



Rama Judicial

República de Colombia

Juzgado Once Administrativo del Circuito de Ibagué

Ibagué – Tolima, veintiocho (28) de septiembre de dos mil veintidós (2022)

RADICADO: 73001-23-00-000-2011-00435-00
ACCIÓN: REPARACIÓN DIRECTA
DEMANDANTE: PATRICIA EUGENIA REYES VARGAS Y OTROS
DEMANDADO: INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL “INCODER” hoy liquidado – AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS.
TEMA: Falla del servicio adjudicación de predios privados

I. ASUNTO.

Cumplidas las etapas procesales previstas en la normatividad, no observando causal de nulidad alguna que invalide lo actuado, procede el Despacho a dictar sentencia dentro del presente asunto de Reparación Directa promovido por Patricia Eugenia Reyes Vargas, Juliana Patricia Ruiz Reyes y Paula Sofia Laguado Reyes en contra del Instituto Colombiano De Desarrollo Rural “INCODER”.

Se precisa que el presente asunto corresponde al sistema escritural regido por el Código Contencioso Administrativo, decreto 01 de 1984.

I. ANTECEDENTES

1. La Demanda¹

1.1. Pretensiones

“I.- Que mediante ACCION DE REPARACION DIRECTA se declare responsable al INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL (INCODER) y como consecuencia de esta declaración indemnice los perjuicios materiales e inmateriales del daño injustificadamente ocasionado a la Señora PATRICIA EUGENIA REYES VARGAS, en calidad de propietaria y dueña del bien inmueble denominado "SAN ANTONIO", y en representación de las menores JULIANA PATRICIA RUIZ REYES y PAULA SOFIA LAGUADO REYES, en las circunstancias de tiempo, modo y lugar que se describen en la presente demanda.

II.- Que como consecuencia de lo anterior, EL INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL (INCODER), cancele a PATRICIA EUGENIA REYES, en calidad de propietaria y dueña del bien inmueble denominado "SAN ANTONIO", y en representación de las menores JULIANA PATRICIA RUIZ REYES y PAULA SOFIA LAGUADO REYES, la totalidad de los perjuicios de

¹ Fols. 158 a 183 y 261 a 266 del Cuaderno Principal 1 Archivo 000

orden moral, material y de vida de relación, a que hubiere lugar, de acuerdo a la liquidación que de ellos se hiciera conforme a lo normado para estos casos.

III.- Que la condena respectiva, sea actualizada de conformidad a lo previsto en el artículo 178 del C.C.A., mediante la aplicación de los mecanismos, el procedimiento y las fórmulas adoptadas por el Honorable Consejo de Estado y se condene en costas a la parte demandada.

IV.- Que se sirva a dar cumplimiento a la sentencia en los términos del artículo 176 y 177 del C.C.A.”

Pretensiones de la reforma de la demanda

- 1) *Téngase como pretensión la solicitud de resarcir el valor comercial actualizado de los predios objeto de adjudicación por parte del INCORA hoy INCODER, como quiera, que los mismos no podrán ser explotados, usufructuados, o enajenados por la Sra. PATRICIA EUGENIA REYES VARGAS, con ocasión al yerro administrativo cometidos por el INCODER y por encontrarse actualmente ocupados por los adjudicatarios.*
- 2) *De manera subsidiaria a la pretensión anterior de ser resuelta a favor de ésta, ofíciase a la oficina de Registro e Instrumentos Públicos de Melgar - Tolima, para que efectúe la cancelación de los derechos correspondientes contenidos en los folios de matrícula No 366-30784, No. 366-37286, No 366-31161, No 366 - 31160 de manera proporcional quedando desprendidos del folio de mayor extensión N°. 366-17461 correspondiente al predio San Antonio.*

1.2 Hechos relevantes

- 1.2.1. Que PATRICIA EUGENIA REYES VARGAS, es hija de la Señora LUZ CECILIA VARGAS BAUTISTA DE REYES (q.e.p.d.) y MARIO ARMANDO REYES FAJARDO, es madre de las menores JULIANA PATRICIA RUIZ REYES y PAULA SOFIA LAGUADO REYES.
- 1.2.2. Que el ocho (8) de septiembre de 1986, la familia Reyes Vargas, sufrió un atentado en el que fallecieron algunos de los parientes de la Señora PATRICIA EUGENIA REYES VARGAS, estos hechos ocurrieron en cercanía a la finca propiedad de la familia que está ubicada en el Municipio de Icononzo (Tolima). Como consecuencia de lo ocurrido, la poderdante fue objeto de tratamiento médico quirúrgico y psicológico, a causa de la persecución por parte de grupos armados al margen de la ley, quienes le propiciaron lesiones definitivas en su humanidad quedando ésta en silla de ruedas durante varios años, pero luego de recibir tratamiento médico especializado en el exterior logra caminar nuevamente.
- 1.2.3. El proceso de sucesión intestada de Antonio Vargas Roa (abuelo materno), realizado ante el Juzgado Catorce del Circuito de Bogotá D.C., se le adjudicó a la Señora Cecilia Vargas Bautista De Reyes (q.e.p.d.) madre de Patricia Eugenia Reyes Vargas, diversos bienes, entre otros los que hoy son objeto de adjudicación por parte del INCODER, dejando como única descendiente directa a la demandante, menor de edad en ese entonces y quien fue representada por el señor Mario Armando Reyes Fajardo (padre).

