiento y fue el INCODER quien decidió no finalizarlo y en consecuencia solicitó desestimar las pretensiones de la demanda y condenar en costas a la demandante.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL DESPACHO

5. Problema Jurídico planteado

Procede el despacho a determinar si ¿las entidades accionadas son administrativa y patrimonialmente responsables de los perjuicios morales y materiales causados a los demandantes como consecuencia de la falla en el servicio a causa del fallido proceso de extinción de dominio privado iniciado por el INCORA en contra del predio “Playarrica” de propiedad del señor Jorge Alvira Jacome hasta el momento de su muerte y continuado por el INCODER en contra de sus herederos?

6. Tesis que resuelven el problema jurídico

6.1 Tesis de la parte accionante

Señala que debe declararse responsable a la entidad demandada porque incurrió en grave y flagrante falla en el servicio iniciando un proceso de extinción de dominio privado de un predio y luego la misma entidad niega la extinción por considerarla improcedente por no darse los presupuestos requeridos para su configuración y también por el retardo injustificado de más de 28 años para adoptar una decisión, violando así el debido proceso a los demandantes, al impedirles realizar negocios, pues en la práctica nadie acepta negociar un bien sujeto a proceso de extinción de dominio, habida cuenta que puede perder el dinero que invierta en el negocio del inmueble, causando un daño antijurídico a los accionantes y perjuicios morales y materiales, perjuicio que legalmente que no estaban obligados a soportar.

6.2 Tesis de la accionada

Considera que deben ser negadas las pretensiones de la demanda, teniendo en cuenta que no les asiste ninguna clase de derecho a los demandantes porque los hechos sobre los cuales se fundamentó la misma son situaciones que no les consta, existiendo indebida escogencia de la acción aunada a la caducidad de la misma.

Informa que mediante decreto 2365 del 2015 el gobierno suprimió el INCODER con la prohibición expresa de iniciar nuevas actividades en desarrollo de su objeto social, conservando únicamente capacidad jurídica para expedir actos y convenios necesarios para su liquidación.

6.3. Tesis del despacho

El Despacho accederá parcialmente a las pretensiones de la demanda, como quiera que conforme al extenso volumen probatorio se logró establecer que desde el año 1985 el INCORA mediante expedición e inscripción de resolución motivada dio o inicio al proceso de extinción de dominio privado del predio “Playarrica” de propiedad del señor Jorge Alvira Jacome por considerar inexistente la explotación económica del mismo, proceso que se resolvió 28 años después con la declaración de no extinción del dominio por parte del INCODER, al demostrarse por parte de los herederos del señor Alvira la existencia de explotación económica consistente en cría y levante de ganado.

7. Hechos probados jurídicamente relevantes

HECHOS PROBADOS	MEDIO PROBATORIO
1. Que el señor Jorge Alvira Jácome era el propietario del predio rural "Playarrica" ubicado en la vereda el guanábano del Municipio de Chaparral, adquirido mediante escritura pública No 1005 del 28 de noviembre de 1968 notaria única de Chaparral	**Documental**: copia escritura pública No 1005 del 28 de noviembre de 1968 (fl 474 al 477 cuaderno principal tomo III) y certificado de libertad y tradición folio de matrícula inmobiliaria No 355-7818 (fl 3 – 5 cuaderno principal tomo I)
2. El señor Jorge Alvira contrajo matrimonio con la señora Ruth Gamboa el 14 de diciembre de 1957	**Documental:** Extraído del registro civil de matrimonio No 03492438 (fl 471 cuaderno principal tomo III)
3. Que el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria inició proceso de extinción del dominio privado del predio "Playarrica" por inexistencia de explotación económica	**Documenta:** Copia resolución No 3196 del 18 de julio de 1985 (fl 6 - 11 cuaderno principal tomo I)
4.. Que la resolución 3196 del 18 de julio de 1985 fue inscrita en la oficina de registro de instrumentos públicos de Chaparral el 26 de marzo de 1986	**Documental:** Copia certificado de libertad y tradición folio de matrícula inmobiliaria No 355-7818 Anotación No 006 (fl 3 – 5 cuaderno principal tomo I)
5. El señor Jacome solicitó al INCORA inspección ocular al predio la cual fue ordenada el 17 de septiembre de 1987, previo pago de $60.000 como gastos de peritaje	**Documental:** Petición inspección ocular, designación peritos y copia inspección ocular (fl 125 – 139 cuaderno principal tomo I)
6. Peritos adscritos al Instituto Agustín Codazzi realizaron el dictamen pericial entregando informe el 23 de octubre de 1987	**Documental:** Copia dictamen pericial (fl 142 – 151 cuaderno principal tomo I)
7. El señor Jorge Alvira Jacome falleció el 16 de marzo del 2004	**Documental:** Copia registro civil de defunción 5014097 (fl 472 cuaderno principal tomo III)
8. La partición de la sucesión del señor Jorge Alvira Jacome fue aprobada por el Juzgado primero promiscuo de familia de Girardot mediante sentencia del 28 de abril del 2010 e inscrita en la oficina de registro de Chaparral	**Documental:** Copia certificado de libertad y tradición folio de matrícula inmobiliaria No 355-7818 Anotación No 008 (fl 48 - 49 cuaderno principal tomo I)
9. La unidad nacional de tierras rurales UNAT ordenó Inspección ocular al predio "Playarrica"	**Documental:** Copia informe inspección realizada el 19 de marzo del 2009 (fl 370 – 400 cuaderno principal tomo 2)
10.. Que el INCODER resolvió no extinguir el dominio privado del predio "Playarrica"	**Documental:** Copia resolución No 3128 del 2 de noviembre el 2010 (fl 12 al 15 cuaderno principal tomo I)
11. El INCODER notificó la resolución No 3128 del 2 de noviembre el 2010 mediante edicto fiado el 13 de septiembre del 2013 y desfijado el 27 de septiembre del 2013	**Documental:** Copia notificación por edicto (fl 18 – 20 cuaderno principal tomo I)
12. El director técnico de procesos agrarios del INCODER solicitó al Consejo de Estado información si la resolución **3128 del 2 de noviembre del 2010** había sido sometida a revisión, quedando debidamente ejecutoriada el 7 de octubre del 2013	**Documental:** Comunicación No 20132162626 del 3 de diciembre del 2013 y Constancia expedida por el director técnico procesos agrarios de INCODER (fl 21 -22 cuaderno principal tomo I)
13. La resolución No 3128 del 2 de noviembre del 2010 fue inscrita en la oficina de registro de instrumentos de Chaparral el 11 de marzo del 2014	**Documental:** Copia certificado de libertad y tradición folio de matrícula inmobiliaria No 355 - 7818 Anotación No 009 (fl 48 - 49 cuaderno principal tomo I)

8. De la competencia. Excepción de falta de legitimación en la causa.

Las entidades accionadas proponen la excepción señalando que el gobierno nacional en los decretos de supresión señaló expresamente la prohibición al INCODER de iniciar nuevas actividades y suspender los términos de los procesos.

