

EXTINCIÓN DE DOMINIO - Acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Acción procedente / ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA - Extinción de dominio. Improcedencia frente a actos particulares y concretos

Esta Corporación se ha pronunciado en diversas ocasiones para advertir que no es viable jurídicamente como pretende el demandante en esta oportunidad, cuestionar por vía de la acción de reparación directa la legalidad de las decisiones de la administración materializadas a través de actos administrativos, como sucede en el sub examine, siendo necesario recordar que el artículo 86 del C.C.A. prevé que se ejercerá la referida acción cuando una persona pretenda la reparación de un daño que tenga como fuente la ocurrencia de un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de bienes inmuebles por causa de trabajos públicos o por cualquier otra causa. (...) En el caso que ocupa a la Sala (...) el INCORA, al adoptar la decisión de extinción de dominio y ordenar el registro en el certificado de tradición, exteriorizó su voluntad, configurándose así un acto administrativo de carácter particular y concreto que produjo plenos efectos jurídicos, acto –por lo demás- que se encuentra amparado por la presunción de legalidad y veracidad que le es inherente en virtud de las disposiciones del artículo 66 del C.C.A. al no haber sido cuestionado por la acción de revisión, sin que pueda el demandante buscar invalidarlo acudiendo a una acción judicial que no se encuentra establecida con dicho propósito, proceder que atenta contra la seguridad jurídica y la estabilidad del sistema normativo. (...) la Sala debe modificar la negativa de las pretensiones, para en su lugar declararse INHIBIDA para resolver sobre el fondo del asunto por ineptitud sustantiva de la demanda.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 86 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 66

COSTAS - No condena

Como no se vislumbra temeridad, ni mala fe de las partes, la Sala se abstendrá de condenar en costas de conformidad con lo reglado en el artículo 171 del C.C.A, modificado por el artículo 55 de la ley 446 de 1998.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 171 / LEY 446 DE 1998 - ARTICULO 55

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

SUBSECCION A

Consejero ponente: HERNAN ANDRADE RINCON

Bogotá, D. C., tres (3) de abril de dos mil trece (2013).

Radicación número: 85001-23-31-000-2000-00070-01(23155)

Actor: LUIS FERNANDO AVILA ORTIZ

Demandado: INCORA

Referencia: ACCION DE REPARACION DIRECTA (APELACION SENTENCIA)

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el demandante contra la sentencia del 23 de mayo de 2002, proferida por el Tribunal Administrativo del Casanare que negó las súplicas de la demanda.

I. ANTECEDENTES

LUIS FERNANDO AVILA ORTIZ, a través de apoderado, interpuso acción de reparación directa contra el **INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA –INCORA-** y solicitó:

***“PRIMERA.-** Declarar administrativamente y extracontractualmente responsable a la NACIÓN (Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA) de los perjuicios causados al demandante con motivo de la extinción del dominio decretada sobre la finca EL GUINEO, ubicada en la Vereda del Charte, Municipio de Aguazul, Departamento del Casanare, desconociendo la existencia del proceso ejecutivo con título hipotecario adelantado en el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Sogamoso contra la propietaria GLORIA BURGOS DE SANABRIA, que condujo al remate del bien en favor de mi representado LUIS FERNANDO AVILA ORTIZA, debidamente aprobado e inscrito en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Yopal.*

***SEGUNDO.-** Condenar a la NACIÓN (Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA) a pagar a favor del demandante LUIS FERNANDO AVILA ORTIZ, los perjuicios materiales sufridos en su patrimonio económico con motivo de las diligencias de extinción del dominio adelantadas sobre la Finca EL GUINEO, tomando en cuenta el valor comercial del inmueble para la fecha en que se inscribió en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos la extinción del dominio a favor de la Nación, conforme a justa tasación pericial, actualizada dicha cantidad según la variación de índice de precios al consumidor, existente entre el 26 de febrero de 1988, fecha de la inscripción y el que exista cuando se produzca el fallo de segunda instancia o el auto que liquide los perjuicios materiales.*

***TERCERA.-** Condenar a la NACIÓN (Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA), a pagar al demandante, como perjuicios morales, el equivalente en pesos de la cantidad de mil (1000) gramos oro, según su precio internacional certificado por el Banco de la República a la fecha de la ejecutoria de la sentencia que se profiera”.*