- 1.2.4. Que el predio rural San Antonio siempre ha pertenecido a la familia Vargas, así se prueba con Certificado de Libertad y Tradición, de la oficina de Registro e Instrumentos Públicos de la ciudad de Melgar, con matrícula inmobiliaria N°. 366-17461 y cédula catastral 00-01-0002-0018-000.
- 1.2.5. Entre los bienes heredados por Patricia Eugenia Reyes Vargas se encuentra La Hacienda "San Antonio", situada en el Municipio de Icononzo (Tolima).
- 1.2.6. La señora Patricia Eugenia Reyes Vargas, al cumplir la mayoría de edad se hizo cargo de los bienes herenciales que recibió de su madre y ha estado al tanto del inmueble, ejerciendo funciones de señora y dueña, realizando entre otras el pago de impuestos del mismo, recibos que se adjuntan en la presente demanda y con los que quedan probados los actos positivos de dominio.
- 1.2.7. Patricia Eugenia Reyes Vargas es propietaria de un bien rural de mayor extensión denominado San Antonio, ubicado en jurisdicción del Municipio de Icononzo en el Departamento del Tolima, con folio de matrícula Inmobiliaria número 366-17461 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Melgar, el cual adquirió de la sucesión tramitada en el Juzgado Catorce Civil del Circuito de Bogotá D.C., cuya sentencia fue protocolizada por medio de la escritura pública número 695, otorgada ante el señor Notario Cuarto del Circulo de Bogotá, el día 4 de febrero de 1992. Resaltando que en el registro inmobiliario nunca ha figurado anotación alguna respecto a inicio, trámite administrativo o procedimiento tendiente a expropiación, ni menos aún, de las adjudicaciones efectuadas por el antes INCORA hoy INCODER.
- 1.2.8. Por error imputable a funcionarios pertenecientes a la entidad pública INCORA hoy INCODER, sobre el predio de propiedad de Patricia Eugenia Reyes Vargas, tal bien fue adjudicado a terceros, desconociendo de las dos únicas situaciones permitidas por el legislador para disponer de la propiedad particular, enajenación voluntario o expropiación, sin poder obtenerlos vía de hecho.
- 1.2.9. Que la anterior situación se confirma con sendas Resoluciones de Revocatoria directa, actos administrativos reflejados en cuatro (4) Adjudicaciones de bienes baldíos en los que se entregó parte del predio San Antonio de mayor extensión a adjudicatarios que usufructuaron el bien, como consecuencia de la actuación irregular; siendo claro que la prueba de la adjudicación ilegal de los supuestos baldíos, nació a partir de la finalización de la actuación administrativa en la que se profirió revocatoria directa, coexistiendo la prueba que dilucida el error de hecho y de derecho inmerso en las Resoluciones de Adjudicación de los presuntos Baldíos, con lo que se ilustra que se entregaron y adjudicaron bienes de propiedad particular pertenecientes a Patricia Eugenia Reyes Vargas, como si fueran terrenos propios de la Nación, aclarando, que la acción administrativa de la que surge el derecho de acción de la demandante, se computa desde la fecha de expedición de cada una

de las Resoluciones Revocatorias por la razones antes expuestas, en el entendido que al Folio de Matricula Inmobiliaria del bien adjudicado, nunca se realizó anotación alguna, de manera tal, que hubiese podido ser notificada de las actuaciones que se surtían ante el INCORA hoy INCODER.

- 1.2.10. Que el predio perteneciente a la familia VARGAS por más de 64 años, fue objeto de división por parte del INCODER y con posterioridad adjudicado entre otros, a 4 adjudicatarios, como resultado de esta operación el predio original denominado San Antonio es transformado en varios predios de los cuales encontramos Balcones II, Balcones I, San Antonio Y Balcones III. Este hecho es probado con los Registros de Instrumentos Públicos anexos a la demanda.
- 1.2.11. El día 24 de noviembre del año dos mil cinco (2005), la demandante inició trámites ante el INCODER, solicitando por a través de derechos de petición, la expedición de copias de las Resoluciones de Adjudicación de baldíos sobre predios de su propiedad, lo anterior por la información que le proporcionaron personas de la región relacionada con una supuesta ocupación del predio denominado San Antonio. Afirmando que el INCORA les había entregado esos terrenos, pero sin esgrimir prueba alguna; igualmente, solicitó la expedición de copias del proceso de extinción de dominio de un predio contiguo a San Antonio, denominado Mitad Hacienda Sumapaz, que fue igualmente propiedad del abuelo de Patricia Eugenia. La respuesta tardó aproximadamente 2 años.
- 1.2.12. Resalta que desde el mismo instante que Patricia Eugenia Reyes Vargas advirtió la presencia de terceros en su propiedad (año 2005), no ha podido ingresar a los predios por oposición de los ocupados autorizados por el INCODER.
- 1.2.13. Después del estudio de los documentos solicitados por medio de derechos de petición, el día primero (1º) de marzo de 2007, se presentaron solicitudes de revocatoria directa de once (11) adjudicaciones de baldíos sobre un predio de mayor extensión de propiedad de Patricia Eugenia Reyes Vargas, ante las oficinas del INCODER Seccional Ibagué, sin que hubiere respuesta alguna.
- 1.2.14. Fue necesario radicar nuevamente las solicitudes de revocatoria directa el día diecisiete (17) de noviembre de 2007, momento desde el cual se llevó a cabo el trámite, obteniendo resultado entre los meses de junio y julio de 2010, con la revocatoria directa de cuatro (4) de las once (11) adjudicaciones de los supuestos baldíos.
- 1.2.15. La sumatoria de estos terrenos equivalen en área a 138 hectáreas con 4.102 metros cuadrados así:
 - Se profirió Resolución N°. 1706 de fecha 18 de junio de 2010 por medio de la cual se revoca la adjudicación del terreno baldío que se le había concedido a Alirio Bonilla Molina y Graciela Vásquez Monroy, 36,2770 hectáreas.

- Se profirió Resolución N°. 1707 de fecha 18 de junio de 2010 por medio de la cual se revoca la adjudicación del terreno baldío que se le había concedido a Manuel Ignacio Rincón Orduz, 42,8342 hectáreas.
 - Se profirió Resolución N°. 1708 de fecha 18 de junio de 2010 por medio de la cual se revoca la adjudicación del terreno baldío que se le había concedido a Carmen Emilia Rojas Aguas, 31,6623 hectáreas.
 - Se profirió Resolución N°. 1941 de fecha 12 de julio de 2010 por medio de la cual se revoca la adjudicación del terreno baldío que se le había concedido a Alcibiades Currea Antivar, 27,6362 hectáreas.
- 1.2.16. La responsabilidad del ente público se da por la negligencia en la adjudicación del bien inmueble rural – predio San Antonio, localizado en el Municipio de Icononzo del Departamento del Tolima a terceros, obviando el cuidado necesario al realizar estudio de la tradición del bien al efectuar la adjudicación, nótese que se dio un fenómeno especial en que se generó un doble registro en la oficina de instrumentos públicos del bien inmueble, situación que impedía que Patricia Eugenia Reyes Vargas se enterara de la adjudicación efectuada.
- 1.2.17. De otro lado, la situación de orden público y las amenazas de las que ha sido objeto Patricia Eugenia Reyes Vargas, impiden que la misma acuda a la propiedad a hacer efectiva la decisión contenida en las Resoluciones de revocatoria, toda vez, que con dichas intimidaciones originadas del hecho objeto de debate, indican a la misma que no haga efectivos sus derechos sobre el predio, o de lo contrario deberá asumir las consecuencias en su vida y la de su familia, situación que ha sido constante a través de llamadas telefónicas intimidantes, lo que de manera clara muestra, que no basta con que la administración revoque su decisión para resarcir los perjuicios causados como consecuencia de la acción u omisión, pues tales amenazas se han desprendido a raíz del proceder antijurídico de despojarla de sus bienes desconociendo los parámetros establecidos en la Constitución y la ley sobre el respeto a la propiedad privada.
- 1.2.18. El daño ocasionado supera el entorno material, toda vez, que la misma no ha gozado del bien, porque al estar habitado por otras personas la propietaria no ha podido ni siquiera ingresar al mismo, no lo ha usufructuado, porque no ha obtenido ningún ingreso como producto de la renta o explotación económica de los predios, su derecho de dominio ha sido limitado de manera injusta, al punto de no poder celebrar ningún negocio jurídico relacionado con la tradición del bien inmueble, es tal la situación crítica que se presenta alrededor de los predios adjudicados, que a la fecha la señora Patricia Eugenia no ha podido hacer efectiva la decisión de la administración, pues los bienes se encuentran ocupados,

traduciéndose esto en una clara violación al derecho de la propiedad y en una decisión inaplicable expresa solamente en el papel. Nótese el detrimento patrimonial sufrido en el peculio de Patricia Eugenia con causa y ocasión a las decisiones del INCODER.

1.3 Contestación de la demanda - INCODER²

Señaló que se opone a todas y cada una de las pretensiones de la demanda como de su adición, por considerar que no les asiste ninguna clase de derecho, y porque las situaciones y hechos sobre los cuales se fundamenta no le constan y donde no tuvo participación directa o indirecta el INCODER.

Como excepciones presentó las que denominó: “*Ineptitud de la demanda*”, “*Falta de legitimación en la causa por pasiva e improcedencia de la acción contra el INCODER*”, “*Caducidad de la acción*”, “*Improcedencia de la acción*”, e “*Inexistencia de responsabilidad del INCODER en los presuntos hechos*”.

II. TRÁMITE PROCESAL

La demanda fue instaurada el 16 de junio de 2011 ante el Tribunal Administrativo del Tolima M.P. Dr. Carlos Arturo Mendieta Rodríguez (*fol. 3 Cuaderno Principal 1 Archivo 000 del expediente digitalizado*), quien mediante providencia del 27 de julio de 2011 admitió la demanda (*fol. 186 Cuaderno Principal 1 Archivo 000 del expediente digitalizado*). Luego de surtidos los correspondientes traslados, con auto del 10 de febrero de 2012 se admitió la reforma de la demanda (*fol. 268 y 269 Cuaderno Principal 1 Archivo 000 del expediente digitalizado*).

Posteriormente, en atención a los Acuerdos PSAA12-9456 de 2012 y PSATA12-055 de 2012, el proceso pasó al despacho de la Magistrada Dra. Susana Nelly Acosta Prada (*fol. 273 Cuaderno Principal 1 Archivo 000 del expediente digitalizado*), quien con auto del 23 de octubre de 2015 resolvió sobre las pruebas pedidas por las partes (*fol. 336 a 339 Cuaderno Principal 1 Archivo 000 del expediente digitalizado*). Luego con auto del 9 de mayo de 2017 dispuso remitir por competencia el expediente a reparto para los Juzgados Administrativos que conocen del sistema escritural.

En virtud del anterior, el día 24 de mayo de 2017 se asignó el proceso a este Juzgado (*fol. 380 Cuaderno Principal 1 Archivo 000 del expediente digitalizado*), quien mediante auto del 12 de diciembre de 2018 avocó conocimiento y dispuso el trámite procesal correspondiente (*fol. 382 a 388 Cuaderno Principal 1 Archivo 000 del expediente digitalizado*). Auto que fue dejado parcialmente sin efectos en providencia del 06 de julio de 2020, en donde se dispuso tener como sucesor procesal del INCODER a la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS (*fol. 510 a 518 Cuaderno Principal 1 Archivo 000 del expediente digitalizado*).

Finalmente, con auto del 19 de julio de 2021 se declaró cerrado el debate probatorio y se dispuso correr traslado para alegar de conclusión (*Archivo 011 del Cuaderno Principal 2 del expediente digitalizado*), ingresando el proceso al

² Fols. 198 a 207 y 329 a 333 del Cuaderno Principal 1 Archivo 000

Despacho para sentencia el pasado 21 de julio de 2022 (*Archivo 024 del Cuaderno Principal 2 del expediente digitalizado*).

2.1. Alegatos de Conclusión

2.1.1. Parte demandante ³

Inicialmente se refirió al cierre probatorio con argumentos que ya fueron resueltos por el Despacho. Señaló, que es importante referenciar la vulneración materializada con las Resoluciones de adjudicación de baldío en terrenos de propiedad particular en desfavor de la demandante; hecho probado y nacido a la vida jurídica con la expedición de las Resoluciones de revocatoria directa (Resolución Número 1706 de 18-06-2010/ Resolución Número 1707 de 18-06-2010/ Resolución Número 1708 de 18-06-2010/ Resolución Número 1941 de 12-07-2010), por cuanto, de las pruebas practicadas al confrontar planos, visitas técnicas y periciales necesarios para lograr la revocatoria del acto administrativo, determinaron el error en que incurrió la Entidad del Estado (INCODER).

Antes de la expedición de las Resoluciones (Resolución Número 1706 de 18-06-2010/ Resolución Número 1707 de 18-06-2010/ Resolución Número 1708 de 18-06-2010/ Resolución Número 1941 de 12-07-2010), no se podía afirmar con certeza que existió la violación de la situación que se demanda, toda vez que, al folio de matrícula inmobiliaria número 366-17461 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Melgar correspondiente al predio denominado San Antonio, nunca se realizó anotación alguna que hiciera pensar que nuestra mandante fue notificada de los procedimientos de adjudicación que sobre sus predios cursaron ante el INCORA, INCODER hoy AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS, y la entidad en su posición dominante, ordenó a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos la apertura de folios de matrícula inmobiliaria para los bienes que adjudicaba, sin tener en cuenta, ni haber probado la vocación campesina de los adjudicatarios, menos que no ostentaban la posesión de la parte del bien de la que solicitaron adjudicación y sí determinando que los presuntos adjudicatarios no explotaron agrícolamente el bien, que es en últimas el fin que se pretende con la adjudicación de baldíos.

Finalmente, se refirió a la procedencia de la acción de reparación directa y a los perjuicios por violación a los derechos humanos.

2.1.2. Parte demandada

Guardó silencio.⁴

2.1.3. Concepto del Ministerio Público

Guardó silencio.⁵

III. CONSIDERACIONES

³ Archivo 023 del Cuaderno Principal No. 2 del Expediente Digitalizado.

⁴ Archivo 024 del Cuaderno Principal 2 del expediente digitalizado

⁵ Archivo 024 del Cuaderno Principal 2 del expediente digitalizado

3.1 Problema jurídico

En primer lugar, deberá establecer el Despacho si las excepciones propuestas por la entidad demandada, denominadas “*Ineptitud de la demanda*”, “*improcedencia de la acción*” y “*Caducidad de la acción*”, tienen o no vocación de prosperidad, en la medida que ellas impedirían cualquier otro pronunciamiento del Juzgado.

En segundo lugar, y de ser negativa la respuesta al anterior interrogante, deberá determinarse sí, se configura o no responsabilidad administrativa y patrimonial de la entidad demandada por los hechos narrados en la demanda, relacionados con los perjuicios derivados de la negligente adjudicación de su predio a terceros.

3.2. Tesis del Despacho

De conformidad con el material probatorio allegado al expediente, el Despacho considera que pese a ser el mecanismo judicial adecuado para debatir la pretensión invocada, en el *sub examine* operó la caducidad de la acción, por lo que debe declararse probado el medio exceptivo propuesto por la entidad demandada, lo cual ineludiblemente conlleva a la imposibilidad de emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la controversia.

3.3. Desarrollo de la tesis del Despacho

En aras de desatar los problemas jurídicos planteados, procede inicialmente el Juzgado a resolver los medios exceptivos de “*Ineptitud de la demanda*”, “*Improcedencia de la acción*” y “*Caducidad de la acción*” en la medida que se dirigen contra requisitos procesales que deben cumplirse previo a abordar el estudio del fondo de la controversia.

3.3.1. Ineptitud de la demanda - Improcedencia de la acción

Refiere la entidad demandada, que dado que el supuesto daño alegado por la demandante deviene de la expedición de unos actos administrativos de adjudicación de predios por parte del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER-, la acción a ejercer es la de Nulidad y Restablecimiento del derecho, siendo improcedente la Reparación directa, puesto que el mismo se interpone cuando el daño proviene de un hecho, una omisión, una operación administrativa, la ocupación temporal o permanente de un inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquier otra cosa. Por el contrario, la circunstancia que los actos administrativos constitutivos del daño hayan sido revocados posteriormente no modifica la acción prevista por el legislador para obtener la reparación de los daños provenientes de los mismos.

Como sustento de la anterior afirmación, traen a colación lo que señala ser un pronunciamiento jurisprudencial, para inferir que el medio de control procedente es la nulidad y restablecimiento del derecho, y que no puede usarse la reparación directa como medio para revivir términos procesales extintos.

Al respecto, el Juzgado debe precisar, que si bien la jurisprudencia del Consejo de Estado, ha sido reiterativa y congruente al afirmar que tratándose del daño ocasionado por la indebida adjudicación de predios por parte del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER-, la acción procedente es la de nulidad y restablecimiento del derecho, la misma Corporación ha reiterado, que en el caso que el acto administrativo lesivo haya desaparecido de la vida jurídica consecuencia de la revocatoria directa del mismo de oficio o a solicitud de parte, el medio de control adecuado para perseguir la indemnización de los perjuicios causados será la de reparación directa. Al respecto ha dicho:⁶

“Esa revocatoria no conlleva el deber de la Administración de indemnizar perjuicio alguno que se haya podido ocasionar con la vigencia del acto administrativo, puesto que se trata de una facultad que la ley le otorga, de dejar sin efectos sus propios actos sin necesidad de acudir ante el juez, como consecuencia de los recursos de vía gubernativa interpuestos por el afectado con el acto o mediante el mecanismo de la revocatoria directa, siempre que advierta que en su expedición se ha configurado alguna de las causales consagradas para ello –art. 69, CCA-: Violación de la Constitución o de la ley, desconocimiento o vulneración del interés público o social o la afectación injustificada de una persona, sin que ninguna norma legal le imponga así mismo, el deber de reconocer autónoma y directamente, alguna responsabilidad por los efectos patrimoniales que tal decisión haya podido producir.

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

Se trata entonces, de una pretensión indemnizatoria que no está ligada a la declaratoria de nulidad de acto administrativo alguno, razón por la cual, la acción procedente es la de reparación directa. Eso es precisamente lo que sucedió en el sub-lite, puesto que el INCORA finalmente revocó la decisión administrativa de extinción del derecho de dominio del señor HERNANDEZ, como consecuencia del recurso oportunamente interpuesto por éste en contra de la referida decisión; es decir que ya no hay decisión adversa vigente y produciendo efectos, contra la cual se hubiera podido intentar la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, ya que el único acto vigente, es precisamente el de revocatoria, que sacó del tráfico jurídico al acto administrativo ilegal.

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

⁶ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION TERCERA, Consejero ponente: RAMIRO SAAVEDRA BECERRA, sentencia del tres (3) de diciembre de dos mil ocho (2008), Radicación número: 50001-23-26-000-1996-01901-01(16054), Actor: JUAN AUGUSTO HERNANDEZ RODRIGUEZ, Demandado: NACION-INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA -INCORA-.

Así las cosas, y sin que adicional a lo anterior, el Despacho no pierda de vista lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 136 del Decreto 01 de 1984, es claro que la acción indemnizatoria que aquí se pretende por la demandante Patricia Eugenia Reyes Vargas y sus hijas, es procedente a través de la demanda que en efecto instauró, esto es, la reparación directa, en la medida que se trata, de una pretensión indemnizatoria que no está ligada a la declaratoria de nulidad de acto administrativo alguno, es decir, que ya no hay decisión adversa vigente y produciendo efectos, contra la cual se hubiera podido intentar la acción de nulidad y restablecimiento del derecho especial para actos de adjudicación de baldíos, ya que el único acto vigente, es precisamente el de revocatoria, que sacó del tráfico jurídico al acto administrativo ilegal.

En consecuencia, se itera, la única opción posible para reclamar por los daños que se hayan podido ocasionar con fundamento en la ejecución del acto administrativo que fue revocado, es la reparación directa, tal y como fue incoada en el presente proceso, razón por la que se declarará no probada la excepción de indebida escogencia de la acción.

3.3.2. Caducidad - Reparación Directa

El artículo 164 del Código Contencioso Administrativo autoriza al fallador a declarar cualquier hecho exceptivo, como es justamente la configuración del hecho jurídico de la caducidad del término para intentar la acción⁷.

Nuestro máximo Órgano de Cierre⁸ ha señalado que el fenómeno de caducidad se configura cuando vence el término previsto en la ley para acudir ante los jueces para demandar. Término que, como ha señalado la jurisprudencia, está concebido para definir un plazo objetivo e invariable para que quien pretenda ser titular de un derecho, opte por accionar ante las autoridades competentes. La caducidad tiene lugar justamente cuando expira ese término perentorio fijado por la ley. El término para formular pretensiones, en procesos de reparación directa, según el numeral 8º del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo es de dos (2) años, que se cuentan a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquier otra causa.

Conforme a lo señalado en el inciso tercero del artículo 143 del C.C.A., la caducidad es causal de rechazo de la demanda; sin embargo, al no advertirse al momento de la admisión, esta debe ser declarada en la sentencia, lo que conlleva a la imposibilidad de emitir un pronunciamiento sobre el fondo del asunto, por carecer de uno de los requisitos de procedibilidad de la acción.

Uno de los presupuestos procesales del medio del control de reparación directa es que la demanda se interponga dentro del término fijado por el legislador, pues de lo contrario se configura la caducidad de la acción.

⁷ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 17 de junio de 2004, Rad. 22.936 [fundamento jurídico III], en *Antología Jurisprudencias y Conceptos, Consejo de Estado 1817-2017 Sección Tercera Tomo B*, Bogotá, Imprenta Nacional, 2018, p. 282.

⁸ CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN C - Consejero ponente: GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE - Bogotá D.C., veintiséis (26) de agosto de dos mil diecinueve (2019) - Radicación número: 18001-23-31-000-2010-00459-01(63191) - Actor: RODRIGO PARRA JOVEN - Demandado: NACIÓN-FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y OTRO

Al respecto, el ordenamiento constitucional ha establecido la garantía de acceso efectivo a la administración de justicia, la cual conlleva el deber de un ejercicio oportuno del derecho de acción⁹. Al respecto, la Corte Constitucional ha sostenido¹⁰:

“El legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia. Su fundamento se haya en la necesidad por parte del conglomerado social de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico. En esta medida, la caducidad no concede derechos subjetivos, sino que por el contrario apunta a la protección de un interés general. La caducidad impide el ejercicio de la acción, por lo cual, cuando se ha configurado no puede iniciarse válidamente el proceso. Esta es una figura de orden público lo que explica su carácter irrenunciable, y la posibilidad de ser declarada de oficio por parte del juez, cuando se verifique su ocurrencia. (...)

La justificación de la aplicación de la figura de la caducidad en las acciones contencioso administrativas, tiene como fundamento evitar la incertidumbre que podría generarse ya sea por la eventual anulación de un acto administrativo, o el deber que podría recaer sobre el Estado de reparar el patrimonio del particular afectado por una acción u omisión suya. Así, en esta materia, se han establecido plazos breves y perentorios para el ejercicio de estas acciones, transcurridos los cuales el derecho del particular no podrá reclamarse en consideración del interés general.

En este orden de ideas, el fenómeno de la caducidad es la sanción que limita el ejercicio del derecho sustancial como consecuencia de la presentación de las acciones judiciales excediendo el plazo que la ley establece para ello. Además, es un presupuesto, ligado al principio de seguridad jurídica, encaminado a eliminar la incertidumbre que representa para la administración la eventual revocatoria de sus actos en cualquier tiempo. A su vez, esta situación define la carga procesal que tienen las partes para impulsar el litigio, pues de no hacerlo se pierde la oportunidad para acudir ante la administración de justicia¹¹.

Procede el despacho a determinar si ha operado o no el fenómeno jurídico de la caducidad en el presente asunto.

Al respecto, la entidad demandada señaló, que el daño alegado por la demandante encuentra su fundamento en actos administrativos que datan del año 1996 y 2000, por lo cual la acción de reparación directa debió ser interpuesta dentro del término de dos años contados a partir del día siguiente al acaecimiento de la causa del daño por el que se pretende indemnización, razón por la que operó el fenómeno jurídico de la caducidad en tanto los hechos ocurrieron hace 12 y 16 años.

⁹Sentencia C-832 de 8 de agosto de 2001, M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil.

¹⁰Sala Plena Corte Constitucional, sentencia C-832 de 8 de agosto de 2001, MP. Dr. Rodrigo Escobar Gil.

¹¹ Sentencia de la Corte Constitucional C-652 de 1997, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, «El derecho de acceso a la administración de justicia resultaría seriamente afectado en su núcleo esencial si, como lo anotó la Corte, "este pudiera concebirse como una posibilidad ilimitada, abierta a los ciudadanos sin condicionamientos de ninguna especie". Tal interpretación, evidentemente llevaría a la parálisis total del aparato encargado de administrar justicia, e implicaría per se la inobservancia de ciertos derechos de los gobernados, en particular aquel que tienen las personas de obtener pronta y cumplida justicia».

Frente a tal argumento, lo primero que debe decirse, es que el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, en su numeral 8º inciso primero, establecía en relación con la caducidad de las acciones lo siguiente:

“8. La de reparación directa caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquiera otra causa. (...)”

En cuanto a la interpretación de esta norma, el Consejo de Estado se pronunció en reiteradas oportunidades para advertir, que como quiera que la caducidad imposibilita el derecho de acción para acudir ante la jurisdicción, existen eventos en los que debe entenderse que el momento para el cual inicia el conteo del término, debe ser cuando el interesado conoció o a debido conocer el hecho dañoso, así, para determinar la configuración del fenómeno jurídico de caducidad, deben considerarse dos situaciones: i) A partir del día siguiente de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño; o ii) Desde cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y se demuestra la imposibilidad de haberlo conocido con anterioridad.

Bajo tal perspectiva, con miras a definir el preciso aspecto en estudio, es necesario determinar cuál es el daño alegado por la demandante y cuando tuvo o debió tener conocimiento del mismo.

Sobre el particular, se afirma de manera expresa y puntual, en el hecho 18 de la demanda¹² (1.2.16 de esta providencia), que:

“18. La responsabilidad del ente público se da por la negligencia en la adjudicación del bien inmueble rural – predio SAN ANTONIO, localizado en el Municipio de Icononzo del Departamento del Tolima a terceros, obviando el cuidado necesario al realizar estudio de la tradición del bien al efectuar la adjudicación, nótese que se dio un fenómeno especial en que se generó un doble registro en la Oficina de Instrumentos Públicos del bien inmueble, situación que impedía que nuestra poderdante se enterara de la adjudicación efectuada.
(Negrilla y subrayado del Despacho).

Es decir, la parte accionante atribuye el daño causado por el entonces INCORA, al despojo jurídico y material del predio de su propiedad, el cual no han podido usar, gozar y, consecuentemente, explotar económicamente producto de la negligente adjudicación a terceros por parte de la entidad de derecho público demandada, despojo que se materializó con los actos administrativos a través de los cuales se adjudicó a los señores Alirio Bonilla Molina y Graciela Vásquez Monroy (Balcones II), Manuel Ignacio Rincón Orduz (Balcones I), Carmen Emilia Rojas Aguas (San Antonio), y Alcibiades Currea Antivar (Balcones III), actos que posteriormente fueron revocados por la administración ante la solicitud de la hoy demandante.

Así, el término de caducidad de la acción de reparación directa encaminada a obtener el resarcimiento de los perjuicios causados con la expedición de un acto administrativo que luego fue revocado por la misma autoridad que lo profirió,

¹² Fol. 163 del Cuaderno Principal 1 Archivo 000

debe contabilizarse, por regla general, desde el momento en que cobró ejecutoria la decisión que produjo el daño o desde que el afectado tuvo conocimiento de ella, no desde cuando ésta fue revocada directamente o dejada sin efecto; al respecto, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sostenido:

"(...) Adicionalmente a lo que se deja dicho, se tiene que el término de caducidad deberá ser contabilizado desde el momento en que fueron notificadas o proferidas las decisiones que originaron el daño y no desde el momento en que éstas fueron revocadas o dejadas sin efecto, comoquiera que, según la Jurisprudencia antes citada, dicha revocatoria puede ser efectuada por la Administración o por su superior jerárquico en cualquier momento y ello no puede habilitar y permitir la negligencia de los interesados que dejen vencer la oportunidad para iniciar medios de control procedentes".¹³

Ahora bien, según la demanda, el entonces INCORA e INCODER desconocieron que las acá demandantes eran propietarias de unos predios y los adjudicó a varias personas, para lo cual expidió varios actos administrativos, los cuales revocó posteriormente, entre junio y julio de 2010; sin embargo, las demandantes sostuvieron que solo tuvieron plena certeza sobre la existencia de dichos actos de adjudicación en el 2007.

Al respecto, se observa que no existe prueba en el plenario que los actos de adjudicación hayan sido notificados a las demandantes, de manera tal que, para el caso concreto, el término de caducidad deberá empezar a contabilizarse a partir de cuando las demandantes manifestaron tener plena certeza sobre la existencia de las resoluciones de adjudicación, esto es, en 2007.

Ahora bien, para la época de los hechos, el artículo 136 (inciso tercero) del C.C.A. disponía que la acción *"de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos de adjudicación de baldíos, proferidos por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - Incora-, caducará (sic) en dos (2) años contados desde la publicación, cuando ella sea necesaria, o desde su ejecutoria, en los demás casos"*; sin embargo, como ya fue señalado, en este caso las demandantes solo tuvieron plena certeza sobre la existencia de dichos actos de adjudicación en 2007, razón por la cual los dos años que tenían las demandantes para haber acudido a la jurisdicción se deberán contabilizar a partir de ese año.

Así, la parte demandante afirmó en el escrito de la demanda que la señora Patricia Reyes Vargas desde el año 2005 empezó a buscar la información de lo que estaba sucediendo con el predio, y fue sólo a través de derechos de petición que logró obtener copia de las adjudicaciones y con la información allí contenida, buscar certificados de tradición y libertad. Y ya con la documentación obtenida, Patricia Eugenia Reyes Vargas, en el año 2007, radicó 11 solicitudes de Revocatoria Directa de las resoluciones de adjudicación de lo que era su predio.

En este orden de ideas, resulta claro para el Despacho, que desde el año 2005 la demandante empezó a conocer lo que estaba sucediendo con los terrenos de su propiedad, pero sólo hasta el año 2007 con certeza y, como consecuencia de la respuesta a los derechos de petición por ella elevados, tuvo conocimiento del hecho dañoso, es decir del despojo material y jurídico de los bienes de su

¹³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 28 de agosto de 2014 (expediente 28.656). Ver también: providencia del 23 de julio de 2014 (Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A -expediente 50.961-) y providencia del 24 de junio de 2015 (Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A -expediente 34.346).

propiedad, como consecuencia de los actos administrativos expedidos por la entidad demandada adjudicando a terceros el predio que era de su propiedad.

Así mismo, debe dejarse claro que la presente controversia no puede tenerse como un daño continuado, sino que claramente es la prolongación en el tiempo de un solo daño. Con respecto a este tópico, el Consejo de Estado, particularmente en sentencia del 12 de agosto del año 2014, Magistrado Ponente Dr. Enrique Gil Botero, señaló:

*“En desarrollo de esto, la doctrina ha diferenciado entre **(1) daño instantáneo o inmediato; y (2) daño continuado o de tracto sucesivo; por el primero se entiende entonces, aquél que resulta susceptible de identificarse en un momento preciso de tiempo, y que si bien, produce perjuicios que se pueden proyectar hacia el futuro, él como tal, existe únicamente en el momento en que se produce.** A título de ejemplo puede citarse la muerte que se le causa a un ser humano, con ocasión de un comportamiento administrativo. “En este tipo de daño, vale la pena observar que, sus víctimas pueden constatar su existencia desde el momento mismo en que éste ocurre, como por ejemplo cuando estaban presentes en la muerte de su ser querido; pero también puede acontecer, que ellas se den cuenta de éste, luego de transcurrido algún tiempo, como cuando los familiares encuentran muerto a su ser querido, luego de una larga agonía en que se pensaba que éste estaba tan solo desaparecido; en esta segunda hipótesis, resultaría impropio contabilizar el término de la caducidad desde el momento en que se causó el daño (la muerte en el ejemplo traído), toda vez que las víctimas no sabían de ello, y más bien, como lo ha entendido la jurisprudencia de esta Corporación, debe hacerse desde el momento en que se tuvo conocimiento del mismo.*

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

Resulta importante también distinguir en este tipo de daño, su prolongación en el tiempo, de la prolongación en el tiempo de la conducta que lo produce; toda vez que, lo que resulta importante establecer, para efectos de su configuración, es lo primero. Ejemplo de daño continuado, se insiste, es la contaminación a un río, con ocasión de una fuga de sustancias contaminantes, mientras que como ejemplo de la prolongación de la conducta que produce el daño, puede señalarse el caso de la agresión física a una persona que se extiende durante varios días. En el primer ejemplo es el daño como tal (la contaminación) el que se prolonga en el tiempo; en el segundo, el daño estaría constituido por las lesiones personales producidas por una conducta que se extendió en el tiempo. “Adicional a lo anterior, debe señalarse que la importancia para la consideración de esta tipología de daño, se observa principalmente, con ocasión de la contabilidad del término de caducidad. En efecto, al igual que en la categoría de daño anterior, también aquí lo que importa, es la noticia que se tenga del mismo, y no su efectiva ocurrencia; de nada sirve verificar si un daño se extiende en el tiempo si las víctimas no conocen la existencia del mismo. Solo que en este caso, aunque las víctimas hayan tenido conocimiento de la existencia del daño antes de que éste haya dejado de producirse, el término de caducidad, en atención a su esencia, se contabilizará desde el momento en que cesó su prolongación en el tiempo. “Para hacer más gráfico lo anterior y retomando el ejemplo

traído, se diría entonces que, en el caso de la contaminación de un río, con ocasión de una fuga de sustancias contaminantes, el término de caducidad se contaría desde el momento en que el daño continuado (la contaminación) deja de producirse, a menos que se tenga noticia de éste, tiempo después de su cesación, caso en el cual, el término de caducidad se contará a partir del momento en que se tuvo noticia del mismo. Si en cambio, esta noticia se tuvo antes de la cesación del daño, este aspecto no interesa para efectos del término de la caducidad, ya que éste solo comenzará a contar, como se dijo, a partir del momento en que el daño (continuado) se extinga (...).”. (Negrillas y subrayado del Juzgado).

Atendiendo a esta directriz jurisprudencial, considera el Juzgado que no puede predicarse la ocurrencia de un daño continuado, atendiendo que el acto de despojo se dio en un momento preciso, es decir en un único momento u acto, el cual no puede ser otro que aquel en que se tuvo conocimiento de los actos lesivos a los intereses de la demandante. Y si bien es cierto, los efectos o perjuicios de ese daño se han prolongado en el tiempo, impidiendo a Patricia Eugenia Reyes Vargas y sus hijas ejercer el dominio que ostenta sobre los predios en conflicto, con las consecuencias indiscutiblemente reprochables y nefastas que relata en los hechos de la demanda, no lo es menos, que no es el daño en sí mismo el que se ha extendido en el tiempo sino sus efectos nocivos.

Así pues, debe darse aplicación a la regla general para determinar el punto de partida del cómputo de la caducidad alegada, el cual, en criterio de este Despacho, no puede ser otro que el momento en el cual la actora tuvo certeza sobre la existencia de los actos administrativos mediante los cuales sus inmuebles fueron adjudicados a terceros, esto es, en el año 2007, como no solamente lo reconoce expresamente la demandante, sino además se ratifica literalmente en las resoluciones de revocatoria directa.

En este punto, debe advertirse que, si bien la demandante promovió la revocatoria directa de dichos actos, ello no conlleva la interrupción del término de caducidad, pues bien pudo, desde el primer momento y desde que tuvo conocimiento de los hechos que reputa lesivos, promover la acción judicial dirigida al reconocimiento de los perjuicios ocasionados, lo que ciertamente no se efectuó, debiendo asumir las consecuencias definidas por el legislador. Razonar de diferente manera, bien permitiría el desconocimiento de los términos de caducidad haciendo uso de mecanismos administrativos que el ordenamiento otorga a los asociados, reviviendo oportunidades precluidas y desconociendo las disposiciones que los consagran.

En el mismo sentido, tal tesis permitiría que la persona afectada por actos administrativos, solicitara su revocatoria muchos años después en aras de permitir que se acrecentara el monto de los daños patrimoniales causados y revivir el término de caducidad a través de mecanismos administrativos como la revocatoria directa.

Así, tal como se precisó con anterioridad cuando se pretende la reparación directa, la demanda ha de presentarse dentro del término de dos (2) años, contados en el caso concreto desde el día siguiente de cuando la demandante tuvo o debió tener conocimiento del daño, en el caso *sub judice* año 2007, y si bien no existe dentro del expediente prueba de la fecha concreta en que se le resolvió los derechos de petición a la accionante donde solicitaba información sobre la situación jurídica de su predio, fecha en que se tendría prueba cierta

del conocimiento del hecho dañoso, para el caso, aún si se contabiliza desde el 15 de noviembre de 2007 (como se aprecia en cada una de las resoluciones que decretaron la revocatoria - fol 81 a 122 del Archivo 000 del Cuaderno Principal del Expediente Digitalizado), fecha esta última en la que con base en la anterior respuesta presentó las solicitudes de revocatoria directa de las adjudicaciones de sus predios a terceros de manera negligente como se atribuye en esta demanda, se tiene que el fenómeno jurídico de la caducidad operó desde el 15 de noviembre de 2009, sin la que la presentación de la solicitud de conciliación prejudicial el día 26 de noviembre de 2010 hubiese podido interrumpir dicho término¹⁴.

Ahora bien, dado que según el acta individual de reparto la presente demanda fue radicada solo hasta el día 16 de junio de 2011, claramente lo fue fuera del término establecido para ello, por lo que el Juzgado encuentra que en el *sub examine* ha operado el fenómeno jurídico de la caducidad, medio exceptivo que impide cualquier pronunciamiento frente al fondo del asunto, y hace inocuo estudiar las demás excepciones propuestas, de conformidad con lo preceptuado en el inciso 3º del artículo 282 C.G.P.

IV. Costas

En consideración a que no se evidenció temeridad, ni mala fe en la actuación procesal de las partes, el Despacho se abstendrá de condenar en costas, de conformidad con lo establecido en el artículo 171 del C.C.A., modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO ONCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE IBAGUÉ**, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR probada la excepción de **CADUCIDAD** propuesta por la entidad demandada, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

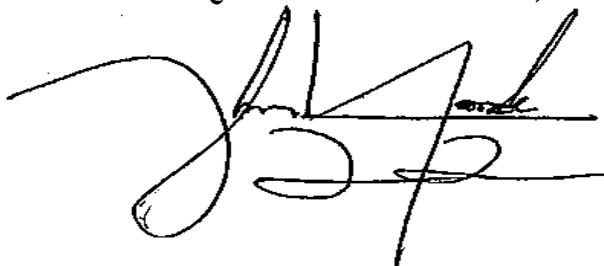
SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, inhibirse de emitir pronunciamiento sobre el fondo del asunto conforme lo expuesto.

TERCERO: Sin condena en costas.

CUARTO: Una vez en firme esta decisión, se ordena el archivo del expediente, previas las anotaciones y constancias de rigor.

¹⁴ Fol. 9 a 10 del Archivo 000 del Cuaderno Principal del Expediente Digitalizado.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



JOHN LIBARDO ANDRADE FLÓREZ
Juez

Firmado Por:

John Libardo Andrade Florez

Juez Circuito

Juzgado Administrativo

11

Ibague - Tolima

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: **fcff64f128a1c7ff54090772583a57e42867c2ffb8784a939034ca52292b6ed0**

Documento generado en 28/09/2022 07:50:33 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>