Al respecto es menester analizar la situación jurídica de las entidades involucradas en el proceso de extinción del dominio privado del predio "Playarrica" desde su inicio por el INCORA en el año 1985 y culminación por el INCODER mediante expedición e inscripción de la resolución en el folio de matrícula inmobiliaria.

El Instituto Colombiano de la reforma agraria INCORA fue creado por Ley 135 de 1961 ley de reforma agraria complementada por la ley 1 del 26 de enero de 1968· adscrito al Ministerio de Agricultura, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, mediante decreto 1292 del 2003 el gobierno nacional ordenó la supresión y liquidación del Instituto colombiano de la reforma agraria INCORA, del Instituto Nacional de Adecuación de Tierras, INAT, del Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural, DRI y del Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura, INPA fijándose un plazo máximo de 3 años para su realización.

Que se hizo necesario crear una entidad de Desarrollo Agropecuario y Rural que cumpliera con los objetivos de las entidades suprimidas, en consecuencia, el gobierno nacional mediante decreto 1300 del 21 de mayo del 2003 creo el Instituto Colombiano de desarrollo rural INCODER, como un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera.

Que el Gobierno nacional mediante decreto 2365 del 7 de diciembre del 2015 ordenó la supresión y liquidación del INCODER y en uso de las facultades extraordinarias conferidas en el artículo 107 Ley 1753 del 2015 el Presidente de la Republica expidió el Decreto ley 2363 de 2015 mediante el cual se creó la **Agencia Nacional de Tierras ANT** con el objeto de ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Decreto ley 2364 de 2015 mediante el cual se creó la **Agencia de Desarrollo Rural ADR** con el objeto de ejecutar la política de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Visto el historial de creación y supresión de las entidades encargadas del manejo de las tierras rurales y que las funciones de las suprimidas INCORA-INCODER fueron subsumidas por las recién creadas Agencias Nacional de Tierras (ANT) y Agencia de Desarrollo Rural (ADR), es claro para el despacho que las entidades señaladas en orden de creación y supresión, han actuado y dado impulso al fallido proceso de extinción de dominio bajo estudio ordenando mediante actos administrativos, inspecciones judiciales y dictámenes periciales, por lo tanto están legitimadas para comparecer al presente proceso y en ese orden de ideas se declarará no probada la excepción de falta de legitimación.

9. DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

De acuerdo con el artículo 90 constitucional, el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas, responsabilidad que se materializa cuando se configura un daño antijurídico, entendido este, como aquel sufrido por un sujeto que no tiene el deber jurídico de soportar[7].

Así mismo, el Consejo de Estado ha señalado que los elementos que sirven de fundamento a la responsabilidad son en esencia el daño antijurídico que consiste en el menoscabo del interés jurídico tutelado y la antijuridicidad en que él no debe ser soportado

por el administrado, ya sea porque es contrario a la Carta Política o a una norma legal, o, porque es "irrazonable," sin depender *"de la licitud o ilicitud de la conducta desplegada por la Administración"*[8] y su imputación, entendiendo ésta última como el componente que permite atribuirle jurídicamente un daño a un sujeto determinado, pudiendo darse no sólo por la causalidad material, sino también en razón a criterios normativos o jurídicos.

Por su parte el daño para que sea resarcible, es imprescindible que sea antijurídico, esto es, que la persona no tenga el deber jurídico de soportarlo, que sea cierto, es decir, que se pueda apreciar de forma que suponga una lesión a un derecho, bien o interés legítimo que se encuentre protegido en el ordenamiento jurídico, y que sea personal, pues debe ser padecido por quien lo solicita[9].

Así, el Consejo de Estado ha señalado que los elementos que sirven de fundamento a la responsabilidad son en esencia el daño antijurídico y su imputación, entendiendo ésta última como el componente que permite atribuirle jurídicamente un daño a un sujeto determinado, pudiendo darse no sólo por la causalidad material, sino también en razón a criterios normativos o jurídicos, de ahí que, en forma reiterada el órgano contencioso ha indicado que una vez definido que se ésta frente a una obligación que incumbe al Estado, debe determinarse el título en razón al cual se atribuye el daño causado.

En atención a ello, se ha entendido el daño antijurídico como la lesión patrimonial o extra patrimonial sufrida por la víctima sin que tenga el deber de soportarla, y la imputación, como la atribución que de esa lesión se hace al Estado a partir de la acreditación de los títulos que corresponden a los diferentes sistemas de responsabilidad. Al respecto, ha sostenido el órgano de cierre:

> *"la imputación fáctica supone un estudio conexo o conjunto entre la causalidad material y las herramientas normativas propias de la imputación objetiva que han sido delineadas precisamente para establecer cuándo un resultado, en el plano material, es atribuible a un sujeto. De otro lado, la concreción de la imputación fáctica no supone por sí misma, el surgimiento de la obligación de reparar, ya que se requiere un estudio de segundo nivel, denominado imputación jurídica, escenario en el que el juez determina si además de la atribución en el plano fáctico existe una obligación jurídica de reparar el daño antijurídico; se trata, por ende, de un estudio estrictamente jurídico en el que se establece si el demandado debe o no resarcir los perjuicios bien a partir de la verificación de una culpa (falla), o por la concreción de un riesgo excepcional al que es sometido el administrado, o de un daño especial que frente a los demás asociados es anormal y que parte del rompimiento de la igualdad frente a las cargas públicas"*[6]

Ahora bien, la falla del servicio se ha reconocido como el título jurídico de imputación por excelencia cuando de lo que trata es de ejercer control de la acción del Estado ante el incumplimiento de una obligación a su cargo, pues en tal caso, lo pretendido es el resarcimiento de los perjuicios derivados de un daño antijurídico ocasionado por el funcionamiento anormal de la administración que se concreta en la inobservancia de un deber legal.

Por consiguiente, la responsabilidad del Estado por falla del servicio, se configura cuando en el ejercicio de una actividad propia, por omisión de sus agentes en el cumplimiento de sus funciones, incurre en una anomalía, siendo necesario confrontar las normas que determinan su accionar con el grado de observancia de las mismas por parte de la autoridad administrativa.

---

[6] Sentencia del 9 de junio de 2010. Consejo de Estado - Sección Tercera. Rad. 1998-0569.

Entonces, expone de forma reiterada el órgano de cierre que la falla del servicio, se configura por el retardo, por la irregularidad e ineficacia en la prestación, pero también por la omisión o ausencia del mismo; de modo que el **retardo** se da cuando la Administración actúa tardíamente ante la ciudadanía, **la irregularidad** se configurará cuando el servicio se presta en forma diferente a como debe hacerse contrariando las normas que lo regulan, **la ineficiencia** cuando el servicio se presta pero no es diligente ni eficaz como es su deber legal; y **la omisión** se dará cuando teniendo el deber legal de prestar el servicio, no actúa, quedando desamparada la ciudadanía.[7]

Que el régimen de responsabilidad que la parte accionante pretende aplicar es el de la falla en el servicio y el Consejo de Estado ha señalado que los elementos de la responsabilidad son una i) actuación de la administración que pueda calificarse de irregular, ii) existencia de un daño real, que sea cierto, particular que sea anormal y se refiera a una situación jurídica protegida y iii) un nexo causal entre la actuación que se imputa a la administración y el daño causado o sea que sea resultado del actuar de la administración.