Como fundamentos fácticos de sus pretensiones expuso “que en el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Sogamoso, se tramitó el proceso ejecutivo hipotecario del BANCO DE LOS TRABAJADORES contra GLORIA BURGOS DE SANABRIA donde se decretó y practicó el embargo y secuestro del bien inmueble

propiedad de la ejecutada denominado EL GUINEO, ubicado en el Municipio de Aguazul, Departamento del Casanare” con una extensión superficial de cuatrocientas hectáreas.

Precisó que el banco ejecutante transfirió, a título oneroso, la garantía hipotecaria sobre el predio denominado EL GUINEO, a favor del aquí actor, quien se subrogó como parte en el proceso, el cual terminó con el remate del bien en pública subasta y con la adjudicación del citado inmueble al rematante, esto es al aquí demandante, *“tal y como consta en el acta de remate de fecha 8 de marzo de 1993, aprobada por auto del marzo 18 del mismo año, debidamente registrado en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Yopal, bajo el folio de matrícula inmobiliaria No. 470-0007861”*, surtido lo cual se ordenó la entrega al acreedor rematante, pero el secuestro no la pudo cumplir, pues el predio había sido invadido por treinta familias de colonos que habían construido fundos de unidad familiar.

Manifestó que el predio adjudicado al demandante se vio afectado por una invasión de colonos, la cual fue, tácitamente, avalada por el INCORA pues, al dar inicio a la extinción de dominio, generó en los ocupantes la expectativa de que una vez extinguida la propiedad se les reconocería la *“vía de hecho”* a través de la titulación jurídica de las parcelas ocupadas, alegando el principio de la confianza legítima.

Puntualizó que las diligencias de extinción de dominio se iniciaron contra la anterior propietaria, desconociendo, el INCORA, la existencia del embargo y secuestro decretados sobre el inmueble, no obstante lo cual ordenó *“la inscripción del inicio de las diligencias de extinción del dominio y continuando el respectivo trámite sin tomar en cuenta los derechos inviolables del acreedor hipotecario”*; resaltó que en las etapas iniciales del procedimiento administrativo no fue vinculado el demandante, omisión que no le permitió acreditar la calidad de nuevo titular del dominio, ni demostrar que la anterior propietaria no efectuó la explotación económica del predio debido a las medidas de embargo y secuestro que pesaban sobre el mismo, *“existiendo por ende una causal de justificación de fuerza mayor para la inexploración”*, no obstante lo cual y pese a no ser citado al proceso administrativo, presentó memoriales tendientes a demostrar la condición de nuevo propietario e impugnó, como tercero, las decisiones ahí tomadas, peticiones que no fueron atendidas.

Adujo que el 26 de febrero de 1998, el INCORA registró la extinción de dominio, proceder, a su juicio, ilegal al desconocer la preexistencia del proceso ejecutivo, por tanto se está ante una actuación administrativa que afectó el patrimonio del actor quien confió en el ordenamiento jurídico cuando realizó la inversión económica y así obtener la titulación del predio a lo cual agregó que éste se encontraba habilitado para la siembra de arroz, pero ante la invasión se fraccionó perdiendo potencialidad productiva, convirtiéndose en una unión de pequeños fundos explotados indiscriminadamente en diferentes actividades económicas.

Concluyó que la Nación obró de forma paralela y contradictoria, pues a través del juzgado efectuó el cobro de una obligación garantizada mediante hipoteca y adjudicó el bien dado en garantía al acreedor rematante, pero por otro lado, la entidad demandada, extinguió el dominio desconociendo por completo los trámites judiciales a través de los cuales se adjudicó el bien al demandante, todo en grave detrimento de su patrimonio económico, resultando *“ilusorio el remate del bien e imposible la recuperación física y jurídica del predio”*.

Finalmente aseveró que, con la presente acción, no impugna las resoluciones proferidas por el INCORA, sino que busca alcanzar la reparación directa del perjuicio, ocasionado a un tercero, que no fue vinculado a las diligencias administrativas de extinción de dominio y que, como consecuencia del registro de los actos administrativos de extinción, se vio privado de la titularidad del dominio adquirido con antelación en ejercicio de actuaciones legítimas de autoridad judicial y con arreglo a las leyes civiles.

II. EL TRAMITE PROCESAL

Por auto del 2 de marzo de 2000¹, se admitió la demanda y se ordenó notificar a la parte demandada, así como al Ministerio Público, cosa que se cumplió debidamente².

El INCORA, oportunamente, dio contestación a la demanda y, en ella, solicitó negar las pretensiones; para el efecto, adujo que en ejercicio de sus competencias legales practicó, el 14 de noviembre de 1989, visita al inmueble de propiedad de GLORIA BURGOS DE SANABRIA a fin de establecer el grado de explotación económica, constándose que no se adelantaba actividad económica alguna “y en su lugar el predio estaba ocupado por 15 personas diferentes quienes no reconocieron vínculo de dependencia respecto a la propietaria inscrita”. Fue por ello que con la Resolución No. 00075 del 20 de febrero de 1991, se dio inicio a las diligencias administrativas tendientes a establecer si era procedente la aplicación de la institución de la extinción de dominio, determinación notificada al Ministerio Público y a la propietaria, no obstante lo cual ésta no compareció al proceso, razón por la cual se le nombró curador *ad-litem* que la representara en defensa de sus derechos.

Relató el trámite dado al proceso de extinción de dominio y puntualizó que, al estar demostrada la causal legal, a través de la Resolución No. 5537 del 25 de noviembre de 1996, la Gerencia declaró extinguido el dominio a favor de la Nación sobre el predio rural denominado “El Guineo”, determinación que fue confirmada por la Junta Directiva del INCORA, actos administrativos estos que fueron notificados personalmente al Procurador y al propietario del predio, quien, para la fecha, era el aquí actor al haberse subrogado del crédito, tal como lo informó el Banco Ejecutante³ al Juzgado que conoció del proceso y este despacho judicial, en providencia del 24 de agosto de 1989⁴, lo reconoció como cesionario del crédito.

Manifestó que, por alcanzar firmeza los actos administrativos aludidos al no haberse interpuesto la acción de revisión ante el Consejo de Estado, fueron remitidos a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Yopal “para su inscripción y la cancelación de los derechos reales constituidos sobre el predio rural afectado por el procedimiento de extinción”, por lo que dicho procedimiento se encuentra amparado por una presunción de legalidad, sin que sea dable declarar como responsable al INCORA cuando sus actuaciones se encuentran ajustadas a derecho y no han sido suspendidas o anuladas por las autoridades judiciales competentes.

¹ Folio 21.

² Folio 24.

³ Folio 224 c.a.

⁴ Folio 226 c.a.

Refirió que si bien es cierto el predio sobre el cual recayó la extinción de dominio estaba embargado y secuestrado dentro del proceso civil, *“ello no implicaba que por tal circunstancia el INCORA no pudiera adelantar tales diligencias y en consecuencia como bien lo hizo, declarara la extinción”*, pues así lo permite la ley, a lo que agregó que esta acción judicial no resulta ser el medio idóneo para controvertir la legalidad de tales actos administrativos.

Negó, además, que no se hubiera vinculado al hoy actor al proceso administrativo de extinción de dominio, toda vez que el demandante, *“previamente al remate debió conocer las diligencias de iniciación de extinción del derecho de dominio [vale recordar que la subrogación del crédito ocurrió el 24 de agosto de 1989] sobre el predio EL GUINEO ya que tal decisión como es la Resolución No. 075 fue inscrita en folio de matrícula inmobiliaria No. 470-7861 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Yopal el día 19 de marzo de 1991 y el remate del inmueble por parte del Juzgado 2º Civil del Circuito de Sogamoso, se llevó a cabo el 18 de marzo de 1993”* a lo que ha de agregarse que, una vez fue conocida por el INCORA la calidad de propietario del aquí demandante, le notificaron el contenido de la Resolución No. 5537 del 25 de noviembre de 1996, *“contra la cual interpuso recurso de reposición que fue resuelto desfavorablemente mediante Resolución No. 02044 del 6 de agosto de 1997”*, pese a lo cual no demandó en acción de revisión ante el Consejo de Estado las decisiones que ahora reprocha por conducto de esta acción.

Se opuso al supuesto de hecho de que el INCORA hubiera patrocinado la invasión del predio, y señaló que la extinción del dominio decretada estuvo motivada por su inexploración económica por parte de la propietaria inscrita, pues se comprobó que la productividad económica del fundo *“la adelantaban otras personas que no reconocieron vínculo de dependencia”* con la dueña.

Por todo lo anotado, el Instituto demandado propuso como excepciones las de *“improcedencia de la acción”* y de falta de *“estimación razonada de la cuantía”* ya que el demandante no justificó los perjuicios reclamados, y se limitó a aducir la extensión del predio sobre el cual se declaró extinguido el dominio.

Por auto del 6 de julio de 2000⁵, se decretaron pruebas y los invasores del predio allegaron un escrito⁶, valga anotar sin haber sido vinculados al proceso, aduciendo que hacía 20 años habían colonizado los fundos cuando eran unos *“rastrojos”*, época para la que no existía propietario conocido, lapso dentro del cual han venido ejerciendo la ocupación del bien sin ninguna interferencia por parte del Estado, excepto cuando fueron notificados de la resolución que declaró la extinción del dominio sobre algunas áreas.

Relacionaron los lotes y las mejoras efectuadas en cada uno de ellos y precisaron que las mismas autoridades han contribuido al mejoramiento del sector, especialmente con el mantenimiento de la carretera, la construcción de una escuela pública, así como del acueducto vecinal, la red eléctrica y el préstamo de maquinaria para la preparación de terrenos y programas de mejoramiento de vivienda.

IV. ALEGATOS DE CONCLUSION

⁵ Folio 103.

⁶ Folio 125.

Dentro del término concedido, el INCORA⁷ reiteró la petición de negar las pretensiones de la parte actora, insistiendo en los argumentos expuestos al momento de contestar la demanda.

Por su parte, la Procuraduría 53 Judicial Administrativa⁸ solicitó desestimar las pretensiones, por cuanto conforme a las pruebas obrantes en el plenario, el actor debió conocer la situación jurídica del predio que adquirió y, en consecuencia, le correspondía actuar dentro del proceso administrativo de extinción de dominio, de tal suerte que contó con las posibilidades de desplegar sus reclamos en dicha instancia.

V. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Tribunal Administrativo del Casanare, mediante sentencia del 23 de mayo de 2002⁹, resolvió:

“PRIMERO.- Negar las súplicas de la demanda, por las razones expuestas en las consideraciones de esta providencia.

SEGUNDO.- Sin lugar a costas en esta instancia.

TERCERO.- Ejecutoriada esta providencia, archívense las diligencias, previa anotación e los libros respectivos”¹⁰.

A efecto de arribar a la citada determinación, argumentó que en el presente caso “los actos no fueron demandados ante el [juez] competente y dentro del plazo legal”, por lo que gozan de plena validez al estar amparados por la presunción de legalidad y en tal virtud, su legalidad no puede revisarse por vía de la presente acción judicial, pues debió –si eso pretendía el actor- instaurar la acción de revisión en contra de los actos administrativos que declararon extinguido el dominio al ser ese el mecanismo idóneo para discutir la procedencia de la declaración de extinción de dominio que ahora cuestiona, acción que –ha de decirse- habría tenido la virtud de suspender, con la admisión de la demanda la ejecución del acto de extinción de dominio conforme a lo reglado en el artículo 8 de la Ley 200 de 1936.

Puntualizó que las pretensiones incoadas en la presente acción al estar soportadas en la supuesta ilegalidad del trámite dado al proceso de extinción de dominio, no pueden desligarse de su ritualidad y, ante tal unidad, el demandante no puede realizar una separación artificial de tales actuaciones y acudir a demandar solamente las consecuencias jurídicas derivadas de la aplicación del acto administrativo, con la finalidad de ocultarse la negligencia al no incoar las acciones judiciales respectivas.

VI. RECURSO DE APELACION

⁷ Folio 152.

⁸ Folio 161.

⁹ Folio 196.

¹⁰ Folio 173.

El actor¹¹, sustentó el recurso de apelación contra la providencia de primera instancia y solicitó su revocatoria, para lo cual, previo recuento de los hechos presentados en la demanda:

(i).- Reiteró que con la presente acción busca obtener la declaración de responsabilidad extracontractual de la Nación por los perjuicios causados *“con motivo de la extinción de dominio”*, consistentes en el daño emergente y lucro cesante *“representados en el valor comercial del inmueble para la época en que se inscribió en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos la respectiva resolución de extinción de dominio en favor de la Nación, el 26 de febrero de 1998, con su respectiva indexación liquidada con base en la variación del índice de precios al consumidor expedida por el DANE, más los perjuicios morales ocasionados y su equivalente a mil gramos oro, según precio certificado por el Banco de la República”*.

(ii).- Estimó que la responsabilidad del Estado se fundamenta en las actuaciones administrativas adelantadas por el INCORA al declarar la extinción parcial de dominio del inmueble propiedad del demandante, trámite que se surtió excediendo su competencia funcional *“pues desatendió en forma deliberada y con pleno conocimiento de causa la razón de fuerza mayor que justificaba la inexplotación económica del predio”*, como era la *“preexistencia del embargo y secuestro consolidados sobre el inmueble...por mandato judicial, actos legítimos de la rama jurisdiccional del poder público en virtud de los cuales se derivó o confió la tenencia, administración y explotación económica del bien en cabeza de un secuestro designado por el Juez competente”*.

(iii).- Citó como precedente a tener en cuenta para la decisión, la sentencia del 30 de mayo de 2002, Sección Tercera, con ponencia del Consejero ALIER EDUARDO HERNANDEZ ENRIQUEZ, proferida dentro del radicado No. 11572, en donde fueron expuestos los efectos que produce el secuestro de un bien inmueble sobre el propietario y la obligación de explotarlo económicamente, concluyendo que dicha tarea recae sobre el secuestro y no sobre el propietario ya que éste, en razón de la medida cautelar se ve impedido de cumplirla *“configurándose una causal de fuerza mayor que hace inviable la extinción de dominio”*.

(iv).- Reconoció que la acción de revisión es un medio eficaz respecto de quienes han sido lesionados por actuaciones antijurídicas del INCORA, pero advierte que *“no ocurre lo mismo cuando el daño o perjuicio se convierte en irreversible, como en el presente caso, en el que las actuaciones del INCORA han provocado una situación de facto irreprimible (sic) que compromete al orden público y social”*, ya que producto de la inscripción del inicio de las diligencias de extinción del dominio, *“se produjo la ocupación generalizada de invasores y colonos”* de la finca de propiedad del demandante, quienes estimulados por *“ideologías comunistas y como abanderados del principio de la función social de la propiedad privada”*, crearon una infraestructura comunitaria en el predio a fin de impedir su eventual desalojo, lo cual significa que si la entidad demandada hubiera respetado la orden judicial de embargo del predio no habrían ocurrido tales ocupaciones.

(v).- Aceptó que los actos administrativos dictados en el proceso de extinción del dominio gozan de firmeza, lo cual no es óbice para que *“por vía de la reparación directa se indemnice el daño patrimonial causado por esos actos y*

¹¹ Folio 209.

hechos antijurídicos del INCORA” al tornarse en una situación irreversible o insubsanable ya que la revisión ante el Consejo de Estado “no tenía la capacidad jurídica de acabar o reprimir el hecho real y tangible de la invasión del terreno por aspirantes a la adjudicación de parcelas”.

(vi).- Reiteró que sobre el predio no debió declararse la extinción de dominio por estructurarse una causal de fuerza mayor que impedía su explotación, argumento que no se valoró para adoptar la decisión reprochada, por tanto es procedente el reconocimiento de la indemnización reclamada, entendida como una solución justa y equitativa a efecto de reparar los perjuicios causados con el citado procedimiento.

VII. EL TRAMITE DE SEGUNDA INSTANCIA

Mediante auto del 24 de febrero de 2003¹², se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión, término dentro del cual el INCORA solicitó confirmar la sentencia de primera instancia por cuanto el actor había hecho uso inapropiado de la acción de reparación directa. Vale decir, insistió en los argumentos presentados durante la primera instancia. El Ministerio Público, pese a ser notificado¹³, guardó silencio¹⁴.

VIII. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1.- Competencia

Corresponde a esta Sala decidir el recurso de apelación dado que la providencia impugnada fue proferida en un proceso de doble instancia y la pretensión mayor, correspondiente al perjuicio material, se determinó a través de la inspección pericial practicada al predio sobre el cual recayó la extinción de dominio, pretensión que se tasó en la suma de \$382.000.000¹⁵, mientras que el monto exigido en el año 2000¹⁶ para que un proceso, adelantado en ejercicio de la acción de reparación directa, tuviera vocación de segunda instancia era de \$26.390.000¹⁷.

2.- Ejercicio oportuno de la acción.

De conformidad con lo previsto en el artículo 136 del C.C.A., la acción de reparación directa deberá instaurarse dentro de los dos años contados –decía la norma en la época de presentación de la demanda- a partir “*del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajos públicos.*”

En el presente caso la pretensión resarcitoria se origina, a juicio de la parte actora, en la expedición de los actos administrativos por medio de los cuales se declaró la extinción del dominio sobre el predio de propiedad del demandante y el último de

¹² Folio 222.

¹³ Folio 222 vto.

¹⁴ Folio 233.

¹⁵ Folio 30 del cuaderno contentivo de la valoración pericial.

¹⁶ La demanda se presentó **el 24 de febrero del año 2000.**

¹⁷ Decreto 597 de 1988.

ellos, se dictó el 26 de febrero de 1998, circunstancia que lleva a entender que tenía hasta esta fecha para presentarla y, como ello ocurrió el 24 de febrero de 2000, resulta evidente que la acción se ejerció dentro del término previsto por la ley (Art. 136 del CCA).

3.- El caso concreto.

En el presente asunto, el actor acude en acción de reparación directa prevista en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, con la finalidad de que se declare patrimonialmente responsable al INCORA por los perjuicios causados con motivo de la extinción del dominio decretada sobre la finca EL GUINEO, proceso que –considera el actor- se encuentra viciado de ilegalidad por desconocer la existencia de un proceso ejecutivo con título hipotecario adelantado en el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Sogamoso, no empero lo cual la actuación de la entidad demandada continuó con el trámite hasta llegar a la extinción de dominio del bien, decisión que habría recaído contra hoy el demandante al ser el quien figuraba como propietario para dicha fecha.

Del material probatorio debidamente allegado al proceso, resulta probado lo siguiente:

(i).- Conforme al certificado de tradición y libertad del inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria No. 470-7861, se sabe que **el 19 de marzo de 1991** se inscribió la Resolución No. 075 del 20 de febrero del citado año, por medio del cual la entidad demandada decidió **“INICIAR DILIGENCIAS ADMINISTRATIVAS PARA ESTABLECER SI CONFORME A LA LEY PROCEDE O NO DECLARAR EXTINGUIDO EN TODO EN PARTE”**¹⁸ el dominio sobre el predio de propiedad de GLORIA BURGOS DE SANABRIA.

(ii).- Que el **1º de octubre de 1991**, el Juzgado Promiscuo Municipal de Aguazul –Casanare-, realizó diligencia de secuestro sobre el inmueble denominado “EL GUINEO” de propiedad de GLORIA AYDEE BURGOS DE SANABRIA, sobre el cual pesaba un gravamen hipotecario a favor del Banco de los Trabajadores, designándose por encargo del Juzgado en el curso de la diligencia como secuestre al señor GUILLERMO ALFONSO CASTRO MARIN¹⁹.

(iii).- El **8 de marzo de 1993**, el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Sogamoso –Boyacá-²⁰, llevó a cabo diligencia de remate del referido inmueble *“dentro del proceso EJECUTIVO CON TITULO HIPOTECARIO, adelantado por el BANCO DE LOS TRABAJADORES...en contra de GLORIA BURGOS DE SANABRIA y JULIO ROBERTO SANABRIA CUELLAR, radicado bajo el No. 2946”*, siendo adjudicado el inmueble rematado al señor LUIS FERNANDO AVILA ORTIZ, persona a la que se la había reconocido la calidad de *“cesionario del crédito, intereses y costas”* mediante providencia del 24 de agosto de 1989²¹.

De otra parte, el citado despacho judicial, en providencia del **18 de marzo de 1993**, aprobó la adjudicación del referido predio y dispuso su inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos respectiva e igualmente ordenó el levantamiento del embargo y secuestro que sobre el inmueble pesaban, determinación que fue notificada personalmente al secuestre²².

¹⁸ Folio 9 vto.

¹⁹ Folio 11.

²⁰ Folio 14.

²¹ Folio 226 c.a.

²² Folio 18.

(iv).- En la anotación número 10 del citado certificado de tradición, figura el registro de la sentencia del **18 de marzo de 1993** dictada por el Juzgado 2º Civil del Circuito de Sogamoso que aprobó el remate a favor del señor LUIS FERNANDO AVILA ORTIZ, demandante en este proceso contencioso administrativo.

(v).- Mediante Resolución No. 5537 del **25 de noviembre de 1996**²³, la Gerencia del INCORA declaró “*extinguido a favor de la Nación el derecho de dominio privado del señor LUIS FERNANDO AVILA ORTIZ*” y, adicionalmente, en el referido acto administrativo, se dispuso:

“ARTICULO TERCERO.- Los efectos de esta Resolución permanecerán en suspenso durante quince (15) días siguientes a su ejecutoria, término dentro del cual los interesados podrán solicitar su revisión ante el Consejo de Estado conforme lo dispone el numeral 3º del artículo 53 de la Ley 160 de 1994 (subraya la Sala).

ARTICULO CUARTO.- Vencido el término a que se refiere el artículo anterior sin que los interesados hayan solicitado la revisión de esta providencia o cuando intentada aquella la demanda respectiva fuere rechazada o el fallo del Consejo de Estado negare la revisión, remítase copia auténtica de esta Resolución y de la aprobatoria del a Junta Directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Círculo de Yopal para su inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria No. 470-0007861 y la cancelación de las anotaciones sobre la propiedad y demás derechos reales en relación la parte del predio GUINEO, sobre el cual se declara la extinción de dominio”.

(vi).- Posteriormente, en la anotación 11, fechada el **26 de febrero de 1998**, se hace constar el registro de la Resolución No. 5537 del 25 de noviembre de 1996 que dispuso “**DECLARAR A FAVOR DE LA NACION EL DERECHO DE DOMINIO PRIVADO DEL SEÑOR LUIS FERNANDO AVILA ORTIZ**”, sobre una parte del predio de su propiedad denominado “EL GUINEO” y, en la misma fecha fueron registrados los recursos interpuestos contra la citada determinación los cuales se fallaron adversamente al recurrente.

(vii).- Conforme al procedimiento legal correspondía a la Junta Directiva del INCORA²⁴ la aprobación del citado acto administrativo, por ello a través de la Resolución No. 070 del 25 de noviembre de 1996 se aprobó el contenido de la Resolución 5537 referida, determinaciones –ambas- que fueron notificadas al ahora demandante²⁵ el 20 de diciembre de la citada anualidad y con ello fue enterado de los medios judiciales a los cuales podía acudir para cuestionar la legalidad de las decisiones que hoy censura por esta vía jurisdiccional.

(viii).- El demandante interpuso recurso de reposición contra los referidos actos administrativos proferido por el Gerente General del INCORA que fueron confirmados con Resolución No. 2044 del 6 de agosto de 1997²⁶, siendo aprobada tal determinación por la Junta Directiva del INCORA a través de la Resolución No. 015 del 6 de agosto de 1997, actos que fueron registrados conjuntamente, **el 26 de febrero de 1998**, en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos en el folio de matrícula correspondiente al inmueble denominado “EL GUINEO”.

²³ Folio 74.

²⁴ Folio 89.

²⁵ Folio 90.

²⁶ Folio 91.

(ix).- Obra constancia de la Secretaria de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado²⁷, según lo cual, revisados los libros radicadores [**a 9 de febrero de 1998**], “no se encontró demanda alguna contra las Resoluciones No. 5537 y 070 del 25 de noviembre de 1996 y 2044 y 0015 del 6 de agosto de 1997, proferidas por la Gerencia General y la Junta Directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA, mediante las cuales se declara y aprueba la extinción, a favor de la Nación [de] una parte del predio y desata el recurso de reposición que resuelve no revocar y en consecuencia mantener en todas sus partes las resoluciones 05537 y 070 del 25 de noviembre de 1996, del predio rural denominado EL GUINEO”.

Frente al citado panorama de lo probado en el curso del proceso, viene a ser claro que el ahora demandante debió, una vez notificado de los actos administrativos con los cuales se declaró la extinción de dominio del inmueble en mención, incoar la acción judicial de revisión y, en dicho escenario procesal, aducir los argumentos que ahora plantea y que según su criterio, no fueron tenidos en cuenta, tales como existencia de la causal de fuerza mayor que habría impedido la explotación del bien y/o el supuesto desconocimiento por parte del INCORA de las órdenes de embargo y secuestro que pesaban sobre el inmueble.

Esta Corporación se ha pronunciado en diversas ocasiones para advertir que no es viable jurídicamente como pretende el demandante en esta oportunidad, cuestionar por vía de la acción de reparación directa la legalidad de las decisiones de la administración materializadas a través de actos administrativos, como sucede en el *sub examine*, siendo necesario recordar que el artículo 86 del C.C.A. prevé que se ejercerá la referida acción cuando una persona pretenda la reparación de un daño que tenga como fuente la ocurrencia de un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de bienes inmuebles por causa de trabajos públicos o por cualquier otra causa.

Lo anterior implica que ante la existencia de un acto administrativo de carácter particular y concreto, adoptado dentro del proceso administrativo de extinción de dominio, la acción idónea no resultaba ser la de reparación directa, sino la acción de revisión, siendo ese el espacio jurisdiccional donde debió alegar las circunstancias que ahora pretende hacer valer a través de una acción que no se atempera, en su naturaleza, con el origen de lo reclamado en este caso.

En el caso que ocupa a la Sala, se verificó que la fuente del daño no es una simple omisión de la entidad demandada, pues la administración realmente no incurrió en el defecto señalado, como equivocadamente lo presenta la demanda, pues el INCORA, al adoptar la decisión de extinción de dominio y ordenar el registro en el certificado de tradición, exteriorizó su voluntad²⁸, configurándose así un acto administrativo de carácter particular y concreto que produjo plenos efectos jurídicos, acto –por lo demás- que se encuentra amparado por la presunción de legalidad y veracidad que le es inherente en virtud de las disposiciones del artículo 66 del C.C.A. al no haber sido cuestionado por la acción de revisión, sin que pueda el demandante buscar invalidarlo acudiendo a una acción judicial que no se encuentra establecida con dicho propósito, proceder que atenta contra la seguridad jurídica y la estabilidad del sistema normativo.

²⁷ Folio 98.

²⁸ Acto volitivo positivo que incorporó una decisión negativa más no omisiva, con fundamento en los argumentos jurídicos que se expresan allí.

Teniendo claro lo anterior, es evidente que se le creó al aquí demandante una situación jurídica que le era desfavorable pero que resultaba cuestionable a través de las acciones judiciales respectivas y no por conducto de la de reparación directa que ha ejercitado, de ahí que, ante lo decidido por la primera instancia, la Sala debe modificar la negativa de las pretensiones, para en su lugar declararse **INHIBIDA** para resolver sobre el fondo del asunto por ineptitud sustantiva de la demanda.

4.- Costas.

Como no se vislumbra temeridad, ni mala fe de las partes, la Sala se abstendrá de condenar en costas de conformidad con lo reglado 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 Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: SE MODIFICA la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Casanare el 23 de mayo de 2002 y en su lugar, la Sala se **INHIBE** para pronunciarse sobre el fondo del asunto, conforme a los razonamientos expuestos en precedencia.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERO: Ejecutoriada la providencia, devuélvase al Tribunal para lo de su competencia.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

HERNAN ANDRADE RINCON

MAURICIO FAJARDO GOMEZ CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA