

**CADUCIDAD DE LA ACCION - Extinción del derecho de dominio de predio.  
Término. Cómputo**

De conformidad con el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, aplicable para la época de los hechos, la acción de reparación directa caduca al cabo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al 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. Según la demanda, el hecho generador del daño, esto es, la pérdida del predio denominado "La María Dosquebradas", de propiedad de la actora, devino como consecuencia de la actuación irregular del INCORA, por haber iniciado un procedimiento administrativo de extinción del derecho de dominio sobre el citado inmueble, a fin de legalizar la situación de varios invasores ilegales, actuación que, según el material probatorio que milita en el plenario, se inició el 15 de mayo de 2000 y, dado que la demanda de reparación directa fue instaurada por la actora el 24 de abril de 2002, no hay duda de que ello ocurrió dentro del término de ley.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTICULO 136

**PREDIOS RURALES - Procedimiento administrativo de extinción del derecho de dominio. Regulación normativa / PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EXTINCIÓN DEL DERECHO DE DOMINIO - Predio rural La María Dosquebradas, Municipio de Falán Tolima**

Un grupo de campesinos de la región solicitó al Gerente del INCORA, Regional Tolima, que iniciara un procedimiento administrativo de extinción del derecho de dominio sobre el predio "La María Dosquebradas", toda vez que un número aproximado de 20 familias se encontraba, desde hacía más de 10 años, ejerciendo posesión sobre el mismo. (...) la Ley 160 de 1994, reglamentada por el Decreto 2665 de ese mismo año, establecía "en favor de la Nación la extinción del derecho de dominio o propiedad sobre los predios rurales en los cuales se dejare de ejercer posesión en la forma establecida en el artículo 1 de la Ley 200 de 1936, durante tres (3) años continuos, salvo fuerza mayor o caso fortuito, o cuando los propietarios violen las disposiciones sobre conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables y las de preservación y restauración del ambiente, o cuando los propietarios violen las normas sobre zonas de reserva agrícola o forestal establecidas en los planes de desarrollo de los municipios o distritos con más de 300.000 habitantes". La citada ley disponía, asimismo, que en todos los procedimientos administrativos de extinción del derecho de dominio el INCORA debía practicar una inspección ocular al predio intervenido (artículo 53, numeral 5), diligencia que, en el asunto sub examine, se realizó el 26 y el 27 de enero de 2000, en la que se constató que, en el predio "La María Dosquebradas", habitaban, desde hacía algunos años, varias familias, muchas de las cuales habían construido en ese lugar casas y tenían cultivos y cría de animales. (...) Pues bien, como lo indican las pruebas acabadas de referir, para la época en que el INCORA inició el procedimiento administrativo de extinción del derecho de dominio sobre el predio "La María Dosquebradas", lo cual ocurrió el 15 de mayo de 2000, dicho bien ya se encontraba invadido por varias familias campesinas, quienes ejercían posesión sobre éste desde hacía varios años, al punto que habían construido casas y tenían plantaciones y cría de animales. (...) En vista de lo anterior, el Juzgado recorrió la finca, a fin de verificar lo dicho por el señor Orjuela Melo y estableció, efectivamente, que ésta se encontraba ocupada por varias familias, quienes vivían en ese lugar desde hacía algunos años y tenían casas construidas, cultivos y cría de animales.

**FUENTE FORMAL:** LEY 160 DE 1994 REGLAMENTADA POR EL DECRETO 2665 DE 1994 / LEY 200 DE 1936 - ARTICULO 1

**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EXTINCION DEL DERECHO DE DOMINIO  
- Se realizó de forma legal y no se materializó / RESPONSABILIDAD  
ADMINISTRATIVA DEL INCORA - No se configuró**

Mucho antes de que el INCORA iniciara el procedimiento administrativo de extinción del derecho de dominio sobre el predio rural de propiedad de la señora María Omaira Nieto, lo cual ocurrió el 15 de mayo de 2000, éste ya era ocupado por varias familias, quienes ejercían posesión en ese lugar desde hacía algunos años, de modo que no le asiste razón alguna a la parte actora en cuanto aseguró que el INCORA creó falsas expectativas en los campesinos de la región, en la medida en que éstos creyeron que dicha entidad les iba a adjudicar el inmueble, pues -se insiste-, para la época en que la demandada inició el mencionado procedimiento administrativo de extinción del derecho de dominio, el predio de la actora ya estaba invadido por varias familias campesinas de la región, al punto que ni siquiera fue posible que el Juzgado Primero Civil del Circuito de Lérica lo restituyera a su propietaria, una vez ordenó el levantamiento de las medidas cautelares que pesaban sobre el inmueble. A lo dicho se suma que el mencionado procedimiento de extinción del derecho de dominio nunca se materializó, toda vez que el INCORA, mediante Resolución 000003 del 31 de enero de 2001, revocó la Resolución 00132 del 15 de mayo de 2000 y ordenó que fuera archivado. El material probatorio deja entrever, asimismo, que el responsable de que el predio "La María Dosquebradas" hubiera sido ocupado por varias familias campesinas de la región habría sido el señor Humberto Orjuela Melo, depositario provisional del inmueble, teniendo en cuenta que, como se vio, éste se opuso rotundamente a que el Juzgado lo entregara a su propietaria, alegando que varias familias campesinas, incluido él, llevaban varios años ejerciendo posesión sobre el bien.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION TERCERA SUBSECCION A**

**Consejero ponente: CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**

Bogotá, D.C., noviembre trece (13) de dos mil trece (2013)

**Radicación número: 73001-23-31-000-2002-01072-01(27744)**

**Actor: MARIA OMAIRA NIETO**

**Demandado: INSTITUTO COLOMBIANO PARA LA REFORMA AGRARIA, INCORA**

**Referencia: REPARACION DIRECTA**

Decide la Sala el recurso de apelación formulado por la parte actora contra la sentencia del 19 de abril de 2004, proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, que resolvió:

“PRIMERO: Declarar no probada la excepción de caducidad formulada por la demandada.

“SEGUNDO: NEGAR las pretensiones de la demanda.

“TERCERO: No se condena en costas por no estar acreditada la temeridad o mala fe de la demandante.

“CUARTO: En firme la anterior decisión, archívese el expediente” (folio 173, cuaderno 4).

## I. ANTECEDENTES

### 1.1 La demanda

El 24 de abril de 2002, en ejercicio de la acción de reparación directa y mediante apoderado judicial, la señora María Omaira Nieto solicitó que se declarara responsable al Instituto Colombiano para la Reforma Agraria, INCORA, por los daños y perjuicios causados como consecuencia de la pérdida de un predio rural de su propiedad, denominado “La María Dosquebradas”, ubicado en la Vereda “Alto del Rompe”, jurisdicción del municipio de Falan, departamento del Tolima.

Manifestó que, mediante escritura pública 266 del 12 de febrero de 1980, de la Notaría del Círculo de Ibagué, adquirió, en común y pro indiviso con el señor Camilo María Rodríguez Cifuentes, el predio acabado de mencionar, con una extensión de 80 hectáreas.

Aseguró que, con el propósito de realizar unas mejoras en el inmueble, solicitó un crédito al Banco Cafetero; sin embargo, a raíz de la tragedia de Armero, perdió a su esposo y todos sus bienes materiales, excepto el citado predio, motivo por el cual pidió al banco que refinanciara su deuda y que le condonara los intereses, pero éste hizo caso omiso de ello, al punto que, ante el primer incumplimiento en el pago de la cuota del crédito, el banco inició en su contra un proceso ejecutivo singular de mayor cuantía.

El 21 de octubre de 1988, el Juzgado Primero Civil del Circuito de Lérída, departamento del Tolima, libró, con destino a la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos de Armero-Guayabal, el oficio 933, en el que le comunicó que el predio “La María Dosquebradas” había sido embargado. El 1 de junio de 1989, dicho Juzgado

practicó diligencia de secuestro y nombró secuestre del bien al señor Héctor Jordán Lozada, quien, a su vez, designó al señor Humberto Orjuela Melo como administrador provisional del inmueble.

A pesar de que el predio tenía una medida cautelar de embargo y secuestro, el INCORA, previa solicitud de unos invasores ilegales, quienes alegaban falsamente que ejercían, desde hacía algunos años, posesión sobre el bien y pretendían su adjudicación, profirió la Resolución 00132 del 15 de mayo de 2000, por medio de la cual inició un procedimiento administrativo de extinción del derecho de dominio, a fin de legalizar la situación de aquéllos, decisión contra la cual la acá actora interpuso recurso de reposición, pues era obvio que la medida implementada por la entidad demandada era, a todas luces, improcedente.

*Aseguró que el “Gerente del Incora, ignorando las pruebas aportadas por la recurrente, en forma arbitraria, desconociendo el Derecho de Propiedad, produjo la Resolución No. 00187 del 11 de Julio de el (sic) año 2000, NEGANDO LA REPOSICIÓN y ordenando seguir adelante con el procedimiento de extinción del Derecho de Dominio de la propiedad”.*

Debido a la *“arbitrariedad y el desconocimiento abierto de la Ley y los procedimientos”* por parte del INCORA, acudió a la Procuraduría para Asuntos Agrarios, la cual estimó que la resolución que dio inicio al trámite de extinción de dominio tenía que ser revocada, y así lo solicitó al Gerente Regional de dicha entidad, quien, mediante Resolución 000003 del 31 de enero de 2001, revocó la Resolución 00132 del 15 de mayo de 2000.

La citada resolución 000003 de 2001 *“corrigió el desborde personal del Gerente encargado a nivel Regional, y (sic) se hizo volver a los cauces legales las actuaciones del INCORA”*; pero, al mismo tiempo, *“LEGALIZÓ LA POSESION de los campesinos que venían ocupando la finca de MARÍA OMAIRA NIETO, quienes se encontraban en dicho predio en forma irregular esperanzados en la titulación de las tierras por parte del INCORA”.*

Aseveró que, cuando el Juzgado Primero Civil del Circuito de Lérida ordenó que el inmueble le fuera restituido, dicha medida no pudo materializarse, toda vez que éste se encontraba invadido por varias familias campesinas, quienes alegaban que la demandada pretendía adjudicárselo.

En suma, la actuación irregular del INCORA, al crearles falsas expectativas de adjudicación a los campesinos, ocasionó que éstos se posesionaran ilegalmente del predio, circunstancia que imposibilitó su recuperación, sufriendo enormes perjuicios que estimó en \$200'000.000 y que la demandada está obligada a resarcir (folios 84 a 92, cuaderno 1).

## **1.2 Admisión de la demanda**

El 19 de septiembre de 2002, el Tribunal Administrativo del Tolima admitió la demanda y ordenó la notificación del auto admisorio al Ministerio Público y al INCORA (folio 95, cuaderno 1).

El INCORA se opuso a las pretensiones, en consideración a que la Resolución 00132 del 15 de mayo de 2000, por medio de la cual inició un procedimiento administrativo de extinción del derecho de dominio sobre el predio “La María Dosquebradas”, nunca fue inscrita en el folio de matrícula inmobiliaria, de modo que no produjo efectos jurídicos y, por lo mismo, ningún perjuicio pudo haber causado a la actora. Aseguró que varios campesinos acudieron a la entidad alegando que ejercían posesión, desde hacía más de 10 años, sobre el predio acabado de mencionar y, por lo tanto, a fin de verificar dicha información, ordenó la práctica de una visita a dicho inmueble y que se allegaran los documentos y las pruebas correspondientes.

Propuso las excepciones que denominó: *i)* inexistencia de la obligación de indemnizar, *ii)* falta de legitimación en la causa por pasiva, *iii)* inexistencia del acto jurídico motivo del proceso, toda vez que la Resolución 00132 del 15 de mayo de 2000 no cobró fuerza ejecutoria, puesto que no fue inscrita en la Oficina de Instrumentos Públicos y *iv)* caducidad de la acción, en la medida en que, el 25 de junio de 1999, los campesinos formularon sus requerimientos al INCORA y la demanda fue interpuesta 3 años después (folios 107 a 112, cuaderno 1).

## **1.3 Alegatos de conclusión en primera instancia**

Practicadas las pruebas decretadas, el 16 de septiembre de 2003 el Tribunal Administrativo del Tolima corrió traslado a las partes, para alegar de conclusión y al Ministerio Público, para que rindiera concepto (folio 132, cuaderno 1).

1.3.1 La parte actora solicitó que se accediera a las pretensiones de la demanda, en atención a que se encontraban demostradas en el plenario las actuaciones irregulares del INCORA, circunstancia que produjo que el predio “La María Desquebradas” fuera invadido por campesinos de la zona, lo que imposibilitó que su propietaria lo pudiera recuperar. Adicionalmente, la demandada no tuvo en cuenta que sobre el predio pesaba una medida cautelar de embargo y secuestro y que, por lo tanto, no era posible que el INCORA iniciara un procedimiento administrativo de extinción del derecho de dominio en su contra (folios 143 a 151, cuaderno 1).

1.3.2. El Ministerio Público solicitó que se negaran las pretensiones de la demanda, por estimar que la actora era la única responsable de la pérdida del inmueble de su propiedad, pues, a pesar de que personas ajenas lo invadieron, no ejerció las acciones respectivas para recuperarlo (folios 153 a 157, cuaderno 1).

#### **1.4 La sentencia recurrida**

Mediante sentencia del 19 de abril de 2004, el Tribunal Administrativo del Tolima negó las pretensiones de la demanda, en consideración a que no se demostró en el plenario la responsabilidad de la accionada por los hechos acá imputados; por el contrario, se acreditó que fue la actora la causante de los perjuicios sufridos, teniendo en cuenta que no ejerció oportunamente las acciones legales respectivas, a fin de obtener el desalojo de los invasores ilegales.

Aseguró que, mediante escrito dirigido al Gerente Regional del INCORA, varios campesinos solicitaron que se iniciara un procedimiento administrativo de extinción del derecho de dominio, para acceder a la propiedad del predio denominado “La María Dos Quebradas”, ya que llevaban ocupándolo más de 10 años.

Por tratarse de un procedimiento de esa naturaleza, el INCORA, de conformidad con el artículo 53 (numeral 5) de la Ley 160 de 1994, estaba obligado a practicar una inspección ocular sobre dicho predio, la cual se realizó el 26 y el 27 de enero de 2000, en la que se constató que el inmueble estaba ocupado por 23 familias, una de las

cuales llevaba en el lugar más de 20 años y que la mayoría de los ocupantes había ingresado el 29 de enero de 1989.

En dicha visita se verificó, además, que los invasores ingresaron al predio porque se encontraba abandonado y porque jamás hubo oposición alguna al respecto; inclusive, la mayoría de las familias tenían plantaciones, animales y casas prefabricadas. En adición, dijo que no era cierto que la demandada hubiera respaldado la decisión de los campesinos de invadir el predio de la actora.

En ese orden de ideas, es obvio que la única responsable de lo ocurrido fue la señora María Omaira Nieto, toda vez que *“no ejerció oportunamente ninguna acción de carácter civil o policivo para desalojar a los ocupantes, ni estuvo al tanto de las dificultades de orden legal que la permanencia de los mismos dentro de la finca pudieran generarle a futuro”* (folio 173, cuaderno 4).

### **1.5 Del recurso de apelación**

Dentro del término legal, el apoderado de la parte actora formuló recurso de apelación contra la sentencia anterior, a fin de que fuera revocada y se accediera a las pretensiones de la demanda, por estimar que, en el *sub lite*, se encontraba acreditado el daño sufrido por la demandante como consecuencia de la pérdida de su inmueble.

Aseguró que, a raíz de una solicitud formulada por varios campesinos de la zona, quienes alegaban falsamente que llevaban ejerciendo posesión sobre el predio durante más de 10 años, el INCORA, mediante Resolución 00132 del 15 de mayo del 2000, inició un procedimiento administrativo de extinción del derecho de dominio de dicho inmueble, decisión que fue recurrida por la señora Nieto, quien allegó los documentos que demostraban su propiedad y que el inmueble se encontraba embargado y secuestrado por orden de un Juez de la República.

No obstante, el Gerente Regional del INCORA hizo caso omiso de lo anterior y, desconociendo el derecho de propiedad de la actora, siguió adelante con dicho procedimiento, motivo por el cual aquélla acudió a la Procuraduría para Asuntos Agrarios, a fin de que interviniera en el asunto y protegiera sus derechos.

Todo indicaba, entonces, que el INCORA, so pretexto de un procedimiento administrativo de extinción del derecho de dominio, desconoció los derechos fundamentales de la señora Nieto, ya que no tuvo en cuenta las pruebas que ésta aportó y que demostraban que nunca había dejado de ejercer la posesión sobre su predio, pues, en estricto sentido, sus derechos y obligaciones habían sido trasladadas temporalmente a un auxiliar de la justicia, de donde se infería, con toda claridad, que los campesinos invasores no reunían las condiciones mínimas para que accedieran al predio “La María Dosquebradas”, máxime que jamás demostraron explotación económica alguna.

Aseguró que el Tribunal Administrativo del Tolima hizo caso omiso de todo lo anterior, de donde podía concluirse que el procedimiento administrativo de extinción del derecho de dominio que adelantó el INCORA sobre el predio de la actora había sido injusto, circunstancia que produjo *“que los campesinos se asentarán (sic) con más confianza y respaldo dentro del terreno ajeno, haciendo imposible su desalojo, perdiéndose toda esperanza para MARIA OMAIRA NIETO”* (folio 187, cuaderno 4).

#### **1.6 Alegatos de conclusión en segunda instancia**

1.6.1 Por auto del 7 de mayo de 2004, el Tribunal Administrativo del Tolima concedió el recurso de apelación formulado por la actora contra la sentencia anterior (folio 178, cuaderno 4) y, mediante auto del 13 de agosto de ese mismo año, el Consejo de Estado lo admitió (folio 188, cuaderno 4).

1.6.2 El 17 de septiembre de 2004, el Despacho corrió traslado a las partes, para alegar de conclusión y al Ministerio Público, para que rindiera concepto (folio 193, cuaderno 4).

1.6.3 La parte actora aseguró que el Tribunal omitió las pruebas que militaban en el plenario, las cuales demostraban que los campesinos, a fin de obtener la posesión del predio “La María Dosquebradas”, a través de un procedimiento administrativo de extinción del derecho de dominio, obraron con mala fe, procedimiento que, según la Procuraduría para Asuntos Agrarios, estuvo plagado de vicios, en la medida en que vulneró los derechos fundamentales de la demandante.



No obstante que tales situaciones irregulares fueron puestas en conocimiento del Gerente Regional del INCORA, éste hizo caso omiso de ello y ordenó seguir adelante con dicho procedimiento, a pesar de que era improcedente, circunstancia que motivó la intervención de la Procuraduría para Asuntos Agrarios (folios 195 a 196, cuaderno 4).

1.6.4. El Ministerio Público solicitó que se confirmara la sentencia de primera instancia, que negó las pretensiones de la demanda, en la medida en que no obraba prueba alguna en el plenario que demostrara que las decisiones de la Administración fueron la causa eficiente del daño que sufrió la actora; es decir, nada indicaba que el procedimiento de extinción del derecho de dominio, iniciado por el INCORA sobre el predio "La María Dos Quebradas", hubiera motivado a varias familias campesinas a que lo invadieran, a lo cual se suma que la actora no ejerció acción alguna para pretender su desalojo (folios 198 a 218, cuaderno 4).

## **II. CONSIDERACIONES**

### **2.1 Competencia de la Sala**

Corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación formulado por la parte actora contra la sentencia del 19 de abril de 2004, proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, que negó las pretensiones de la demanda, en un proceso con vocación de doble instancia, toda vez que el demandante solicitó, por concepto de perjuicios materiales, en la modalidad de daño emergente, \$200'000.000, y la cuantía fijada por la ley, para la época de presentación de la demanda –24 de abril de 2002-, para que un proceso fuera de doble instancia, en acción de reparación directa, era de \$36'950.000<sup>1</sup>.

### **2.2 Caducidad de la acción**

De conformidad con el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, aplicable para la época de los hechos<sup>2</sup>, la acción de reparación directa caduca al cabo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al 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.

---

<sup>1</sup> Decreto 597 de 1988.

<sup>2</sup> Ley 446 de 1998.

Según la demanda, el hecho generador del daño, esto es, la pérdida del predio denominado “La María Dosquebradas”, de propiedad de la actora, devino como consecuencia de la actuación irregular del INCORA, por haber iniciado un procedimiento administrativo de extinción del derecho de dominio sobre el citado inmueble, a fin de legalizar la situación de varios invasores ilegales, actuación que, según el material probatorio que milita en el plenario, se inició el 15 de mayo de 2000 (folios 14 a 22, cuaderno 3) y, dado que la demanda de reparación directa fue instaurada por la actora el 24 de abril de 2002 (folios 84 a 92, cuaderno 1), no hay duda de que ello ocurrió dentro del término de ley.

### **2.3 Caso concreto y análisis probatorio**

Según la demanda, la pérdida del predio de propiedad de la actora obedeció a una actuación irregular del INCORA, por haber iniciado un procedimiento administrativo de extinción del derecho de dominio sobre dicho bien, a fin de legalizar la situación de varios invasores ilegales.

Por su parte, la demandada se defendió de las imputaciones formuladas en su contra y alegó que la decisión a través de la cual inició dicho procedimiento administrativo nunca fue inscrita en el folio de matrícula inmobiliaria, de modo que no produjo efectos jurídicos y, por lo mismo, ningún perjuicio pudo haber causado a la actora.

Pues bien, de conformidad con el material probatorio aportado al plenario, se encuentra acreditado que, mediante escritura pública 266 del 12 de febrero de 1980, de la Notaría Segunda de Ibagué, la señora María Omaira Nieto adquirió, en forma común y pro indiviso con el señor Camilo María Rodríguez Cifuentes, el predio rural denominado “La María Dosquebradas”, ubicado en jurisdicción del municipio de Falan, departamento del Tolima, con una extensión de 80 hectáreas (folios 4 a 8, cuaderno 1), compraventa que fue registrada en el folio de matrícula inmobiliaria 362-0001478, del Círculo de Registro de Honda, departamento del Tolima (folios 9 a 11, cuaderno 1).

Está acreditado, asimismo, que el Juzgado Primero Civil del Circuito de Lérica embargó el predio acabado de mencionar (medida que fue registrada el 21 de octubre de 1988 en el folio de matrícula inmobiliaria 362-0001478 -folio 10, cuaderno 1-) y que el 1 de junio de 1989 se practicó diligencia de secuestro sobre el referido inmueble, el

cual quedó a disposición del señor Héctor Jordán Lozada, quien fue designado secuestre. Éste, a su vez, entregó el inmueble, en calidad depósito provisional, al señor Humberto Orjuela Melo, a fin de que lo administrara (folio 69, cuaderno 1).

El 26 de marzo de 1999, el referido Juzgado ordenó la terminación del proceso ejecutivo seguido contra la señora María Omaira Nieto (folio 70, cuaderno 1). El 12 de abril de ese mismo año se registró, en el folio de matrícula inmobiliaria 362-0001478, la medida de cancelación del embargo sobre el predio “La María Dosquebradas” (folio 11, cuaderno 1).

El 23 de junio de 1999, el Juzgado Promiscuo Municipal de Falan, en cumplimiento del despacho comisorio 054 del 28 de abril de 1999, librado por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Lérída, fracasó en su intento de restituir el predio “La María Dos Quebradas” a su propietaria, toda vez que el señor Humberto Orjuela Melo, depositario provisional del inmueble, se opuso rotundamente a ello, alegando que varias personas, entre las que se encontraba él, habían construido en el inmueble casas de habitación y que, además, tenían cultivos y cría de animales y que, por lo tanto, desde hacía varios años, ejercían posesión sobre el referido predio (folios 80 a 83, cuaderno 1).

El 25 de junio de ese mismo año, un grupo de campesinos de la región solicitó al Gerente del INCORA, Regional Tolima, que iniciara un procedimiento administrativo de extinción del derecho de dominio sobre el predio “La María Dosquebradas”, toda vez que un número aproximado de 20 familias se encontraba, desde hacía más de 10 años, ejerciendo posesión sobre el mismo (folios 12 a 20, cuaderno 1).

Ahora bien, la Ley 160 de 1994<sup>3</sup>, reglamentada por el Decreto 2665 de ese mismo año, establecía “*en favor de la Nación la extinción del derecho de dominio o*

---

<sup>3</sup> \* Artículo 52.

(...)

\*También será causal de extinción de derecho de dominio la destinación del predio para la explotación con cultivos ilícitos. El procedimiento respectivo se iniciará de oficio o a solicitud de autoridad competente.

(...)

*propiedad sobre los predios rurales en los cuales se dejare de ejercer posesión en la forma establecida en el artículo 1 de la Ley 200 de 1936, durante tres (3) años continuos, salvo fuerza mayor o caso fortuito, o cuando los propietarios violen las disposiciones sobre conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables y las de preservación y restauración del ambiente, o cuando los propietarios violen las normas sobre zonas de reserva agrícola o forestal establecidas en los planes de desarrollo de los municipios o distritos con más de 300.000 habitantes”.*

La citada ley disponía, asimismo, que en todos los procedimientos administrativos de extinción del derecho de dominio el INCORA debía practicar una inspección ocular al predio intervenido (artículo 53, numeral 5), diligencia que, en el asunto *sub examine*, se realizó el 26 y el 27 de enero de 2000, en la que se constató que, en el predio “La María Dosquebradas”, habitaban, desde hacía algunos años, varias familias, muchas de las cuales habían construido en ese lugar casas y tenían cultivos y cría de animales (folios 90 a 115, cuaderno 3).

En virtud de lo anterior, el INCORA expidió la Resolución 00132 del 15 de mayo de 2000, “*Por la cual se ordena iniciar un Procedimiento Administrativo de Extinción del Derecho de Dominio Privado del predio rural denominado LA MARIA-DOSQUEBRADAS, ubicada (sic) en la vereda ALTO DEL ROMPE, municipio de FALAN, TOLIMA*”, con fundamento en que (se transcribe textualmente):

“B. El predio se encuentra ocupado por veintitrés familias. Una de las cuales lleva mas de veinte años en el predio. La mayoría de los ocupantes entraron al predio el 29 de enero de 1989, según escrituras de protocolización de declaraciones extrajudiciales. Además, manifestaron que el predio estaba abandonado y enrastrado y con un beneficiadero de caña y una vivienda desmantelados. Igualmente, aseguraron que no fueron objetados en su ocupación y que han tenido crédito y servicios para la explotación de las parcelas. Algunos ocupantes llegaron al predio por compra de mejoras y posesión a ocupantes anteriores.

(...)

“Para el caso que nos ocupa, en el predio rural denominado LA MARIA DOS QUEBRADAS, ubicado en jurisdicción del municipio de FALAN, departamento del TOLIMA, según lo reporta en el informe de visita tiene un grupo de ocupantes asentados en el predio con un lapso de tiempo

---

“El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria tendrá a su cargo adelantar las diligencias y dictar las resoluciones sobre extinción del derecho de dominio privado sobre predios rurales según lo previsto en la presente Ley”.

superior a 3 años continuos explotado en forma directa sus áreas ocupadas sin reconocer dominio ajeno, de lo cual se infiere que exista una causal precisa que motiva al Incora ordenar la realización de un procedimiento administrativo de extinción del Derecho de Dominio Privado (...)” (folios 15 y 21, cuaderno 3).

La decisión anterior fue recurrida por la demandante y, mediante Resolución 000187 del 11 de julio de 2000, el INCORA la confirmó (folios 61 a 64, cuaderno 1).

El 30 de enero de 2001, la Procuraduría para Asuntos Agrarios solicitó, al Gerente del INCORA (folio 71, cuaderno 1)<sup>4</sup>, la revocatoria de la Resolución 00132 del 15 de mayo de 2000 y el archivo del procedimiento administrativo de extinción del derecho de dominio sobre el predio “LA MARÍA DOSQUEBRADAS”, en consideración a que no era cierto que la señora María Omaira Nieto lo hubiera abandonado. Si bien ésta no lo explotó económicamente, ello obedeció a que el inmueble tenía una medida cautelar de embargo y secuestro, decretada por un Juez de la República, lo cual fue aprovechado por el depositario provisional del bien y por un grupo de campesinos de la región, para construir mejoras, plantar cultivos y criar animales.

Teniendo en cuenta los cuestionamientos formulados por el Ministerio Público, el INCORA, mediante Resolución 000003 del 31 de enero de 2001, revocó la Resolución 00132 del 15 de mayo de 2000 y ordenó que se archivara dicho procedimiento administrativo (folios 66 a 68, cuaderno 1).

Pues bien, como lo indican las pruebas acabadas de referir, para la época en que el INCORA inició el procedimiento administrativo de extinción del derecho de dominio sobre el predio “La María Dosquebradas”, lo cual ocurrió el 15 de mayo de 2000 (folios 14 a 22, cuaderno 3), dicho bien ya se encontraba invadido por varias familias campesinas, quienes ejercían posesión sobre éste desde hacía varios años, al punto que habían construido casas y tenían plantaciones y cría de animales.

En efecto, recuérdese que, en virtud de la terminación del proceso ejecutivo seguido contra la actora, el Juzgado Primero Civil del Circuito de Lérida dispuso que se le restituyera el predio “La María Dosquebradas”, para lo cual programó una diligencia de entrega, que se realizaría el 23 de junio de 1999; sin embargo, ésta no pudo

---

<sup>4</sup> Si bien dicho documento obra en copia simple, el mismo puede ser valorado en este caso, teniendo en cuenta que, mediante sentencia de unificación de jurisprudencia del 28 de septiembre de 2013 (expediente 25.022), la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado admitió la posibilidad de que el juez pueda valorar las copias simples que obren en los procesos, decisión que, si bien el ponente de la presente sentencia no comparte, la acata y respeta, de suerte que, en el *sub iudice*, las copias simples aportadas por la parte actora al expediente podrán valorarse, teniendo en cuenta que no fueron objetadas ni tachadas por las entidades demandadas.

practicarse (folios 80 a 83, cuaderno 1), toda vez que el señor Humberto Orjuela Melo, depositario provisional del bien, se opuso a la misma, alegando que varias familias campesinas, incluido él, llevaban varios años ejerciendo posesión sobre el inmueble.

Al respecto, en el acta de dicha diligencia quedó consignado lo siguiente (se transcribe textualmente):

“(...) Una vez allí se procede a identificar el predio objeto de la entrega y a recorrer en su totalidad la finca. Como desde lo alto de la finca, se visualiza la existencia de una serie de casas de habitación y mejoras que según algún vecino de la región fueron puestas por personas que han invadido el inmueble, el Juzgado dispone la visita a cada uno de estos ranchos para ver la situación jurídica de cada uno de los ocupantes. Como en el contexto del acta de la diligencia de secuestro anexo al comisorio se lee que el predio quedó a cargo del señor HUMBERTO ORJUELA MELO, en su condición de depositario y como se tiene conocimiento que este ciudadano vive cerca al predio a entregar e inclusive tiene mejoras en la finca de Omaira Nieto, el Juzgado dispone la comparecencia del señor ORJUELA MELO a este lugar. Después de esperar media hora apareció el citado ciudadano a quien se le invitó para que acompañara al Juzgado a la entrega, NEGANDOSE ROTUNDAMENTE aduciendo que en la finca se encuentran algunas personas que por hace algún tiempo se encuentran dentro de ella (...)” (se subraya) (folio 80, cuaderno 1).

En vista de lo anterior, el Juzgado recorrió la finca, a fin de verificar lo dicho por el señor Orjuela Melo y estableció, efectivamente, que ésta se encontraba ocupada por varias familias, quienes vivían en ese lugar desde hacía algunos años y tenían casas construidas, cultivos y cría de animales, entre ellas:

“SONIA STELLA MELO (...) quien dijo vivir allí con el señor ALIRIO SOGAMOSO (...) hace once años aproximadamente, la casa es de bloque de cemento, consta de cinco habitaciones (...) el área cultivada (...) es de media hectárea en café y plátano. Tiene servicios de luz y agua (...) ANA BEATRIZ BUITRAGO (...) hace diez años vive en dicha mejora (...) rancho de dos piezas (...) pisos en cemento (...) ahí servicio de luz y agua (...) Alberto Rueda y su compañera Rosalba Ardila, tiene casa construída (...) tiene servicios de agua y luz, viven ahí hace cinco años, tiene en posesión un área de una hectárea (...) Urbano Guzmán (...) El area de posesión es de cuatro hectáreas y tiene servicios de luz y agua. Manifestaron estar viviendo ahí hace unos once años (...) OBDULIO TRIANA (...) la casa consta de dos alcobos y una sala (...) área aproximada de posesión dos hectáreas. Viven hace diez años y tienen cultivo de plátano, café o yuca (...) HENRY VARGAS (...) Su casa consta de tres habitaciones (...) Posee una extensión de dos hectáreas, cultivan café, plátano, yuca, maíz y árboles frutales (...) viven ahí hace tres años (...) Luis Alfredo Guerrero (...) su casa consta de cuatro habitaciones (...) Viven desde hace unos seis años, área de posesión, tres hectáreas (...) Luis Alberto Grisales, su casa consta de dos piezas y sala (...) tienen agua y luz están ahí desde

hace unos siete años (...) los señores SOGAMOSO (...) viven allí hace unos once años en posesión (...)" (folio 82, cuaderno 1).

Es importante resaltar que, además de las personas acabadas de mencionar, en dicho predio vivían otras familias, las cuales no pudieron ser visitadas por el referido Juzgado, teniendo en cuenta que la diligencia de restitución debió suspenderse, debido a que ya era muy tarde.

Ahora bien, como se dijo *ab initio*, el INCORA, previo a la expedición de la Resolución 00132 del 15 de mayo de 2000, que ordenó iniciar un procedimiento administrativo de extinción del derecho de dominio sobre el predio rural "La María - Dosquebradas", de propiedad de la actora, practicó, el 26 y el 27 de enero de ese mismo año, una inspección ocular en dicho lugar y constató, asimismo, que éste se encontraba habitado por varias familias, quienes habían construido casas y tenían cultivos, diligencia en la que llegó a las siguientes conclusiones (se transcribe textualmente):

"El predio se encuentra ocupado por veintitrés familias. Una de de las cuales lleva más de veinte años en el predio. La mayoría de los ocupantes entraron al predio el 29 de Enero de 1.989. Además manifestaron que el predio estaba abandonado y enrastrado y con un beneficiadero de caña y una vivienda, desmantelados. Igualmente aseguraron que no fueron objetados en su ocupación y que han obtenido crédito y servicios para la explotación de las parcelas. Algunos ocupantes llegaron al predio por compra de mejoras y posesión a ocupantes anteriores (...)" (se subraya) (folio 90, cuaderno 3).

Así, pues, el material probatorio acabado de referir indica, claramente, que mucho antes de que el INCORA iniciara el procedimiento administrativo de extinción del derecho de dominio sobre el predio rural de propiedad de la señora María Omaira Nieto, lo cual ocurrió el 15 de mayo de 2000, éste ya era ocupado por varias familias, quienes ejercían posesión en ese lugar desde hacía algunos años, de modo que no le asiste razón alguna a la parte actora en cuanto aseguró que el INCORA creó falsas expectativas en los campesinos de la región, en la medida en que éstos creyeron que dicha entidad les iba a adjudicar el inmueble, pues -se insiste-, para la época en que la demandada inició el mencionado procedimiento administrativo de extinción del derecho de dominio, el predio de la actora ya estaba invadido por varias familias campesinas de la región, al punto que ni siquiera fue posible que el Juzgado Primero Civil del Circuito de Lérica lo restituyera a su propietaria, una vez ordenó el levantamiento de las medidas cautelares que pesaban sobre el inmueble.

A lo dicho se suma que el mencionado procedimiento de extinción del derecho de dominio nunca se materializó, toda vez que el INCORA, mediante Resolución 000003 del 31 de enero de 2001, revocó la Resolución 00132 del 15 de mayo de 2000 y ordenó que fuera archivado (folios 66 a 68, cuaderno 1).

El material probatorio deja entrever, asimismo, que el responsable de que el predio "La María Dosquebradas" hubiera sido ocupado por varias familias campesinas de la región habría sido el señor Humberto Orjuela Melo, depositario provisional del inmueble, teniendo en cuenta que, como se vio, éste se opuso rotundamente a que el Juzgado lo entregara a su propietaria, alegando que varias familias campesinas, incluido él, llevaban varios años ejerciendo posesión sobre el bien.

Así las cosas, teniendo en cuenta que la actora no demostró los hechos alegados en la demanda, la Sala confirmará la sentencia de primera instancia.

### **2.5 Condena en costas**

La Sala se abstendrá de condenar en costas al demandante, por cuanto la conducta procesal no se enmarca dentro de los supuestos del 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 y por autoridad de la ley,

### **FALLA:**

**Primero: CONFÍRMASE** la sentencia del 19 de abril de 2004, proferida por el Tribunal Administrativo del Tolima, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

**Segundo:** Absténesse de condenar en costas.

**Tercero:** Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.



**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE Y PUBLÍQUESE**

**HERNÁN ANDRADE RINCÓN**

**MAURICIO FAJARDO GÓMEZ    CARLOS ALBERTO ZAMBRANO BARRERA**