10. Elementos de la Responsabilidad
10.1 El Daño

En el caso bajo estudio se tiene que el Instituto colombiano de la reforma agraria INCORA inició proceso administrativo de extinción de dominio privado del predio “Playarrica” ubicado en la vereda el Guanábano del Municipio de Chaparral Departamento del Tolima de propiedad del señor Jorge Alvira Jacome, mediante la expedición de la resolución No 03196 del 18 de julio de 1985 inscribiendo la misma en el folio de matrícula inmobiliaria No. 355 – 7819 de la Oficina de registro de instrumentos públicos de Chaparral el 25 de marzo de 1986, al considerar que se configuran los presupuestos para la extinción debido a que por parte del titular del derecho de dominio no se adelanta una explotación económica, regular y estable que cumpla con las exigencias legales establecidas en las leyes 200 de 1936, 135 de 1961, 4 de 1973 y los decretos 059 de 1958 y 1577 de 1974.

De acuerdo con las pruebas aportadas al plenario, se encuentra establecido que efectivamente el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER mediante resolución No 3128 del 2 de noviembre del 2010 resolvió no extinguir el derecho de dominio privado sobre el predio rural Playa Rica teniendo en cuenta que en visita de inspección ocular realizada en el 2009, se evidenció la explotación económica del predio con ganadería y agricultura por parte de herederos del señor Jorge Alvira Jacome (q.e.p.d.)

Que la citada resolución fue inscrita el 11 de marzo del 2014 en el folio de matrícula No 355 – 7819 de la oficina de registro de instrumentos públicos de Chaparral, 27 años 11 meses y 16 días después de inscrito y publicado el procedimiento de extinción de dominio privado del predio “Playarrica”, en consecuencia y en virtud de lo anterior, se encuentra probado el primero de los elementos de la responsabilidad, el daño.

10.2. La Imputación

Ahora bien, ha afirmado el Consejo de Estado[8] que la posibilidad de imputar un daño a la administración depende el análisis del caso particular desde dos puntos de vista, el

[7] Sentencia del 30 de noviembre de 2006, Consejo de Estado - Sección Tercera. Exp. 14880.
[8] Sentencia del 29 de enero de 2016. Sección Tercera – Subsección B. Rad: 17001-23-31-000-2005-02258 01(36814)

fenomenológico y el jurídico. Así, ha advertido el órgano de cierre, que no solo se debe verificar la efectiva participación de sus agentes en los hechos u omisiones alegadas, sino que además debe existir un fundamento jurídico por virtud del cual es posible establecer que le asiste el deber de reparar el daño.

De esta forma, cuando resulten vulnerados los intereses de los particulares por una actuación u omisión del Estado, el interesado podrá acudir a la jurisdicción administrativa, por medio de uno de los mecanismos judiciales dispuestos para ello, buscando el resarcimiento de los perjuicios ocasionados e imponerle a la Administración el deber de responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de sus agentes, toda vez que el elemento fundamental de la responsabilidad es la existencia de un daño que la persona no esté en el deber legal de soportar, siendo la reparación directa el medio de control, para lograr la indemnización de los daños causados por el Estado, por la comisión de 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 administración.[9]

Acreditado el daño será necesario establecer si de este hecho son responsables las entidades demandadas, esto es, si el daño causado resulta imputable a ellas y tiene carácter antijurídico, para lo cual se realiza el siguiente análisis.

Para lo anterior, el despacho considera necesario tener en cuenta los postulados aducidos por las partes, para probar los supuestos de hecho, por lo que se tiene que el extinto INCORA el 18 de julio de 1985 expidió la resolución No 3196 dando inicio a las diligencias administrativas tendientes a la extinción del dominio privado del predio “Playarrica” ubicado en la Vereda Guanábano del Municipio de Chaparral Departamento del Tolima del señor Jorge Alvira Jacome en razón de la inexistencia de explotación económica acorde con lo establecido por la ley y para su publicidad se inscribió la decisión en el folio de matrícula inmobiliaria No. 355-7819 de la oficina de registro de instrumentos públicos de Chaparral el 25 de marzo de 1986.

Luego de practicarse una inspección ocular al predio “Playarrica” en el mes de marzo del 2009 el INCODER, entidad que asumió las funciones del liquidado INCORA, resolvió no extinguir el dominio privado del citado predio, al evidenciarse la existencia de explotación económica con ganadería y agricultura por parte de los herederos del señor Alvira Jacome (q.e.p.d.), y para ello profirió la resolución No 3128 del 2 de noviembre del 2010 ordenándose la inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria, una vez vencidos los términos legales de reposición y revisión.

Sin embargo, la resolución solamente fue notificada por edicto fijado el 3 de septiembre del 2013 y quedó debidamente ejecutoriada el 3 de octubre del 2013, según constancia expedida por el director técnico de procesos agrarios del INCODER y se inscribió en el folio de matrícula inmobiliaria 355-7819 el 11 de marzo del 2014.

De lo esbozado por los precedentes jurisprudenciales, se ha concluido que, con la omisión en el actuar de los agentes del Estado, se evidencia una violación grave al derecho

[9] Artículo 140 Ley 1437 de 2011

fundamental de uso, goce o disfrute y disposición de la propiedad privada configurándose falla del servicio por parte de la demandada - tanto por acción como por omisión, como se acredita en el caso objeto de estudio acorde al material probatorio allegado al expediente.

Se encuentra probado que el señor Jorge Alvira Jacome (q.e.p.d.) compro la finca "Playarrica" ubicada en la vereda el Guanábano del Municipio de Chaparral dedicándose a la agricultura y la ganadería como explotación económica del predio.
En el año 1985 el INCORA inició proceso de extinción de dominio privado del predio en razón a la inexistencia de explotación económica mediante la expedición de resolución 3196 y publicidad de la misma con la inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria No 355-7819 de la oficina de registro de instrumentos públicos de Chaparral, con la oposición de su propietario

Con la liquidación del INCORA ordenada por el gobierno nacional el proceso fue remitido a la entidad que asumió sus funciones el INCODER el cual continuo con el procedimiento hasta la fecha que el gobierno ordeno su liquidación y los procesos y las funciones fueron asumidas por la agencia nacional de tierras y la agencia de desarrollo rural.

En el año 2009 se realizó inspección ocular al predio "Playarrica" y el INCODER mediante resolución 3128 del 2 de noviembre del 2010 resolvió no extinguir el dominio privado del predio "Playarrica" al constatarse existencia de explotación económica por parte de los herederos del señor Alvira, sin embargo, la resolución solamente fue inscrita el 3 de marzo del 2014 en la oficina de registro de Chaparral.

En desarrollo de la audiencia de pruebas el 25 de abril del 2019, en la sede del despacho judicial se recibió el testimonio de los señores **Heriberto Torres Silva** y **Efraín torres**

El señor **Heriberto Torres Silva**[10] ex mayordomo del señor Jorge Alvira en su declaración en la sede judicial del Juzgado señaló que:

> "(…) yo **trabajé** con el (Jorge Alvira Jacome) en la finca el juncal, hay trabaje 2 años y no pude trabajar más con él por los problemas, (hace señas de partición con las manos) **(…) cuando resulto la coloca en la finca brasilia,** allá lo que se oía por los problemas, oí por ahí así, pero durante el tiempo no volví a oír nada**,** porque había problemas con los grupos al margen de la ley,
> Trabajo en la vereda el guanábano en el predio llamado "Playarrica" del 98 a 2003.
> (…)
> Ante la pregunta de si el testigo se enteró si el señor Jorge Enrique Alvira quiso arrendar la finca, contestó: **no señor, yo nunca oí sobre eso"**

A las preguntas del apoderado de la parte demandante contestó:

> *Me llevaron para que administrara el ganado que había, arreglar cercas, limpiar potreros, revisar linderos. Oí de pasajerito que tenía problemas con INCODER, pero durante el tiempo que estuve nunca más volví a oír sobre eso. El señor Jorge iba a todas 3 fincas iba, daba órdenes y revisaba, no conocí que alguien quisiera ocuparla, nunca me dijeron sobre que no podía trabajar, durante el tiempo que yo estuve nadie fue a revisar nada nada.*

A las preguntas del agente del Ministerio público respondió

> **Cuando yo recibí había un total de 145 reses**, sembraba yuca y plátano y lejitos había unos palos de cacao, yo lo limpiaba, pero el cultivo de ese cacaíto era para uno, **lo que uno cultivaba era para el mayordomo.**

[10] Folio 732 – 736 Audiencia de pruebas 25 de abril de 2019 (min 1:14:10 -1:29:00)

A las preguntas del despacho el señor **Efraín torres Oviedo**[11] respondió:

> *"estaba enterado que tenía un problema con el INCODER sobre la extinción de dominio para parcelarla, estuve como 18 meses de mayordomo desde el 2003 hasta el 2005, uno solo está haciendo y trabajando en la finca y se entera de pocas cosas solo que había el proceso de extinción en el 2004 que murió don Jorge Alvira, había explotación de ganado, teca, leche poco y guadua. La explotación era poquita, la producción era bajita, solo se necesitaba uno o dos trabajadores nada más, el mismo nivel de producción, llegaban y miraban la finca, pero uno no sabía a fondo para que era tal vez por el problema que tenía, no nunca supe que fuera arrendarla para venderla sí.*

A las preguntas del apoderado de la parte demandante, respondió:

> *Los del INCORA iban a mirar la finca, tomaban medidas y a mirar que había, mientras yo trabajaba allá fueron como dos o tres ocasiones,* ***dentro de la finca hay un caserío y esa gente siempre estuvo pendiente tratando de encerrar más terreno*** *y como ya estaba en proceso querían forzar el proceso porque los interesados eran Ellos, pero como siempre uno estaba como mayordomo pendiente no se ha dejado porque se dan cuenta que la finca no estaba abandonada. Se escuchaban comentarios que el INCODER tenía un proceso y estaban pendientes para participar en él."*

A las preguntas de la apoderada de la agencia de desarrollo rural respondió

> *Cuando iban a ir el administrador general Aramis Guarnizo nos hacía saber que iban a ir personas así y debíamos estar pendientes, recoger el ganado, Ellos con uno no se identificaron porque iban con el administrador general que se encargaba de eso y el mayordomo solo era encargado del ganado y de la finca.*

A las preguntas del agente del Ministerio público respondió

> *Las veces que* ***fueron lo hicieron en carros particulares, con un busito que decía INCORA, pero dos o tres, los demás iban de civil, ropa normal,*** *iban solos sin fuerza pública a veces había, pero no con ellos sino regados en la zona, no simplemente llegaba la visita con el administrador.*

De las pruebas documentales, se evidencia que el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria inició proceso de extinción del dominio privado del predio "Playarrica" por inexistencia de explotación económica, resolución No 3196 del 18 de julio de 1985[12]

El señor Jorge Alvira solicitó al INCORA la realización de inspección ocular la cual se realizó los días 29 y 30 de septiembre de 1987 por los señores Hernán Emilio Hoyos veterinario, Itziar Cipagauta Rodríguez abogada y Abel Ariza visitador, en la cual se estableció que la existencia de ganadería de cría y levante de vacunos con presencia de 150 cabezas de ganado cebú y 6 equinos, dejando constancia que no es recomendable ni técnico sostener en esa área a tal número de semovientes y reiteran que dada la situación de los pastos del inmueble, ese número de semovientes debe considerarse exagerado para las actuales capacidades del fundo, teniendo en cuenta que las especies no utilizables tienen ventaja en relación con los pastos pues estos son consumidos por los semovientes y se rompe el periodo vegetativo.[13]

En el informe del dictamen pericial elaborado por peritos del Instituto Agustín Codazzi el 23 de octubre de 1987 se estableció que el predio tiene vocación ganadera en un 55.58% y un área quebrada pendiente no apta para la ganadería, encontrándose un total de 116 cabezas de ganado y 40 terneros [14]

---

[11] Folio 732 – 736 Audiencia de pruebas 25 de abril de 2019 (min 1:31:06 -1:29:00)
[12] Folio 6 - 11 cuaderno principal tomo I
[13] Folio 135 al 139 cuaderno principal tomo I
[14] Folio 142 al 150 cuaderno principal tomo I

En el dictamen parcial elaborado el 27 de junio de 1994, los peritos designados por el Instituto geográfico Agustín Codazzi establecieron que la explotación principal era la ganadería con ganado cebú criollo con total de 114 reses, 2 mulares y una yegua, los peritos concluyeron que para la explotación ganadera acorde con el decreto 059 de 1938, el 61% del terreno pertenece a la clase II de explotación o sea unas 217 hectáreas.[15]

Los doctores Rosalba Rivera Mora abogada del INCORA Tolima, Hernán Emilio Hoyos médico veterinario del INCORA y los peritos de IGAC señores José Enrique Obando y Jorge López Ávila en el informe de aclaración del dictamen concluyeron respecto de la explotación económica:

> "de acuerdo a la calidad de los suelos, reservas hídricas y forestales no se presenta un potencial que pueda ser representativo para establecer programas agropecuarios fuertes, apenas si se puede llevar a cabo una explotación extensiva en ganadería, ya que la baja densidad de los forrajes se debe a que los suelos son pedregosos y de poca fertilidad"
> (…)
> En cuanto a las labores agrícolas existían parcelas sembradas en plátano y algunos frutales, yuca, maíz cercados cuyos ocupantes reconocen dominio ajeno y están dispuestos a negociar con el propietario estas mejoras. [16]

El 5 de mayo del 2004 funcionarios del INCODER realizaron visita al predio "Playarrica" encontrando personas con sembrados de maíz, los cuales no cancelaban arrendamiento por el terreno utilizado, sino que se comprometían a mantener los cercados en buen estado y un número de personas que tienen posesión de más de 10 años en el caserío.[17]

El 17 de abril del 2008 el INCODER remitió el expediente del predio "Playarrica" a la unidad nacional de tierras UNAT para continuar y culminar el procedimiento de extinción de dominio y la unidad avocó conocimiento mediante auto del 22 de abril del 2008 y el 24 de febrero del 2009 se ordenó practica de inspección ocular[18].

En la inspección ocular realizada el 19 de marzo del 2009 los funcionarios de la UNAT constataron la existencia de cerramientos con cerca viva y de alambre de púas, 8 hectáreas de cultivos y 364 hectáreas inexplotadas, pasto barichara, 14 Has de terreros desmontados y 352 Has sin desmontar en rastrojadas, ganadería de carne con 81 cabezas de ganado cebú de engorde y 3 caballos, en las observaciones generales los funcionarios de la UNAT señalan que en el predio existe un convenio entre el propietario y los habitantes del caserío Brasilia para el cultivo de maíz en aproximadamente 8 hectáreas y como contrapartida deben limpiar y mantener los predios libres de maleza y debidamente cercados, mediante auto No 1154 del 22 de septiembre del 2015 se ordenó el archivo del proceso. [19]

El señor Jorge Enrique Alvira Gamboa, copropietario y heredero del señor Alvira Jacome en comunicación de fecha 24 de mayo del 2005 en defensa de sus intereses ante el INCODER aportó pruebas tendientes a demostrar la explotación económica del predio por cuenta de los propietarios del mismo, tales como ganadería, cultivo de maíz, pago de trabajadores para limpieza de potreros, cercas y pastizales y explotación de madera fina (teca).

---

[15] Folio 222 al230 cuaderno principal tomo II
[16] Folio 244 al247 cuaderno principal tomo II
[17] C.D. visible a folio 2 cuaderno pruebas parte demandante.
[18] Ibidem.
[19] Ibidem

Del análisis probatorio realizado en precedencia se establece que durante más de 28 años el extinto INCORA y el INCODER tramitaron un proceso de extinción de dominio privado sobre el predio "Playarrica" y si bien es cierto que aunque el mismo siempre estuvo en poder y bajo la administración de sus propietarios, también es cierto que con el actuar negligente de la administración para tomar una decisión y se les causó daños los cuales deben repararse y por ello se debe declarar la responsabilidad administrativa en contra de la entidad demandada, atendiendo a los parámetros fijados por el Consejo de Estado.

11. Indemnización de perjuicios

11.1. De los perjuicios materiales

El perjuicio material se encuentra conformado por las nociones de daño emergente y lucro cesante, las cuales se hallan consagradas en el artículo 1614 del Código Civil, a cuyo tenor se dispone:

> *"Entiéndase por daño emergente el perjuicio o la pérdida que proviene de no haberse cumplido la obligación o de haberse cumplido imperfectamente, o de haberse retardado su cumplimiento; y por lucro cesante, la ganancia o provecho que deja de reportarse a consecuencia de no haberse cumplido la obligación, o cumplido la imperfectamente, o retardado su cumplimiento".*

De acuerdo con lo anterior, es daño emergente el bien que salió o saldrá del patrimonio del demandante, y es lucro cesante la ganancia frustrada, a todo bien económico que, si los acontecimientos hubieran seguido su curso normal, habría ingresado ya o lo haría en el futuro al patrimonio de la víctima, y como es bien sabido, para que proceda su indemnización, debe ser *cierto*, como quiera que el perjuicio eventual no otorga derecho a reparación alguna. El perjuicio indemnizable, entonces, puede ser actual o futuro, pero, de ningún modo, eventual o hipotético.

Ahora bien, para que el perjuicio se considere existente, debe aparecer como la prolongación cierta y directa del estado de cosas producido por el daño, por la actividad dañina realizada por la autoridad pública, cuando se pretende una indemnización quien la alega debe demostrar que el perjuicio aconteció, y además debe cuantificar ese perjuicio de manera fehaciente

11.1.1. Daño emergente

Es daño emergente el bien que salió o saldrá del patrimonio del demandante y en presente caso se pretende el reconocimiento indexado de la suma de sesenta mil ($60.000) pesos que el señor Jorge Alvira Jacome canceló con el objeto de que el INCORA realizara una inspección ocular al predio "Playarrica" ubicado en la vereda guanábano del Municipio de Chaparral

En la mencionada sentencia de unificación el órgano de cierre de la jurisdicción señaló respecto de la indemnización por daño emergente que:

> *En todo caso, dada la naturaleza cierta y personal de este tipo de perjuicio, la indemnización por concepto del daño emergente por pago de honorarios profesionales* ***sólo se reconocerá en favor del demandante que lo pida como pretensión indemnizatoria de la demanda, quien, además, deberá acreditar idóneamente, conforme a lo dicho en precedencia, que, en efecto, fue quien realizó el pago"*** *(negrillas fuera de texto).*

Aterrizando en el caso bajo estudio es visible a folio 129 cuaderno principal tomo I que el INCORA el 17 de septiembre del 1987 expidió acto administrativo mediante el cual ordenó la inspección ocular al predio "Playarrica" a realizarse los días 29 y 30 de septiembre de 1987 al haberse cancelado por cuenta del solicitante la suma de $60.000 pesos fijados como gastos de pericia.

En ese orden de ideas y habiéndose demostrado la erogación realizada por la parte demandante se dispone el reconocimiento y pago de la suma de **sesenta mil ($60.000)** pesos debidamente indexados desde el 17 de septiembre del 1987 y hasta la fecha del pago total de las condenas a favor de los demandantes : **Ruth Gamboa de Alvira, María Ruth Alvira Gamboa, Martha Isabel Alvira Gamboa, Germán Antonio Alvira Gamboa y Jorge Enrique Alvira Gamboa,** sumas que serán repartidas a partes iguales para cada uno. Para la indexación de las sumas se tendrá en cuenta la siguiente formula:

$$R = Rh \frac{\text{índice final}}{\text{Índice inicial}}$$

En donde el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh) que es el que corresponde a la prestación social que se reclama, por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE (vigente a la fecha de ejecutoria del pago) por el índice final (vigente para la fecha en que debió hacerse el pago)

11.1.2 lucro cesante

En el caso bajo estudio el demandante pretende se le reconozca y pague los perjuicios materiales correspondientes a los frutos naturales y civiles en la modalidad de lucro cesante a los demandantes: **Ruth Gamboa de Alvira, María Ruth Alvira Gamboa, Martha Isabel Alvira Gamboa, Germán Antonio Alvira Gamboa y Jorge Enrique Alvira Gamboa** por los perjuicios ocasionados al impedirles el uso y goce el predio denominado "Playarrica" ubicado en la vereda Guanábano Municipio de Chaparral Tolima identificado con matrícula inmobiliaria No. 355-7819 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Chaparral por el proceso administrativo de extinción del derecho dominio privado iniciado por el INCORA mediante la resolución 03196 del 18 de Julio de 1985 inscrita en el folio de matrícula inmobiliaria el 25 de marzo de 1986 y terminado el 11 de Marzo del 2014.

