



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN QUINTA**

**Consejera Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE**

**Bogotá D.C., doce (12) de abril de dos mil dieciocho (2018)**

**Radicación Número: 250002324000-2011-00497-01**

**Demandante: Víctor Antonio Bohórquez Vivas y otros**

**Demandada: INCODER**

**Asunto: Nulidad y restablecimiento del derecho – Sentencia de segunda instancia**

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 18 de octubre de 2012 mediante la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “B” declaró no probadas las excepciones propuestas y negó las pretensiones de la demanda.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. La demanda**

Con escrito de 24 de agosto de 2011<sup>1</sup>, los señores Víctor Antonio, Ligia Sofía, Servio Tulio, Adriano Emilio, Laudio Alberto, Myriam Noemí, Clara Lucía, Manuel Gildardo Bohórquez Vivas; Lilia Inés Bohórquez de Gacha y Joaquín Darío Bohórquez, mediante apoderado judicial, presentaron demanda en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, contra la Resolución No. 00890, con certificación de notificación y ejecutoria a partir del 24 de febrero de 2011.

#### **1.1. Pretensiones**

La parte demandante presentó las siguientes:

---

<sup>1</sup> Folios 1 a 20 del cuaderno N° 1.



**Demandante:** Víctor Antonio Bohórquez Vivas y otros

**Demandado:** INCODER

**Radicado:** 250002324000201100497-01  
Sentencia de segunda instancia

**“PRIMERA:** Que por sentencia se declare la nulidad de la Resolución 890/10 ejecutoriada a partir del 23 de febrero de 2011, mediante la cual el INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL – INCODER – DIRECCIÓN TERRITORIAL CUNDINAMARCA, negó la adjudicación del predio denominado San Ignacio – San Elías – El Silencio, ubicado en la Vereda San Juanito del Municipio de Nocaima – Cundinamarca, solicitada por el finado Víctor Manuel Bohórquez Castañeda y a sus herederos: Víctor Antonio Bohórquez Vivas, Ligia Sofía Bohórquez Vivas, Lilia Inés Bohórquez de Gacha, Servio Tulio Bohórquez Vivas, Adriano Emilio Bohórquez Vivas, Laudio Alberto Bohórquez Vivas, Myriam Noemí Bohórquez Vivas, Joaquín Darío Bohórquez, Clara Lucía Bohórquez Vivas y Manuel Giraldo Bohórquez Vivas.

**SEGUNDA:** Consecuencialmente, se restablezcan los derechos de los demandantes:

1. Se restablezca la expectativa del derecho a la adjudicación de los demandantes sobre el predio San Ignacio – San Elías – El Silencio porque cumplen los requisitos para la adjudicación (Los demandantes mantienen un derecho en expectativa sobre el predio litigado);
2. En su defecto se restablezcan los derechos de los demandantes en la suma de doscientos ochenta y dos millones de pesos moneda corriente (\$282'000.000.00) en compensación por la mera civilización de la tierra [Por la labranza para convertirlas de incultas a tierras aptas para la agricultura y la ganadería], de las mejoras que de buena fe y afirmadas en la ley, tanto sus antepasados, como ellos personalmente plantaron – explotación económica – y cuyo valor asciende a la suma de doscientos ochenta y dos millones de pesos moneda corriente (\$282'000.000.00).

**TERCERA:** Que se ordene el cumplimiento de la sentencia dentro del término establecido en el artículo 176 del C.C.A.

**CUARTA:** Que se condene en costas a la entidad demandanda”.

## **1.2. Hechos**

Como sustento de sus pretensiones, la parte actora presentó los siguientes aspectos fácticos, que resultan relevantes para la Sala:

Señaló que el Instituto Colombiano de Reforma Agraria – INCORA, mediante Resolución No. A-0744-W de 15 de Octubre de 1968, inició un programa de adquisición de tierras del área rural del Municipio de Nocaima – Cundinamarca, denominado “Proyecto Tolima”, Dentro de



**Demandante:** Víctor Antonio Bohórquez Vivas y otros

**Demandado:** INCODER

**Radicado:** 250002324000201100497-01  
Sentencia de segunda instancia

dicho programa, se emitió la Resolución No. 000186 de 6 de mayo de 1976, en la que se calificaba la explotación económica del predio en el área rural de Nocaima, con base en el artículo 59 Bis de la Ley 135 de 1961, con el fin de adjudicar a la población campesina ocupante de esas tierras.

Indicó que la anterior resolución fue registrada como medida preventiva [afectación del inmueble para adjudicación], con la anotación No. 5 del 26 de octubre de 1979, en el folio de matrícula inmobiliaria No. 156-0013842 de la oficina de Facatativá, inscripción que luego fue cancelada mediante Resolución No. 00701 de 1º de marzo de 1996.

Manifestó que a partir de esa medida preventiva, el Municipio de Nocaima, como autoridad pública en su posición dominante expidió al señor Víctor Manuel Bohórquez Castañeda (q.e.p.d.), *“recibos de arrendamiento cada vez que éste fue a pagar impuestos y con dichos recibos se ha parapetado para pretender constituir arriendo junto con las declaraciones de los servidores públicos de ese municipio”*.

Afirmó que el 14 de febrero de 1986, el Concejo Municipal de Nocaima expidió el Acuerdo No. 08, en el que se establecía el perímetro que delimitaba el núcleo principal urbano de Nocaima, y en él se consignaron unos puntos geográficos plenamente coincidentes con los estipulados en la Escritura No. 18 de 1.879, lo que permite inferir que dicho documento se levantó con el auxilio de la mentada escritura, donde constan los barrios en que estaba distribuida el área de población para esa época y allí no se enunció que el predio San Ignacio o San Elías o el Silencio estuviera comprendido en tal perímetro.

Manifestó que el 4 de enero de 1995, por extravío de la petición principal, el señor Víctor Manuel Bohórquez Castañeda (q.e.p.d.) presentó, ante el INCORA, solicitud para la adjudicación del predio San Ignacio – San Elías- el Silencio del Municipio de Nocaima, por considerar que cumplía con la totalidad de los requisitos previstos en el artículo 69 de la Ley 160 de 1994, y dicha entidad inició el procedimiento administrativo No. 11.552, de adjudicación de los predios denominados San Ignacio o San Elías o el Silencio, ubicados en la Vereda San Juanito del Municipio de Nocaima – Cundinamarca, en un área de terreno de 5 hectáreas y 7.389.97 metros, cuyos linderos fueron



**Demandante:** Víctor Antonio

Bohórquez Vivas y otros

**Demandado:** INCODER

**Radicado:** 250002324000201100497-01

Sentencia de segunda instancia

delimitados en el acta de diligencia de inspección ocular del 15 de noviembre de 1995<sup>2</sup>, por parte del INCORA.

Argumentó que el alcalde de Nocaima se opuso al procedimiento de adjudicación y que su oposición fue rechazada mediante auto de 21 de abril de 1998, por parte del INCORA; no obstante lo cual, inició ante el Juzgado Primero Civil del Circuito de Facatativá, un proceso ordinario en contra de los herederos del señor Bohórquez Castañeda para lograr la exclusión del bien inmueble denominado San Ignacio o San Elías o el Silencio de su proceso de sucesión, en virtud a que el predio no correspondía a un bien baldío, sino a un bien fiscal perteneciente al municipio de Nocaima.

Por otro lado indicó que ante el fallecimiento del señor Bohórquez Castañeda, el proceso administrativo de adjudicación número 11.552 fue archivado, pero el INCORA requirió a sus herederos para que solicitaran la continuación del proceso de adjudicación, la cual fue presentada el 28 de febrero de 2006, y con dicho fin, se reconstruyó el expediente, en virtud de *“la mutilación”* por personas ajenas a la institución.

Indicó que el INCODER (entidad que remplazó al INCORA), mediante Resolución No. 000890 del 23 de diciembre de 2010, notificada por edicto fijado el 31 de enero y desfijado el 15 de febrero de 2011 con certificación de ejecutoria del 24 del mismo mes, negó la petición puesta en su conocimiento.

Consideró que la Resolución 890 de 2010 *“defraudó la providencia (acto administrativo) de 21 de abril de 1998”* del INCORA ya que no era posible jurídicamente que mientras ésta concluía que *“el predio pretendido en adjudicación por el señor Víctor Manuel Bohórquez Castañeda no hace parte del globo de terreno de propiedad del municipio de Nocaima”*; la resolución 890 de 23 de diciembre de 2010 declare que el predio en cuestión es un bien fiscal de propiedad del Municipio de Nocaima. Además, con la gravedad de que la resolución enjuiciada se sustentó en el supuesto error de los peritos Víctor Adriano Hernández V. y José Manuel González, dentro del proceso ordinario No. 1999-362 del Juzgado Primero Civil del Circuito de Facatativá, el

---

<sup>2</sup> Linderos que transcribió en la demanda, y que se observan a folio 6 del cuaderno 1.



**Demandante:** Víctor Antonio Bohórquez Vivas y otros

**Demandado:** INCODER

**Radicado:** 250002324000201100497-01  
Sentencia de segunda instancia

cual no se probó ya que no se practicó el dictamen por parte del IGAC, lo que significa que la adjudicación no se negó por falta de requisitos, sino por hechos que no se compadecen con la realidad jurídica y material.

Argumentó que con ocasión de lo anterior, el INCODER ha inferido perjuicios a los demandantes, privándolos de las mejoras que, de buena fe y afirmados en la ley, plantaron, desde sus antepasados, respecto de la explotación económica cuyo valor asciende a \$282'000.000.oo.

Indicó que contra la mencionada resolución no se interpuso recurso de reposición por disposición del mismo acto, pues no se utilizó por ser facultativo, por lo que se tuvo por agotada la vía gubernativa, no obstante, se solicitó la conciliación, como requisito de procedibilidad.

### **1.3. Fundamentos jurídicos de la demanda**

La parte actora señaló que la Resolución No. 890 de 2010 se expidió con infracción de las siguientes normas:

1. De la Constitución Política de Colombia: artículo 1 y Preámbulo; último inciso del artículo 29, 64 y 209 de la función administrativa y de los fines del Estado.
2. Normas Legales:
  - 2.1. De la Ley 160 de 1994: artículos 48-3, 69, 72 y 74;
  - 2.2. Código Contencioso Administrativo: artículos 62, 63, 64, 66, 84 y 85.

Como fundamento de la vulneración de las citadas normas, señaló que la Constitución de 1991 instituyó la misión y la visión estratégica del Estado para cumplir varios fines, entre otros, promover la prosperidad, fundado en el respeto de la dignidad humana, del trabajo y en la solidaridad para la convivencia pacífica en un marco jurídico, democrático, económico y social justo, como se plasmó en el preámbulo y el artículo 1º, principios que se afectaron con la resolución demandada ya que no se respetó la dignidad de los peticionarios, el trabajo y su derecho a prosperar, desconociéndose que el causante



**Demandante:** Víctor Antonio  
Bohórquez Vivas y otros  
**Demandado:** INCODER  
**Radicado:** 250002324000201100497-01  
Sentencia de segunda instancia

inició la posesión en 1910 y se continuó ininterrumpidamente por sus causantes.

Señaló que del mismo modo se violentaron todos los principios de la administración pública contenidos en el artículo 209 de la Constitución, particularmente, el de moralidad e imparcialidad ya que para favorecer al municipio de Nocaima, se mutilaron las pruebas del expediente administrativo, en varias oportunidades.

El INCODER con la Resolución 890 de 2010, negó a los peticionarios la adjudicación, no por incumplimiento de los requisitos del artículo 69 de la Ley 160 de 1994, pero sí con violación del artículo 64 de la Constitución, la cual consideró flagrante ya que los peticionarios habían cumplido con los requisitos de la mencionada ley.

Afirmó que el INCODER desconoció a su vez el artículo 29 Constitucional frente al acto que el causante había iniciado el 4 de enero de 1995, dentro de la cual, al rechazarse la oposición del INCORA el 21 de abril de 1998, los peticionarios esperaban su adjudicación como únicos interesados en el predio, máxime teniendo en cuenta que el referido instituto, mediante oficios 001566, 1684, 1685, 1686, 1687, 1688, 1689, 1660, 1691, 1692, 1693 y 1694 les solicitó que se pusieran de acuerdo para continuar el trámite de titulación, en vista del fallecimiento del señor Bohórquez Castañeda.

Consideró que el procedimiento administrativo que culminó con la expedición del acto acusado, es violatorio del debido proceso, por no tener en cuenta los dictámenes periciales practicados por técnicos del INCORA al predio objeto del asunto, en los que los expertos determinaron que el inmueble no era de propiedad del Municipio de Nocaima; además, consideró que los motivos para negar la adjudicación eran falsos por no tenerse algún dictamen en el procedimiento, para decidir, que desvirtuara el realizado el 17 de octubre de 1997 por topógrafos del IGAC, en el que se había determinado que el predio no pertenecía al municipio y que sirvió de sustento para el auto de 21 de abril de 1998, por el cual se rechazó la oposición al proceso de adjudicación.



**Demandante:** Víctor Antonio Bohórquez Vivas y otros

**Demandado:** INCODER

**Radicado:** 250002324000201100497-01  
Sentencia de segunda instancia

Señaló que la negación de la adjudicación también desconoció que el predio se venía explotando por los demandantes y su causante desde hacía más de 5 años en un 90% y que no son poseedores ni propietarios de otros predios rurales como lo exige el artículo 72 de la Ley 160 de 1994, según el cual no se puede efectuar la titulación de terrenos baldíos a favor de personas naturales o jurídicas que sean propietarias o poseedoras a cualquier título, de otros predios rurales en el territorio nacional.

Indicó que el acto de 21 de abril de 1998, expedido por el INCORA, mediante el cual rechazó la oposición que manifestó el alcalde de Nocaima al proceso de adjudicación del predio, es una decisión debidamente ejecutoriada y en firme, por lo que la resolución No. 890 de 2010, por la que se negó la adjudicación del predio no era procedente.

Así, consideró que por no haberse tenido en cuenta el dictamen de los expertos del IGAC, ni el cumplimiento de los requisitos señalados en la ley para la adjudicación de bienes inmuebles rurales, el acto es nulo, por cuanto, a su juicio, el INCODER abusó y se desvió de su misión, la cual tiene por objeto ejecutar la política agropecuaria y de desarrollo rural, facilitar el acceso a los factores productivos, fortalecer a las entidades territoriales y sus comunidades y propiciar la articulación de las acciones institucionales en el medio rural, bajo principios de competitividad, equidad, sostenibilidad, multifuncionalidad y descentralización, para contribuir a mejorar la calidad de vida de los pobladores rurales y al desarrollo socioeconómico del país. *“Y tiene entre otros objetivos el de facilitar a los pequeños y medianos productores rurales el acceso a la tierra y demás factores productivos, promoviendo diferentes alternativas para el uso eficiente, racional y sostenible de los mismos. Es decir, actuó más para favorecer al Municipio de Nocaima – Cundinamarca, que en favor de sus campesinos.(...)”*

## **2. Actuaciones Procesales**

### **2.1.- Admisión de la demanda**

Mediante auto del 15 de septiembre de 2011<sup>3</sup>, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “B” admitió la

<sup>3</sup> Folios 23 a 24 del cuaderno No. 1.



**Demandante:** Víctor Antonio

Bohórquez Vivas y otros

**Demandado:** INCODER

**Radicado:** 250002324000201100497-01

Sentencia de segunda instancia

demanda, dispuso su notificación al Ministerio Público y al Gerente General del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural o a quien haga sus veces.

## **2.2.- Adición y reforma de la demanda<sup>4</sup>**

La parte actora, con escrito de 17 de noviembre de 2011, presentó escrito de adición y reforma de la demanda en el sentido de señalar que se había reestimado la cuantía en la suma de mil ciento ochenta millones de pesos (\$1.180'000.000.00), o en la cuantía que resulte probada por compensación de la mera civilización de la tierra, por la labranza para convertirlas de incultas a tierras aptas para la agricultura y la ganadería; y por las mejoras que de buena fe y afirmados por la ley, tanto sus antepasados como ellos plantaron para su explotación económica.

## **2.3.- Contestación de la demanda**

El INCODER contestó la demanda, a través de apoderado judicial, quien con escrito de 22 de noviembre de 2011, se opuso a las pretensiones de la demanda, para lo cual, en síntesis señaló:

Manifestó que el señor Víctor Manuel Castro (sic) Bohórquez Castañeda inició un trámite administrativo de adjudicación de bien baldío sobre el predio San Ignacio o San Elías El Silencio, ubicado en la vereda de San Juanito del Municipio de Nocaima, respectivamente el día 19 de abril de 1995, expedido por la Regional Cundinamarca del extinto INCORA.

Indicó que en el expediente de la adjudicación obra la oposición presentada por el alcalde del Municipio de Nocaima, en el que se señaló que el predio era del municipio y había sido dado en arrendamiento al señor Bohórquez Castañeda.

Afirmó que, con base en ello, el extinto INCORA procedió a indagar y replantear en forma técnica los sitios geográficos citados en el texto de la escritura No. 18 de 28 de enero de 1879 de la Notaría de Villeta, y solicitó al IGAC el acompañamiento para la verificación en campo,

---

<sup>4</sup> Admitida mediante providencia de 12 de enero de 2012, visible a folio 48 del expediente.





**Demandante:** Víctor Antonio  
Bohórquez Vivas y otros  
**Demandado:** INCODER  
**Radicado:** 250002324000201100497-01  
Sentencia de segunda instancia

de la que se determinó que el predio solicitado en adjudicación, no estaba jurídica ni técnicamente contenido en los linderos de la referida Escritura, así como tampoco se partió de que fuera propiedad del Municipio de Nocaima.

Argumentó que el 6 de agosto de 2008, el INCODER solicitó al Juzgado Primero Civil del Circuito de Facatativá, que informara el estado del proceso ordinario de exclusión del bien inmueble de la partición, en contra de la sucesión del señor Bohórquez Castañeda, para lo cual el operador judicial remitió la sentencia, en la que se declaró probado que el referido predio, pretendido como baldío, era de propiedad del Municipio de Nocaima.

Así las cosas, para el INCODER quedó claro que el predio referido es un bien fiscal patrimonial, de propiedad del municipio por lo que negó la adjudicación pretendida por ser de propiedad de un tercero, lo que estaba debidamente certificado en el folio de matrícula inmobiliaria No. 156-13842.

Por lo anterior, presentó las siguientes excepciones:

1. Indebida escogencia de la acción

Consideró que el medio de control adecuado frente a las pretensiones de la parte actora es el de simple nulidad y no el de nulidad y restablecimiento del derecho, pues de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado, el restablecimiento del derecho *“exige que la persona que la incoa ‘se crea lesionada en un derecho suyo, amparado por una norma jurídica’”* y en el caso concreto los accionantes no fueron lesionados en sus derechos ya que lo que reclaman es el restablecimiento a su expectativa de del derecho a la adjudicación y al estar probado que no se trata de un bien baldío, conforme a una decisión judicial, no puede haber expectativa de adquisición.

2. Integración del litisconsorcio necesario

Consideró que debió vincularse en tal calidad al Municipio de Nocaima, debido a que sus intereses pueden verse afectados con las resultas del proceso.

3. Inexistencia de violación al debido proceso



**Demandante:** Victor Antonio Bohórquez Vivas y otros  
**Demandado:** INCODER  
**Radicado:** 250002324000201100497-01  
Sentencia de segunda instancia

Indicó que no hubo tal ya que el acto enjuiciado se fundamentó en el Decreto 2664 de 1994, sin violación alguna del debido proceso, y la decisión allí tomada se basó en las pruebas que demostraron que se trató de un bien de un tercero.

Así, solicitó que se despachen desfavorablemente las pretensiones, por carecer de fundamentos fácticos y legales que logren probar que el INCODER hubiera actuado en contra del ordenamiento legal, al expedir la Resolución demandada.

Finalmente, se opuso a las pretensiones adicionadas<sup>5</sup> por carecer de fundamento fáctico y jurídico, al no probarse que el INCODER hubiera actuado en contravía del ordenamiento legal colombiano.

#### **2.4.- Providencias relevantes dictadas con posterioridad a la admisión de la demanda**

Por medio de auto del 3 de mayo de 2012<sup>6</sup>, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión por el término de 10 días y al Agente del Ministerio Público; vencidos los cuales, las partes se pronunciaron como sigue:

##### **2.4.1.- De la parte demandante**

Se pronunció a través de apoderada judicial, quien con escrito del 23 de mayo de 2012 reiteró en su totalidad los argumentos de la demanda, resumiendo los hechos y las pretensiones, para insistir en que se declarara la nulidad del acto demandado y se le restablecieran sus derechos en la forma solicitada.

##### **2.4.2.- De la parte demandada**

Se manifestó mediante apoderada judicial quien, con escrito del 18 de mayo de 2012<sup>7</sup> reiteró los argumentos de la contestación de la demanda y las excepciones propuestas.

---

<sup>5</sup> Con escrito visible a folios 50 a 55.

<sup>6</sup> Folio 76 del cuaderno N° 1.

<sup>7</sup> Folios 93 a 97 del cuaderno 1.



**Demandante:** Víctor Antonio  
Bohórquez Vivas y otros

**Demandado:** INCODER

**Radicado:** 250002324000201100497-01  
Sentencia de segunda instancia

## 2.5.- La sentencia impugnada

Mediante sentencia del 18 de octubre de 2012<sup>8</sup>, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "B" declaró no probadas las excepciones y negó las pretensiones de la demanda, todo lo cual motivó en los siguientes argumentos que sintetiza la Sala:

Consideró que la parte actora pretende la nulidad de la Resolución No. 890 de 23 de diciembre de 2010, expedida por el INCODER, mediante la cual se negó la adjudicación del predio denominado San Ignacio – San Elías – El Silencio, ubicado en la Vereda San Juanito del Municipio de Nocaima (Cundinamarca), por haberse expedido con infracción de las normas legales en que debía fundarse al no tenerse en cuenta por parte de la entidad, que se habían acreditado todos los requisitos fijados en la norma, para la adjudicación de dichos bienes.

Contra lo anterior, la parte demandada presentó las excepciones de indebida escogencia de la acción, integración del litisconsorcio necesario e inexistencia de la violación del debido proceso; frente a las que el Tribunal encontró que no prosperaban por cuanto:

En cuanto a la primera excepción, indicó que el medio procedente para que se resuelvan las pretensiones de la parte demandante sí es el de nulidad y restablecimiento del derecho, pues el punto central de la controversia es determinar si le asiste o no al demandante el derecho a obtener la adjudicación del bien inmueble pretendido y consecuentemente lograr el restablecimiento del derecho que se cree lesionado, pues se aduce que la administración debió adjudicarle un bien que determinó que era de un tercero.

Respecto de la segunda, indicó que no prospera ya que el municipio se encuentra vinculado al proceso y ha actuado a través de apoderado judicial a quien se le reconoció personería en el proceso, el que se allegó en cumplimiento del auto de pruebas obrante a folios 57 y 58.

En cuanto a la tercera consideró que es un argumento de defensa y no de impedimento procesal por lo que se resuelve con el fondo del asunto.

---

<sup>8</sup> Folios 107 a 123 del cuaderno No. 1.



**Demandante:** Víctor Antonio Bohórquez Vivas y otros  
**Demandado:** INCODER  
**Radicado:** 250002324000201100497-01  
Sentencia de segunda instancia

En cuanto al cargo de nulidad del acto, señaló lo siguiente:

Encontró que de conformidad con lo establecido en el artículo 65 de la Ley 160 de 1994, la propiedad de los terrenos baldíos adjudicables solo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través del Instituto Colombiano de Reforma Agraria, o por las entidades públicas en las que delegue esta facultad, para cuyo efecto se debe presentar la debida solicitud de adjudicación.

Agregó que por su parte, el artículo 69 de la misma ley establece las condiciones que se deben cumplir para lograr dicha adjudicación de un baldío, que así mismo, el artículo 8º del Decreto 2664, *“por el cual se reglamenta el Capítulo XII de la Ley 160 de 1994 y se dictan los procedimientos para la adjudicación de terrenos baldíos y su recuperación*, contempla los requisitos que se deben cumplir para su adjudicación.

Manifestó que de dicho contexto normativo se concluye que el principal requisito que se debe cumplir para efectos de la adjudicación de un bien inmueble es precisamente que se trate de un bien baldío, es decir, de las tierras de la Nación que estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de otro dueño, por lo que si el bien del que se pretende la adjudicación no es baldío, el análisis de los requisitos para su adjudicación resulta improcedente.

Indicó que con sentencia de 19 de diciembre de 2008, proferida por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Facatativá, se ordenó la exclusión del predio de la relación de bienes y activos a heredar dentro de la sucesión del señor Bohórquez Castañeda, por cuanto el predio no es un bien baldío, sino que pertenece al municipio de Nocaima; decisión que hizo tránsito a cosa juzgada ya que el recurso de apelación interpuesto, fue declarado desierto y el de súplica, rechazado.

Por lo anterior, encontró el Tribunal que la decisión de negar la adjudicación del predio, estuvo ajustada a derecho, pues jurídicamente no era viable la adjudicación del bien que, contrario a ser baldío, era un bien fiscal de propiedad del municipio.



## 2.6.- Recursos de apelación

Por medio de escrito de 5 de diciembre de 2012<sup>9</sup>, la parte demandante presentó recurso de recursos de apelación contra la decisión de primera instancia, bajo los siguientes argumentos:

1. Señaló que la demanda se presentó teniendo en cuenta que la Resolución No. 890 de 2010 defraudó el acto administrativo contenido en la providencia de 21 de abril de 1998 del INCORA, inscrita en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Facatativá, en el folio de matrícula inmobiliaria No. 156-13842, con la anotación No. 50, ya que no era posible jurídicamente que mientras esta Resolución concluyó *“que el predio pretendido en adjudicación por el señor Víctor Manuel Bohórquez Castañeda, no hace parte del globo de terreno de propiedad del municipio de Nocaima”*; la posterior Resolución, que es la que se demanda, declaró que el predio era un bien fiscal del municipio de Nocaima.
2. Señaló que el acto de 21 de abril referido, no fue demandado en nulidad por el municipio de Nocaima, siendo que se trataba de un acto administrativo, sino que un año después, demandó ante el Juzgado Primero Civil del Circuito de Facatativá, la exclusión del bien de la masa sucesoral del señor Bohórquez Castañeda, en el que se emitió sentencia con desconocimiento del peritaje anterior, emitido por el INCORA en asocio con el IGAC y del peritaje de los auxiliares de la justicia Víctor Adriano Hernández V. y Manuel González N., quienes en su experticia de 18 de abril de 2002 concluyeron que *“...que las 50 hectáreas ocupadas por el área de población de Nocaima son mayores y dan el orden de 96 hectáreas 7.504 metros cuadrados ... El terreno del señor Víctor Manuel Bohórquez (hoy de sus herederos) no pertenece al área de población dada al municipio de Nocaima”* y cuyo terreno se describe en la Escritura Pública No. 18 del 28 de enero de 1879 de la Notaría Única de Villeta.
3. Señaló que lo anterior se encuentra plenamente probado en el proceso y que fue con base en ello que en el acto demandado se

<sup>9</sup> Folios 124 a 126 del cuaderno No.1.



**Demandante:** Víctor Antonio Bohórquez Vivas y otros

**Demandado:** INCODER

**Radicado:** 250002324000201100497-01  
Sentencia de segunda instancia

determinó que no se adjudicaba el bien a los demandantes por no ser un bien baldío ya que era de propiedad del municipio de conformidad con lo establecido en la Escritura Pública No. 18 del 28 de enero de 1879, la cual no contiene el predio ocupado por los demandantes.

4. Solicitó que se valore la prueba pretermitida, en forma conjunta y sistemática, pues la aseveración que el predio es un bien fiscal, no corresponde con la evidencia del proceso, pues solo se acogió sin estudio, lo dicho por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Facatativá y del INCODER, de que el predio era un bien fiscal.

Por lo anterior solicitó que se revoque la decisión de primera instancia y se nieguen las pretensiones del actor; que como consecuencia de ello, se declare que el predio ocupado por los actores es un bien baldío y que el INCODER continúe con el procedimiento administrativo de adjudicación.

## **2.8. Trámite en segunda instancia**

Luego de haber sido concedida la apelación por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "B", mediante auto del 24 de enero de 2013<sup>10</sup>, la misma fue admitida a través de auto del 5 de septiembre de 2013, proferido por el Consejero Ponente de la Sección Primera del Consejo de Estado<sup>11</sup>, en el que además se ordenó su notificación al Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa ante el Consejo de Estado.

Posteriormente, el Consejero sustanciador, mediante providencia del 1º de noviembre de 2013<sup>12</sup> corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para que alegaran de conclusión, oportunidad de la que solo hizo uso la parte actora que con escrito de 11 de abril de 2014<sup>13</sup>, en el que reiteró los argumentos y peticiones de la apelación.

---

<sup>10</sup> Folio 129 del cuaderno No. 1.

<sup>11</sup> Folio 4 del cuaderno No. 2.

<sup>12</sup> Folio 7 del cuaderno No. 2.

<sup>13</sup> Folios 11 a 15 del cuaderno No. 2.



97

**Demandante:** Víctor Antonio  
Bohórquez Vivas y otros  
**Demandado:** INCODER  
**Radicado:** 250002324000201100497-01  
Sentencia de segunda instancia

## 2.9. Impedimento del Magistrado Carlos Enrique Moreno Rubio

Mediante escrito radicado el 9 de abril de 2018, el Magistrado Carlos Enrique Moreno Rubio manifestó su impedimento para conocer y decidir la segunda instancia del proceso de la referencia, con fundamento en el numeral 2° del artículo 141 del Código General del Proceso, toda vez que como Magistrado de la Sección Primera, Subsección “B” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca suscribió, la sentencia de primera instancia, dentro del proceso de la referencia.

La Sala aceptará su impedimento y lo separará del conocimiento del caso al constatar la materialización de la causal, ya que de conformidad con el alcance de la misma, ésta se configura por *“Haber conocido del proceso o realizado cualquier actuación en instancia anterior, el juez, su cónyuge, compañero permanente o algunos de sus parientes indicados en el numeral precedente”*.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

De conformidad con el artículo 129 del C.C.A. y con el numeral 1° del Acuerdo número 357 del 5 de diciembre de 2017, la Sección Quinta del Consejo de Estado es competente para proferir fallo dentro de los procesos de segunda instancia que sean remitidos por los Despachos de la Sección Primera, dentro de los cuales, de conformidad con lo establecido en el numeral 2° del citado acuerdo, el Despacho del Doctor Roberto Augusto Serrato Valdés, remitió el proceso de la referencia.

### 2. Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si la no adjudicación del predio en referencia a los demandantes, por parte del INCODER, se hizo con base en las disposiciones legales correspondientes y si dicha decisión debía o no respetar el acto previo calendado a 21 de abril de 1998, dentro de la misma actuación administrativa.

Según lo que resulte de lo anterior, de conformidad con los argumentos de la impugnación, corresponderá a la Sala determinar si se revoca,



**Demandante:** Víctor Antonio Bohórquez Vivas y otros  
**Demandado:** INCODER  
**Radicado:** 250002324000201100497-01  
Sentencia de segunda instancia

modifica o confirma la providencia del 1º de marzo de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “B”.

La Sala precisa que limitará el análisis a lo decidido en la sentencia de primera instancia y a los argumentos expuestos en el escrito de apelación, en virtud de lo dispuesto por el artículo 357 del Código de Procedimiento Civil, de conformidad con el cual *“La apelación se entiende interpuesta en lo desfavorable al apelante, y por lo tanto el superior no podrá enmendar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso, salvo que en razón de la reforma fuere indispensable hacer modificaciones sobre puntos íntimamente relacionados con aquélla.”*,

#### **4. Acto demandado**

Se trata de la Resolución No. 00890 de 23 de diciembre de 2010, *“por la cual se niega la solicitud de un terreno baldío”*<sup>14</sup>.

#### **5. Caso concreto**

Así las cosas, la Sala pasa a resolver el problema jurídico, como sigue, con base en cada uno de los puntos de la apelación, los cuales se analizan como sigue:

**5.1.- Desconocimiento, por parte del INCODER, del contenido del auto del 21 de abril de 1998, expedido por el INCORA, en el que se señaló que el bien inmueble objeto de la controversia no pertenecía al Municipio de Nocaima ni era parte de la zona urbana del municipio.**

Para resolver el punto, se tiene que el referido auto de 21 de abril de 1998<sup>15</sup>, obra dentro de los antecedentes administrativos del acto demandado y que se expidió dentro del trámite de dicha actuación, que fue la que culminó con la expedición del acto demandado.

En el referido auto, el entonces INCORA, resolvió sobre la oposición presentada por el Municipio de Nocaima y en el concluyó que:

---

<sup>14</sup> Folios 219 a 222 del cuaderno anexo.

<sup>15</sup> Folios 133 y 134 del cuaderno anexo.





**Demandante:** Víctor Antonio Bohórquez Vivas y otros

**Demandado:** INCODER

**Radicado:** 250002324000201100497-01  
Sentencia de segunda instancia

“... que el predio pretendido en adjudicación por el señor Víctor Manuel Bohórquez Castañeda, no hace parte del globo de terreno de propiedad del Municipio de Nocaima, razón por la cual se niega la oposición impetrada en término por el señor Alcalde de la Localidad”<sup>16</sup>.

Visto el auto presuntamente desconocido, en él se observa que el INCORA, señaló que el predio pretendido para adjudicación por parte del señor Víctor Manuel Bohórquez Castañeda, no hacía parte del globo de terreno de propiedad del Municipio de Nocaima, pues para ese momento las pruebas apuntaban a que no lo era, por cuanto no se encontraba contenido dentro de los linderos descritos en la Escritura Pública No. 18 del 28 de enero de 1979, otorgada en la Notaría Única de Villeta, además, advirtió que no era parte de la zona urbana del Municipio de Nocaima.

Además de lo anterior, se encuentra dentro de los referidos antecedentes administrativos, que el Juzgado Primero Civil del Circuito de Facatativá, en el trámite del proceso en el que profirió la sentencia que fue pieza fundamental en la resolución demandada, solicitó copia del expediente administrativo al INCODER, el cual, una vez reconstruido, le fue enviado en copia para su conocimiento y fines pertinentes, documentos de los que hizo parte el mencionado auto de 21 de abril de 1998<sup>17</sup>, el que enunció el juzgado en el numeral segundo del oficio remisorio de las copias, en el que se le describió la relación de los documentos que se le enviaban.

Además de lo anterior, se observa que en el acta de reconstrucción del expediente administrativo, visible a folios 150 y 151 de los anexos del proceso, se puso de presente:

“(...)

2) Que de acuerdo al contenido del legajo, si bien hubo oposición a la solicitud de adjudicación formulada por el Municipio de Nocaima (Cund), esta fue fallada mediante auto calendado el 21 de abril de (...) 1998, en forma desfavorable al opositor y que los documentos en la decisión dicha se apoya, obran en el expediente en original, por lo tanto no hay duda sobre la veracidad de la misma.

<sup>16</sup> Folio 134 del cuaderno anexo.

<sup>17</sup> Folios 146 y siguientes del cuaderno anexo.



**Demandante:** Víctor Antonio Bohórquez Vivas y otros

**Demandado:** INCODER

**Radicado:** 250002324000201100497-01  
Sentencia de segunda instancia

3) Que de acuerdo a la misma prueba allegada a este expediente – entre otras, el concepto rendido por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (fls. 96 y 97 de la refoliación), al parecer parte del terreno pretendido se encuentra ubicado en zona urbana del municipio de Nocaima (Cund).

4) Que las diligencias informan que en la actualidad cursa en el Juzgado Primero Civil del Circuito de Facatativá (Cund.) proceso ordinario instaurado por el Municipio de Nocaima contra los herederos de Víctor Manuel Bohórquez Castañeda”.

Por lo anterior, dentro de la actuación administrativa, se ordenó oficiar al Juzgado Primero Civil del Circuito de Facatativá, para que informara sobre el estado del proceso ordinario, para disponer lo pertinente dentro del trámite administrativo, en atención a lo cual, como se observa a folios 152 y 153 del cuaderno anexo, el apoderado de los demandantes, allegó al proceso administrativo, el fallo del Juzgado en mención, al advertir que no había sido enviado por el despacho oficiado; escrito en el que además le manifestó al INCODER que la sentencia había sido proferida en contra de la providencia de 21 de abril de 1998 en la que el INCORA había rechazado la oposición por parte del municipio, por no ser un predio de su propiedad, y que no fue demandada por su representante legal dentro de los 4 meses siguientes a su expedición, por lo que, a su juicio, gozaba de fuerza ejecutoria y ejecutiva, a partir de lo cual concluyó que, la sentencia era nula de pleno derecho, por ser producto de un proceso de falta de jurisdicción y competencia.

Dentro de los hechos narrados en el fallo del Juzgado Primero Civil del Circuito de Facatativá, el cual forma parte del acervo probatorio allegado al plenario, se observa que el operador judicial revisó el expediente administrativo No. 11552 (que más adelante culminó con el acto ahora demandado), y en síntesis, señaló que el predio fue dado en arrendamiento al causante quien junto con sus familiares iniciaron proceso de adjudicación, el cual fue archivado por solicitud de la señora Ligia Sofía Bohórquez Vivas, hija del *de cuius*, y menciona que los herederos incurrían en falacias al pretender demostrar una sucesión de la posesión cuando el señor Bohórquez Vivas era tan solo un tenedor del inmueble.

En seguida, el Juzgado entró a analizar los documentos obrantes en el expediente para establecer la propiedad del predio y señaló, entre otras cosas, que *“el municipio de Nocaima, adquirió el inmueble materia de la*



**Demandante:** Víctor Antonio Bohórquez Vivas y otros

**Demandado:** INCODER

**Radicado:** 250002324000201100497-01  
Sentencia de segunda instancia

*controversia, mediante cesión que le hizo el Gobierno Nacional, mediante la Escritura Pública No. 18 del 28 de enero de 1879, otorgada ante la Notaría Única del Municipio de Villeta, cuya copia auténtica se acompañó a la demanda”, y que de acuerdo con el certificado de tradición, el titular del inmueble era el Municipio de Nocaima.*

Además de lo anterior, se observa que frente a la valoración del dictamen de los peritos del INCORA y del IGAC, con las que se había determinado que los linderos no formaban parte del área de propiedad del municipio a que se refiere la mencionada Escritura No. 18 de 1979 de la Notaría de Villeta, se advirtieron en el proceso diversas inconsistencias por parte del operador judicial, que lo llevaron a declarar probado error grave por parte de los peritos, por lo que no podía tenerse en cuenta; para ello analizó, entre otros, un testimonio en el que se dijo que hubo *“una inspección judicial en compañía del Procurador Agrario y funcionarios del INCORA, la cual se suspendió cuando se llegó a la conclusión de que las quebradas y los ríos no pueden correr de para arriba y con este lindero de las quebradas, quedaba plenamente demostrado que estos terrenos que hoy pretenden los hermanos Bohórquez estaban dentro de los linderos de los terrenos que pertenecen al municipio, es decir, que son bienes del Municipio”*<sup>18</sup>.

Se dijo también que el hecho de que el predio no hubiera sido registrado en el IGAC, no significaba que no tuviera propietario y que las versiones de los técnicos del INCORA, no pueden obligar o ligar a una parte que no intervino y el hecho de haberse registrado la matrícula un siglo después, no desvirtúa la propiedad del municipio, quien fuera arrendador del causante respecto del bien objeto de discusión; además, que:

*“La notificación efectuada por el INCORA, al Alcalde Municipal que el predio pretendido en adjudicación por VÍCTOR MANUEL BOHÓRQUEZ CASTAÑEDA, no hace parte del globo de terreno del Municipio de Tocaima (sic), no desnaturaliza en nada los actos de dominio ejercidos por el Municipio ya que sus poderdantes han pagado arriendo, como está acreditado en el curso del proceso.*

*Es de anotar que la autoridad soberana para establecer las disputas sobre el dominio o propiedad entre particulares y los bienes del Estado es el Juez y no el INCORA, hoy Incoder, sin que se usurpe la posibilidad de clarificación de la propiedad”.*

---

<sup>18</sup> Folio 196 del cuaderno anexo.



**Demandante:** Víctor Antonio Bohórquez Vivas y otros

**Demandado:** INCODER

**Radicado:** 250002324000201100497-01  
Sentencia de segunda instancia

Bajo los anteriores argumentos, despachó desfavorablemente la excepción de bien baldío, propuesta por los ahora demandantes, dentro del proceso de exclusión que se tramitó en ese Despacho Judicial, de allí, concluyó que tales predios no podían ser objeto de propiedad privada por ser de propiedad del municipio, así el causante y sus herederos la hubieran explotado por más de 30 años.

De todo lo anterior se observa que, en efecto, dentro del trámite administrativo que culminó con la resolución de la que se depreca ahora su nulidad por parte de los demandantes, se expidió un acto previo al definitivo, en el que se dijo, entre otras cosas, que el predio pretendido en adjudicación, no era de propiedad del municipio de Nocaima, ya que no se encontraba contenido dentro de los linderos a que se refiere la Escritura Pública No. 18 de 1979 de la Notaría de Villeta, por lo que debía continuarse el trámite de adjudicación del inmueble.

Así mismo, se tiene que el Juzgado Primero Civil del Circuito de Facatativá, luego del análisis de las pruebas recaudadas, de las que hizo parte el proceso administrativo de adjudicación que se venía adelantando en el INCORA, ordenó la exclusión del predio en cuestión, de los inventarios y de la partición, por ser un bien de un tercero, ya que encontró desvirtuada la excepción de bien baldío propuesta por los ahora demandantes y acreditado que el titular del derecho de dominio era el Municipio de Nocaima, además, que los demandantes y el señor Bohórquez Castañeda eran arrendatarios del bien de acuerdo a las pruebas obrantes y, en consecuencia, solo tenedores del predio.

De todo lo anterior se hace evidente para la Sala que la Resolución 890 de 2010, proferida dentro de la actuación administrativa de adjudicación iniciada por el INCORA dentro del proceso de adjudicación No. 11552, se fundamentó principalmente en un fallo judicial, proferido por un juez de la República, el cual produce efectos no solo frente a las partes del proceso, sino *erga omnes*, por lo que no era ni siquiera opcional acatar o no la decisión en la que ordenó la exclusión del predio de los inventarios y de la partición, por tratarse de un bien de un tercero que no podía ser adjudicado sino que su acogimiento es obligatorio, máxime, cuando es el juez el competente para dirimir las controversias sobre el dominio de los bienes y no puede estar por encima de dicha decisión, un acto de la administración, que además no tiene el carácter



**Demandante:** Victor Antonio

Bohórquez Vivas y otros

**Demandado:** INCODER

**Radicado:** 250002324000201100497-01

Sentencia de segunda instancia

de definitivo y en el que se señaló que se negaba la oposición del municipio por entender en ese momento que el predio no estaba comprendido dentro de los linderos de los terrenos del municipio contenidos en la Escritura Pública No. 18 de 1979, conclusión a la que llegó el INCORA con base en el concepto de 17 de octubre de 1997, del IGAC, en el que se concluyó que el predio ni jurídica ni técnicamente se encontraba dentro de aquellos.

Lo anterior, teniendo en cuenta que algunas decisiones judiciales no producen efectos solamente entre las partes sino que se extienden a todo el mundo, como lo son las que se producen, entre otros, por los jueces civiles en los procesos de pertenencia; así lo señaló la Corte Constitucional en la sentencia C-461 de 2013, con ponencia del Magistrado Nilson Pinilla Pinilla en la que el alto tribunal señaló:

“De igual manera, en el campo del derecho civil existen algunas decisiones particulares que producen efectos erga omnes, como pueden ser, por ejemplo, las que ponen fin a los juicios de pertenencia o de filiación, éstas últimas solo en lo relativo al estado civil de las personas. En esos casos lo decidido es oponible a todas las demás individuos, incluso a aquellos que nunca tomaron parte del respectivo proceso antecedente”.

Lo anterior, acorde con lo señalado en el Código de Procedimiento Civil, vigente para la época de la sentencia, que en el artículo 407 establecía que la sentencia que acoja las pretensiones de la demanda sobre declaración de pertenencia, producirá efectos *erga omnes*, es decir, frente a todo el mundo:

“Artículo 407. <Artículo derogado por el literal c) del artículo 626 de la Ley 1564 de 2012. Rige a partir del 1o. de enero de 2014, en forma gradual, en los términos del numeral 6) del artículo 627> <Artículo modificado por el artículo 1, numeral 210 del Decreto 2282 de 1989. El nuevo texto es el siguiente:> En las demandas sobre declaración de pertenencia se aplicarán las siguientes reglas:

(...)

11. La sentencia que acoja las pretensiones de la demanda será consultada y una vez en firme producirá efectos erga omnes. El juez ordenará su inscripción en el competente registro” (la subraya es de la Sala).



**Demandante:** Víctor Antonio  
Bohórquez Vivas y otros  
**Demandado:** INCODER  
**Radicado:** 250002324000201100497-01  
Sentencia de segunda instancia

Concluye esta Sala que el argumento de la parte actora, conforme al cual el acto enjuiciado es nulo por desconocer un auto previo proferido al interior de la misma actuación administrativa, no está llamado a prosperar, toda vez que de acuerdo a lo expuesto, la decisión administrativa debía proferirse acorde con la sentencia en firme proferida por un Juez de la República, en la que, por demás, quedó sin valor el argumento de dicho auto de 21 de abril, que señalaba que el predio no se encontraba dentro de los linderos de la escritura del municipio, pues la prueba en que se basó el INCORA para llegar a dicha conclusión, fue analizada y desvirtuada por un juez de la República que encontró que el predio sí pertenecía a los linderos de dicha escritura y en consecuencia era de propiedad del Municipio, el cual además venía ejerciendo dominio sobre el bien en calidad de arrendador del señor Bohórquez Castañeda (q.e.p.d.), quien fuera inicialmente su arrendatario y, luego, respecto de los herederos de éste.

**5.2.- La providencia del Juzgado Primero Civil del Circuito de Facatativá, en la que se excluyó el predio en cuestión, se profirió con desconocimiento del dictamen pericial del INCORA en asocio con el IGAC y el de los auxiliares de la justicia Víctor Adriano Hernández y Manuel González, en el que se concluyó que el predio no pertenecía al área de población dada al municipio de Nocaima, mediante acto de 21 de abril de 1998, el cual no fue demandado por el municipio.**

Frente a este punto no puede pronunciarse la Sala ya que lo que se analiza es la legalidad del acto demandado, lo cual no puede extenderse a verificar el análisis jurídico y probatorio del Juez Primero Civil del Circuito de Facatativá, pues ello escapa de las competencias de este operador judicial, ya que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, está establecida para realizar juicios de legalidad respecto de actos administrativos y no para invalidar providencias judiciales en firme, proferidas por los jueces de la República en el ámbito de sus competencias, menos aún su análisis probatorio al interior de ellas, donde el operador judicial tiene un ámbito de libertad dentro de los límites establecidos en la ley, por lo que esta censura, tampoco está llamada a prosperar.



**Demandante:** Víctor Antonio  
Bohórquez Vivas y otros  
**Demandado:** INCODER  
**Radicado:** 250002324000201100497-01  
Sentencia de segunda instancia

**5.3.- En la Escritura Pública No. 18 de 28 de enero de 1879, en la que la demandada fundó el acto enjuiciado, no se encuentra contenido el predio ocupado por los actores.**

Se trata de una afirmación que no se encuentra acreditada en el expediente, pues como sustento de ella, se trajo a colación el dictamen que fue desvirtuado en el fallo del Juzgado Primero Civil del Circuito de Facatativá el que, como se dijo, produce efectos *erga omnes* y en el que se pretendió demostrar que los linderos del predio no correspondían a los contenidos en la escritura que contiene los predios de propiedad del municipio de Nocaima, y que en consecuencia sí podía serles adjudicado el bien, pero que fue desvirtuado a través de una sentencia judicial.

Para la Sala, con esta censura se pretende desacreditar la veracidad del fallo judicial en que se basó la autoridad demandada para tomar la decisión de no adjudicación del bien a los demandantes; sin embargo, no es ello posible al interior de este proceso, como ya se indicó, pues no es el esenario para acusar los argumentos del operador judicial y, en todo caso, mientras se trate de una sentencia definitiva y en firme, contrario a lo esperado por la parte actora, no podía ser desconocida por la administración, pues más allá de su motivación, su firmeza la hace obligatoria y hasta tanto se mantenga esa condición, no puede ser legalmente desconocida y mal haría la administración en revivir una prueba que fue desvirtuada por el operador judicial, para invalidar una providencia judicial.

Además de lo anterior y, solo a manera ilustrativa, la Sala encuentra que la providencia judicial sí tuvo en cuenta el dictamen que los actores extrañan como desconocido, como también el auto de 21 de abril de 1998 proferido por el INCORA, pero precisamente fue, luego de su valoración, que concluyó que el bien era del municipio por lo que ordenó su exclusión de los inventarios y de la partición, de allí que válidamente el INCODER determinó que el predio no les podía ser adjudicado, más allá de las razones del juez, pues no podía ni siquiera entrera a valorarlas, por lo que esta censura, tampoco está llamada a prosperar.

**5.4.- La aseveración de que el predio es un bien fiscal, no corresponde con la evidencia del proceso, pues solo se acogió sin**



**Demandante:** Víctor Antonio  
Bohórquez Vivas y otros  
**Demandado:** INCODER  
**Radicado:** 250002324000201100497-01  
Sentencia de segunda instancia

**estudio, lo dicho por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Facatativá, de que el predio era un bien fiscal, por lo que hay lugar a valorar la prueba pretermitida, en forma conjunta y sistemática**

Para esta Sala, contrario a lo afirmado por el apelante y retomando lo dicho en los puntos anteriores, la decisión del INCORA estuvo debidamente fundamentada en una decisión judicial en firme, proferida dentro de un juicio en el que se concluyó válidamente, a partir de los documentos allegados legalmente al expediente, que el bien era del municipio de Nocaima, pruebas que en su conjunto fueron valoradas y analizadas para proferir el fallo que fue contrario a las pretensiones de los ahora demandantes; además, se observa que la actuación del INCODER se basó en las pruebas obrantes dentro de las que hizo mención al mencionado auto de trámite de 21 de abril de 1998, pero con base principalmente en el fallo del Juzgado Primero Civil del Circuito de Facatativá determinó la imposibilidad de su adjudicación.

Así las cosas, no encuentra la Sala que la autoridad demandada hubiera desconocido las normas en que debía fundarse en el trámite que culminó con el acto demandado, que conllevara a su invalidación, por lo que deberá confirmarse la decisión de primera instancia que acertadamente negó las pretensiones de la demanda, pues el demandante no desvirtuó la legalidad del acto demandado.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### **FALLA**

**PRIMERO. Aceptar** el impedimento manifestado por el Doctor Carlos Enrique Moreno Rubio, de conformidad con las razones expuestas en la cuestión previa de esta providencia.

**SEGUNDO.- CONFIRMAR** la sentencia del 18 de octubre de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "B", mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas.





**Demandante:** Víctor Antonio Bohórquez Vivas y otros  
**Demandado:** INCODER  
**Radicado:** 250002324000201100497-01  
Sentencia de segunda instancia

**TERCERO.- DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen para lo de su competencia.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**ROCÍO ARAÚJO ONATE**  
Presidente

**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**  
Consejera

**ALBERTO YEPES BARREIRO**  
Consejero



SC5780-6-1



GP059-6-1