Para efectos de determinar si es procedente acceder al reconocimiento de este perjuicio en favor de la demandante, deben aplicarse los criterios fijados por el Consejo de Estado en sentencia de unificación proferida el 18 de julio de 2019, en materia de reconocimiento y liquidación de perjuicios materiales por daño emergente y lucro cesante [20]

En la mencionada sentencia, se indicó:

> *"Sin embargo, a juicio de la Sala, resulta mejor, con miras a un adecuado ejercicio de la labor de impartir justicia, soslayar el uso de presunciones de orden jurisprudencial que lleven a reconocer de oficio perjuicios de este tipo, pues evitarlas y, por tanto, decidir con sustento en hechos o supuestos efectivamente probados garantiza de manera efectiva y eficaz el principio de congruencia de las sentencias y mantiene incólumes*

[20] Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera, radicación 73001-23-31-000-2009-00133-01 (44.572), Consejero Ponente Dr. Carlos Alberto Zambrano Barrera.

el principio de justicia rogada y el principio dispositivo, los cuales orientan la actividad y las decisiones de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.
(…)
La ausencia de petición, en los términos anteriores, así como el incumplimiento de la carga probatoria dirigida a demostrar la existencia y cuantía de los perjuicios debe conducir, necesariamente, a denegar su decreto.
(…)
La precisión jurisprudencial tiene por objeto eliminar las presunciones que han llevado a considerar que la indemnización del perjuicio es un derecho que se tiene per se y establecer que su existencia y cuantía deben reconocerse solo: i) a partir de la ruptura de una relación laboral anterior o de una que, aun cuando futura, era cierta en tanto que ya estaba perfeccionada al producirse la privación de la libertad o ii) a partir de la existencia de una actividad productiva lícita previa no derivada de una relación laboral, pero de la cual emane la existencia del lucro cesante.

2.1 Presupuestos para acceder al reconocimiento del lucro cesante

2.1.1 ***Por concepto de lucro cesante sólo se puede conceder lo que se pida en la demanda, de forma tal que no puede hacerse ningún reconocimiento oficioso por parte del juez de la reparación directa; así, lo que no se pida en la demanda no puede ser objeto de reconocimiento alguno.***

2.1.2 ***Todo daño y perjuicio que el demandante pida que se le indemnice por concepto de lucro cesante debe ser objeto de prueba suficiente que lo acredite o, de lo contrario, no puede haber reconocimiento alguno*** *(artículos 177 del C. de P. C. y 167 del C.G.P.)*

Respecto de la pretensión y con el objeto de determinar o negar su reconocimiento el despachó tendrá en cuenta los atributos de la propiedad: i) el **ius utendi**, que consiste en la facultad que le asiste al propietario de servirse de la cosa y de aprovecharse de los servicios que pueda rendir; ii) el **ius fruendi o fructus**, que es la posibilidad del dueño de recoger todos los productos que acceden o se derivan de su explotación; y iii) el **derecho de disposición**, consistente en el reconocimiento de todas aquellas facultades jurídicas que se pueden realizar por el propietario y que se traducen en actos de disposición o enajenación sobre la titularidad del bien.

Es necesario recordar que el INCORA inició el proceso de extinción del dominio privado del predio “Playarrica”, por considerar que no se daba cumplimiento a lo establecido en la Ley 200 de 1936 sobre la explotación económica del mismo, profiriendo la resolución e inscribiéndola en el folio de matrícula inmobiliaria para su publicidad, pero manteniendo el bien en poder de su propietario.

El propietario del bien inmueble realizó las gestiones necesarias para demostrar que el predio tenía vocación ganadera y fue así que, durante las diferentes visitas e inspecciones oculares por parte de las entidades del estado, se constató la existencia de ganado vacuno cebú y ganado equino.

Además, se demostró la existencia de cultivos de maíz y pan coger, de árboles de teca y de guadua, así como pastos de corte y naturales, cercas en alambre de púas, corrales para el ganado, edificaciones y sistema de conducción de agua, que demostraban la explotación económica del predio y los actos de señorío sobre el mismo, más nunca demostró que no hubiese podido arrendar el inmueble a causa del proceso.

Ni el propietario, ni su apoderado judicial en las comunicaciones enviadas a las entidades estatales mencionaron la posibilidad de arrendar del predio, siempre su defensa se dirigió a demostrar la existencia de explotación agropecuaria.

En desarrollo de las inspecciones oculares y en los informes de dictamen pericial elaborados por el personal comisionado por el INCORA para establecer las verdaderas condiciones del suelo, pastos y de la ganadería, se indicó que:

> *"de acuerdo a la calidad de los suelos, reservas hídricas y forestales no se presenta un potencial que pueda ser representativo para establecer programas agropecuarios fuertes, apenas si se puede llevar a cabo una explotación extensiva en ganadería,* ***ya que la baja densidad de los forrajes se debe a que los suelos son pedregosos y de poca fertilidad****.*

El señor **Heriberto Torres Silva**[21] ex mayordomo del señor Jorge Alvira en su declaración en la sede judicial del Juzgado señaló que:

> "(…) yo **trabajé** con el (Jorge Alvira Jacome) en la finca el juncal, hay trabaje 2 años y no pude trabajar más con él por los problemas, (hace señas de partición con las manos) **(…) cuando resulto la coloca en la finca brasilia,** allá lo que se oía por los problemas, oí por ahí así, pero durante el tiempo no volví a oír nada**,** porque había problemas con los grupos al margen de la ley,
> Trabajo en la vereda el guanábano en el predio llamado "Playarrica" del 98 a 2003.
> (…)
> Ante la pregunta de si el testigo se enteró si el señor Jorge Enrique Alvira quiso arrendar la finca, contestó: **no señor, yo nunca oí sobre eso"**

En la audiencia de pruebas realizada el 25 de abril del 2019 el señor **Orlando Barragán Bergaño** sustento el dictamen pericial presentado el 20 de noviembre del 2018[22], respecto del valor de los frutos naturales y civiles de la actividad económica y lo que podría generar por concepto de arrendamiento actualizados con la corrección monetaria desde el 18 de julio de 1985 hasta el 11 de marzo del 2014, y frente a la justificación sobre la metodología valorativa, señaló:

> *"Debido a la baja productividad del campo en la actividad agropecuaria que redunda en la baja ocupación del mismo y a la dificultad de acceso por el mal estado de las vías de la región y la escasa mano de obra para laborar,* ***el sector no es apetecido para el arriendo de tierras*** *para la actividad agropecuaria en especial la ganadería.*
> *Por lo tanto, se recurre a hallar el valor de la tierra junto con la infraestructura como base para estimar el arriendo inmobiliario.*[23]

Respecto de las perspectivas de valorización escribió:

> *"No se aprecia ningún factor exógeno que genere valorización, solamente el nivel de productividad que produce una valorización normal, a través del tiempo. No obstante, y de continuar con la recuperación y pavimentación de la carretera de acceso, produciría un impacto económico que redundaría en la valorización de los terrenos, así como los que lo circundan.*[24]

El señor Barragán agregó en la sustentación de su dictamen*:*

> *Cuando se le realizaron las preguntas de aclaración y complementación del dictamen*[25]*. ¿(…) en que documentos o estudios se basó para determinar el punto 5 tiempo que es menester para el arrendamiento de una finca ganadera que permita recuperar la inversión para el arrendador, teniendo en cuenta que no se aporta documentación o fuentes que permitan constatar dicha afirmación? Respondió que fue basado a través de la experiencia.*
> *(…)*
> ***debido a la escasez de oferta, porque la zona no es muy apetecida, porque no hay una infraestructura vial que sea óptima, para que la gente tienda a invertir****, entonces no se encuentra ese comparativo, además por que el campo viene en un detrimento alarmante, ya el campo no es rentable, el que se le mida al campo es por que no tiene más que hacer, la rentabilidad del campo ya se vino abajo, entonces ya no hay una apetencia pues de irse para el campo, ya no hay una apetencia de comprarse una finca, como se anhelaba en años*

[21] Folio 732 – 736 Audiencia de pruebas 25 de abril de 2019 (min 1:14:10 y ss)
[22] Folios 1 al 66 cuaderno dictamen pericial
[23] Folio 17 Ibidem
[24] Folio 18 Ibidem
[25] Folio 732 – 736 Audiencia de pruebas 25 de abril de 2019 (min 37:00)

anteriores, ya hoy en día, ya no se consigue personal para trabajar en una finca, ya es difícil encontrar los trabajadores para hacerle el mantenimiento a una finca, ni mucho menos para cultivar, de ahí que uno ve el deterioro constante de la tierra, entonces no existe ese comparativo, entonces se debe recurrir a otro método que lo pueda llevar a calcular ese arriendo inmobiliario
(…)"

Ante la pregunta por parte del despacho, al momento de calcular los frutos naturales y civiles, tuvo en cuenta la explotación de la cual ya era objeto ese inmueble durante ese lapso[26]

"(…) como esta explotada la finca en este momento, se emplea con la actividad pecuaria cría y levante de ganado, y esa explotación se tuvo en cuenta y con base en la otra información que yo estaba buscando de las otras fincas, como estabas las otras fincas, si estas estaban en ese término medio, o que tipo de infraestructura tenían, entonces si se tuvo en cuenta para reforzar la parte comparativa, con lo que estuvo investigando.
(…)
No tuve el conocimiento si estaba en arriendo o en proceso de arrendamiento.
(…)
Si hay una explotación, hay una actividad pecuaria, la finca no estaba abandonada, una parte de la finca en unas hectáreas está en buen estado, inclusive con buenas cercas y en otras parte que es en muy regular estado, digamos tiene mucho monte, pero la actividad pecuaria si está presente en la finca, ***desconozco si estuvo arrendado o no estuvo arrendado****, por esa actividad pecuaria se perciben unos ingresos, por la venta de carne en pie, la venta de leche, pero no se tuvo en cuenta para valorar el arriendo inmobiliario, porque el valor de la tierra se halló por otro método, no por el método de la renta.*
(…)
Ante la pregunta de ¿al momento de establecer en el dictamen esos frutos naturales y civiles, usted tuvo en cuenta los frutos naturales y civiles que podía ya haber percibido el propietario con la explotación de esas tierras? Contestó NO"

De lo expresado por los peritos del INCORA dentro de la actuación administrativa y el perito contratado se evidencia que los suelos pedregosos del predio son de poca fertilidad para la producción de pastos, lo que redunda en las pocas o nulas posibilidades de arrendamiento del predio, aunado a la escasez de demanda de arrendamientos para ganadería en la zona de ubicación del predio.

Por el contrario, se evidencio que el propietario mantuvo el dominio y el usufructo del fundo con explotación ganadera que les permite su sostenimiento más no una ampliación de la cobertura o el aumento de cabezas de ganado, ante la falta de pastura de calidad y por idéntica razón difícilmente lograran arrendarlo para la producción de ganado de cría y levante.

Revisadas y analizadas las pruebas allegadas, los informes de inspección ocular, las actuaciones de los demandantes, los distintos dictámenes periciales y los testimonios rendidos, es menester señalar sin dubitación alguna que, en el expediente, ni el propietario del predio "Playarrica", ni su apoderado judicial, ni los herederos en las comunicaciones enviadas a las entidades estatales mencionaron la posibilidad de arrendar el predio, siempre su defensa se dirigió a demostrar la existencia de explotación agropecuaria.

En consecuencia, la pretensión incoada por la parte demandante, tendiente a obtener el reconocimiento de los perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante será negada, como quiera que con la prueba aportadas al expediente no se demuestra el ingreso civil producto de arrendamiento del predio dejado de percibir o que posiblemente hubiese obtenido por ese concepto, ni la existencia de otro tipo de ingreso por fruto civil del

[26] Folio 732 – 736 Audiencia de pruebas 25 de abril de 2019 (min 59:00 y ss)

accionante, durante el periodo que fue sometido el predio al proceso de extinción de dominio privado por inexistencia de explotación económica.

11.2. Perjuicios Morales

Los perjuicios morales pueden definirse como aquellos que no recaen sobre el patrimonio del sujeto afectado, sino sobre su esfera subjetiva, emocional e interna, manifestándose en sentimientos de aflicción, tristeza, angustia, entre otros, que son producto o consecuencia del daño

La Sección Tercera del Consejo de Estado ha aceptado la posibilidad de reconocer el perjuicio moral causado por el daño o pérdida de bienes materiales, siempre que el mismo haya sido acreditado plenamente; al respecto, ha dicho:

> "…la Sala ha adoptado un criterio más amplio, para considerar que hay lugar a indemnizar todo perjuicio moral, sin importar su origen, inclusive el derivado de la pérdida de bienes materiales o el causado con el incumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato, siempre que, como sucede en relación con cualquier clase de perjuicios, aquéllos sean demostrados en el proceso. Para que haya lugar a la reparación del perjuicio basta que el padecimiento sea fundado, sin que se requiera acreditar ningún requisito adicional. Corresponde al juez tasar discrecionalmente la cuantía de su reparación, teniendo en cuenta las condiciones particulares de la víctima y la gravedad objetiva de la lesión. La intensidad del daño es apreciable por sus manifestaciones externas; por esto se admite para su demostración cualquier tipo de prueba…"[27].

Y en similares términos, se explicó:

> "Solicita la parte demandante que se reconozca perjuicios morales a favor de los demandantes en atención al 'profundo dolor y trauma síquico que produce el hecho de ver destruirse su casa de habitación, la cual ha conseguido con el esfuerzo y el trabajo de toda su vida'. En cuanto atañe específicamente a la procedencia del daño moral por la pérdida de bienes, cabe precisar que esta Corporación ha encontrado posible su reconocimiento y así lo manifestó en sentencia del 5 de octubre de 1989: (…) En relación con la prueba de ese daño moral, ha recalcado la Sala que: '… la especial naturaleza de este perjuicio implica su cabal demostración, sin que resulte suficiente para darlo por existente —y en consecuencia, para considerarlo indemnizable— con probar la titularidad del derecho y la antijurídica lesión del mismo imputable a una autoridad pública.'…"[28]

Así las cosas, es preciso aclarar que en la actualidad es posible admitir la reparación del daño moral que podría causar la pérdida de un bien mueble o inmueble, claro está, siempre y cuando aquél esté debidamente fundamentado con pruebas que acrediten su existencia y magnitud.

En cuanto se refiere a la forma de probar los perjuicios morales, debe advertirse que, en principio, su reconocimiento por parte del juez se encuentra condicionado –al igual que demás perjuicios- a la prueba de su causación, la cual debe obrar dentro del proceso. Por esta razón, el Juez Contencioso al momento de decidir se encuentra en la obligación de hacer explícitos los razonamientos que lo llevan a tomar dicha decisión, en el entendido que la ausencia de tales argumentaciones conlleva una violación al derecho fundamental del debido proceso[29]

---

[27] Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 13 de mayo de 2004, expediente AG-2002-00226. C.P. Ricardo Hoyos.

[28] Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 10 de marzo de 2011, expediente 20.109. C.P. Hernán Andrade Rincón. En términos similares, se puede ver la sentencia del 11 de noviembre de 2009, expediente 17.119. C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

[29] Corte constitucional Sentencia T-212 de 2012. "la libertad a un juez para que tome una decisión bajo su arbitrio judicial, no es un permiso para no dar razones que sustenten lo decidido, no es una autorización para tomar decisiones con base en razonamientos secretos ni tampoco para tomar decisiones basado en emociones o pálpitos. Como se indicó, por el contrario, demanda un mayor cuidado en el juez al momento de hacer públicas las razones de su decisión"

En el presente caso, a través de ningún medio probatorio, la parte actora acreditó la existencia y justificación del perjuicio moral pretendido, por lo cual mal podría accederse a tales pretensiones.

12. Recapitulación

En conclusión y de acuerdo a lo señalado con anterioridad, se accederá parcialmente a las pretensiones de la demanda y se declarará administrativamente y patrimonialmente responsable a la accionada Instituto Colombiano de Desarrollo Rural o a la entidad que en la actualidad realice o haya asumido sus funciones, como quiera que conforme al extenso volumen probatorio se logró establecer que el fallido proceso de extinción del dominio privado del predio "Playarrica", fue llevado a cabo por la entidad estatal generándose una falla en el servicio por la violación al derecho de uso y usufructo a la propiedad privada establecido en la Constitución y la ley.

13. Costas

El artículo 188 del CPACA sobre la condena en costas señala que en la sentencia se dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil, pese a ello y como quiera que el compilado normativo antes mencionado fue derogado por el Código General del Proceso, serán estas las normas aplicables en el caso concreto para la condena y liquidación de costas.

Ahora bien, el artículo 365 del C. G. P dispone que se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, súplica, queja, casación, revisión o anulación que haya propuesto.

En el presente caso se observa que las pretensiones de la demanda fueron despachadas favorablemente, razón por la cual de conformidad con el Acuerdo No. PSAA16-10554 del 5 de agosto del 2016 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, se fijarán las agencias en derecho a cargo de la parte accionada en la suma equivalente a un (1) SMLMV a la fecha de ejecutoria de la sentencia**.**

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Décimo Administrativo del Circuito Judicial de Ibagué,** administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR administrativamente y patrimonialmente responsable al **Instituto Colombiano de desarrollo rural INCODER** y/o a la **Agencia de Desarrollo rural** por los daños y perjuicios ocasionados a la parte demandante, con ocasión del fallido proceso de extinción del dominio privado del predio "Playarrica" ubicado en la vereda Guanábano del Municipio de Chaparral identificado con la matricula inmobiliaria No 355-7819 de la oficina de registro de instrumentos públicos de Chaparral, acorde con la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: CONDÉNESE al Instituto **Colombiano de desarrollo rural INCODER** y/o a la **Agencia de Desarrollo rural** a pagar a favor de los demandantes la suma de sesenta mil ($60.000) pesos debidamente indexados desde el 17 de septiembre de 1987 y hasta

la fecha del pago total de las condenas. Para la indexación de las sumas se tendrá en cuenta la siguiente formula:

$$R = Rh \frac{\text{índice final}}{\text{Índice inicial}}$$

"En donde el valor presente (R) se determina multiplicando el valor histórico (Rh) que es el que corresponde a la prestación social que se reclama, por el guarismo que resulta de dividir el índice final de precios al consumidor certificado por el DANE (vigente a la fecha de ejecutoria del pago) por el índice final (vigente para la fecha en que debió hacerse el pago)"

TERCERO: CONDÉNESE en costas a la parte accionada, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 188 del CPACA y 365 del CGP, dispuesto en los artículos 188 del CPACA y 365 del C.G.P, para lo cual se fija la suma equivalente a uno (1) SMLMV a la ejecutoria de la sentencia, como agencias en derecho.

CUARTO: NIEGUENSE las demás pretensiones de la demanda

QUINTO: La entidad demandada dará cumplimiento a la sentencia en los términos del artículo 192 del C.P.A.C.A.

SEXTO: Expídanse copias con destino y a costa de las partes, con las precisiones del artículo 114 del C.G.P. las que serán entregadas a los apoderados judiciales que han venido actuando.

SÉPTIMO: Liquídense los gastos del proceso, si hubiere remanentes devuélvanse a la parte demandante.

OCTAVO: Para efectos de la notificación de la presente sentencia, se ordena que por Secretaría se realice conforme lo dispone el artículo 203 del C.P.A.C.A.

NOVENO: En firme este fallo, efectúense las comunicaciones del caso para su cabal cumplimiento y archívese el expediente, previa anotación en el sistema informático "Justicia Siglo XXI".

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUIS MANUEL GUZMÁN
Juez

Firmado Por:

Luis Manuel Guzman
Juez Circuito
10

Juzgado Administrativo
Tolima - Ibague

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:
c0d0f8cefe8c2098f6093464ce6a3c21de8ab481c67f6ef0ecd4337613087da0
Documento generado en 01/09/2021 02:28:51 PM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica