**RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO / Régimen Objetivo / Rompimiento de las cargas públicas / Daño especial.**

En asuntos en los que el origen o la causa del daño deviene del ejercicio de una actividad lícita por parte de la administración, la jurisprudencia del Consejo de Estado, ha sentado el criterio según el cual el régimen de responsabilidad aplicable es el objetivo de daño especial, lo que conlleva la declaratoria de responsabilidad cuando el demandante acredite que, con ocasión de dicha actividad, se produjo un rompimiento en el equilibrio de las cargas públicas que no tenía por qué asumir. (…) se trata de un régimen de responsabilidad que no tiene como fundamento un error o una falla atribuible a la administración, sino el ejercicio de actividades legítimas que pueden causar daños a los administrados, quienes en aras de que se les garantice la equidad y el equilibrio frente a las cargas públicas, deben ser indemnizados.

**RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO / Daño especial / Elementos.**

Este régimen de responsabilidad por daño especial se sujeta a la concurrencia de los siguientes elementos: 1.- Que el hecho administrativo que causa el daño provenga de una actuación legítima de la administración amparada por la normatividad legal vigente o la misma Constitución, que rompe la igualdad frente a las cargas públicas que deben soportar determinados administrados. 2.- Que se concrete un daño que lesiona un derecho jurídicamente tutelado el cual debe revestir las condiciones de cierto, concreto y particular. 3.- Y que haya un nexo de causalidad entre el hecho administrativo legal y el perjuicio ocasionado.

**RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO / Daño antijurídico / Antijuridicidad del daño no depende de la ilicitud de la conducta sino de la soportabilidad del mismo.**

En lo que tiene que ver con la existencia de un daño antijurídico, lo primero que debe recordar la Sala es que tal como ha concluido recientemente esta Corporación se requiere la valoración de dos componentes: i). el alcance del daño como entidad jurídica, esto es, “el menoscabo que a consecuencia de un acaecimiento o evento determinado sufre una persona ya en sus bienes vitales o naturales, ya en su propiedad o en su patrimonio”; o la “lesión de un interés o con la alteración *“in pejus”* del bien idóneo para satisfacer aquel o con la pérdida o disponibilidad o del goce de un bien, que lo demás permanece inalterado, como ocurre en supuestos de sustracción de la posesión de una cosa”; y, ii). aquello que, derivado de la actividad, omisión, o de la inactividad de la administración pública no sea soportable, bien porque es contrario a la Carta Política o a una norma legal, o porque sea “irrazonable”, en cuanto a derechos e intereses constitucionalmente reconocidos se refiere, o porque no encuentra sustento en la prevalencia, respeto o consideración del interés general, o de la cooperación social. Así entonces, la antijuridicidad del daño no depende de la licitud o ilicitud de la conducta desplegada por la administración sino de la no soportabilidad del mismo por parte de la víctima.

**RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO / Daño antijurídico / Menoscabo al derecho de propiedad.**

A juicio de la Sala, en este caso el señor JOSÉ CRISANTO GALVIS si sufrió un menoscabo en su derecho de propiedad de la plantación de pinos por él cultivados en el predio “casas viejas”, según lo resuelto en el proceso judicial ordinario de mayor cuantía tramitado en ejercicio de la acción reivindicatoria ante el Juzgado Promiscuo del Circuito de Soatá y concluido mediante sentencia de fecha 02 de octubre de 2014. En dicho asunto, la autoridad judicial concluyó que el bosque de pinos no constituye un bien inmueble, sino que corresponde a un bien mueble por anticipación que no hacía parte de la venta por subasta realizada respecto del bien inmueble donde se encontraba la plantación; fue así que se concluyó que el señor JOSÉ CRISANTO GALVIS fue privado injustamente de la propiedad de la plantación de pinos ubicado en el predio “casas viejas”, se reconoció que la propiedad del citado bosque pertenecía al señor en un 50%, y en consecuencia se ordenó al demandado LEONIDAS GALVIS BERMUDEZ –poseedor irregular- la restitución del mismo. Por tanto, se advierte que en efecto el señor JOSÉ CRISANTO GALVIS vio afectado su derecho de propiedad sobre el 50% de la plantación de pinos en el predio “casas viejas”, en el Municipio de La Uvita, sin estar obligado a soportar tal limitación, constituyéndose un daño cierto y determinado y, por tanto, antijurídico.

**RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO / Daño antijurídico / Menoscabo al derecho de propiedad / No atribuible a la entidad estatal demandada.**

Debe recordarse que la sentencia dictada en el proceso reivindicatorio se dictó el 02 de octubre de 2014, esto es, con posterioridad a la expedición del registro forestal actualizado en el año 2012, y solo hasta tal decisión se ordenó la restitución del 50% de la plantación al señor JOSÉ CRISANTO GALVIS, cuestión ésta ajena al juicio de responsabilidad del Estado que ahora resuelve la Sala y en el cual se logra determinar, con fundamento en las actuaciones antes reseñadas, que el daño padecido por el señor JOSÉ CRISANTO no derivó de un actuar contrario a las funciones propias del ICA constitutivo de falla en el servicio, ni menos aún que devino de un daño especial derivado de una actuación legítima de la entidad accionada, habida cuenta que la afectación del derecho de propiedad de la plantación de pinos pátula y ciprés fue por cuenta del propietario del inmueble “casas viejas” donde se plantó el cultivo de pinos y a cuenta de ello da la orden judicial restitución del cultivo, situación que escapa de la órbita de responsabilidad el Estado.

**NOTA DE RELATORÍA:** El documento que se presenta al público ha sido modificado para incluir los anteriores descriptores de la providencia, más no para modificar su contenido. Por lo anterior, el código de seguridad del mismo no corresponde al de la providencia original. Para validar la integridad del documento los interesados pueden consultarlo a través de la plataforma SAMAI.

 **REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ**

**SALA DE DECISIÓN No. 6**

 **MAGISTRADO PONENTE: FELIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS**

Tunja, veintiocho (28) de octubre de dos mil veintiuno (2021)

**MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA**

**DEMANDANTE: JOSÉ CRISANTO GALVIS TORRES**

DEMANDADO: INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO

RADICADO: 15238 33 33 001 2017 00004 - 02

1. **ASUNTO A RESOLVER**

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia de primera instancia proferida el día30 de septiembre de 2019 por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Duitama, por la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

1. **ANTECEDENTES**

2.1.- LA DEMANDA (fl. 1-16):

Por conducto de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de reparación directa, el señor JOSÉ CRISANTO GALVIS TORRES presentó demanda de reparación directa solicitando que se declare que el INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO es responsable de la totalidad de los daños ocasionados al demandante con ocasión de una presunta falla en el servicio originada tanto por acción como por omisión, con la expedición de los Registros Forestales números 1076-15-00108 y 1076288-15-1916 emitidos el 14 de noviembre de 2006, junto con sus actualizaciones y la totalidad de órdenes de movilización expedidas en razón de ellos.

Como consecuencia de las anteriores declaraciones y a título de indemnización solicita que se condene al ICA a pagar al demandante los perjuicios materiales por valor equivalente a 799 SMLMV.

Finalmente, solicita que se ordene el cumplimiento de la sentencia en los términos ordenados por la ley -Artículo 192 del CPACA y que se condene en costas a la entidad accionada.

Como **fundamento fáctico** de las pretensiones, señaló lo siguiente:

Que el día 06 de mayo de 1986, el demandante señor José Crisanto Galvis Torres adquirió el predio denominado "Casas Viejas", identificado con matrícula inmobiliaria No. 093- 006471 y en tal predio plantó un bosque de pinos pátula y ciprés con fines comerciales en el año 1991, plantación que fue puesta como garantía de un préstamo que le hizo la extinta Caja Agraria, por lo que fue avaluada comercialmente, avalúo que fue convalidado por CORPOBOYACÁ, a través de Resolución No. 0379 del 7 de junio de 1996.

Que contra el señor Galvis Torres se adelantó un proceso ejecutivo dentro del cual se remató el 50% del predio “Casas Viejas”, el cual fue adjudicado sin señalar la inclusión de la plantación, por lo que el bosque no fue avaluado, ni incluido en la oferta. Que realizado el remate, el inmueble fue adjudicado al señor LEÓNIDAS GALVIS BERMÚDEZ y una vez legalizado, el adjudicatario y su esposa AURA MARÍA BERRÍO entraron en posesión del inmueble, por lo que en forma verbal, por escrito y vía judicial, el demandante les advirtió que el bosque no les pertenecía; tanto así, que el señor Galvis Torres promovió acción reivindicatoria en contra de los señores LEÓNIDAS GALVIS BERMÚDEZ Y AURA MARÍA BERRIO DE GALVIS, ante el Juzgado Promiscuo del Circuito de Soatá, Despacho que profirió sentencia el 02 de octubre de 2014, declarando que el señor Galvis Torres fue despojado del bosque de pinos plantado en el predio “Casas Viejas” y que el dominio le pertenecía al demandante.

Que, frente a tales hechos, el ICA manifestó que revisado el archivo físico y la base de datos se encontró que el Registro Forestal No. 1076288-15-1916, era perteneciente al predio “Casas Viejas”, teniendo como titulares de dicho registro a los señores LEÓNIDAS GALVIS BERMÚDEZ Y AURA MARÍA BERRIO, certificado que fue expedido el 14 de noviembre de 2006 y actualizado el 22 de marzo de 2012, registro bajo el cual se expidieron 207 remisiones de movilización.

Que pese a que el demandante acudió a CORPOBOYACÁ y al ICA - Oficina de Soatá, en procura de defender la plantación, sus actuaciones fueron en vano por cuanto el ICA otorgó el Registro Forestal a los señores LEÓNIDAS GALVIS BERMÚDEZ Y AURA MARÍA BERRIO y con ello autorizó 207 movilizaciones de madera, afectando el derecho de propiedad del demandante.

Que el ICA no se cercioró de la veracidad de las afirmaciones hechas por los señores LEÓNIDAS GALVIS BERMÚDEZ Y AURA MARÍA BERRIO para obtener el registro forestal y tampoco se dirigió a CORPOBOYACÁ para corroborar las reclamaciones de su cliente, incurriendo así en falla del servicio relacionada con la función de registro de propiedad, causándole un daño al demandante que no estaba obligado a soportar.

**2.2.- LA PROVIDENCIA IMPUGNADA (fl. 625-631)**

Se trata de la sentencia proferida el día 30 de septiembre de 2019 por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Sogamoso, en la que se negaron las pretensiones de la demanda.

Como fundamento de su decisión, el a quo se refirió a los antecedentes del caso y a los medios de prueba arrimados al plenario, para establecer que el problema jurídico del caso consistía en establecer si concurrían los presupuestos para imputar responsabilidad administrativa y patrimonial a la entidad accionada, a título de falla probada del servicio, por los presuntos perjuicios causados al demandante y derivados de la expedición de los registros forestales para el aprovechamiento del Bosque plantado en el predio “Casas viejas”, ubicado en la vereda San Bernardo del municipio de La Uvita, registros concedidos en favor de los señores LEÓNIDAS GALVIS BERMÚDEZ Y AURA MARÍA BERRÍO, por haberse hecho caso omiso de la controversia que existía con el demandante por la propiedad del citado bosque.

Al resolver el caso, el juez de instancia concluyó que no había lugar a acceder a las pretensiones por cuanto el daño del que se derivan los perjuicios sufridos por el actor, no reviste el carácter de antijurídico como quiera que el demandante no ejerció los mecanismos judiciales ordinarios para controvertir la legalidad de los actos administrativos (los Registros Forestales expedidos por el ICA) que permitieron a los propietarios del predio “Casas Viejas” ubicado en el Municipio de La Uvita, el aprovechamiento del bosque allí plantado.

Señaló el juez que el medio de control de reparación directa no es la vía procesal adecuada para reclamar la reparación de perjuicios, puesto que de manera implícita se cuestiona la legalidad de los actos administrativos aludidos.

Además, señaló que no se demostró en el plenario que la conducta de la entidad demandada haya sido inadecuada, a lo que se suma que la jurisdicción ordinaria dirimió el conflicto entre particulares por la titularidad del bosque, estableciendo el resarcimiento de perjuicios a favor del demandante.

**2.3. RECURSO DE APELACIÓN (fl. 638-639)**

El recurrente manifestó su inconformidad con la decisión de primera instancia señalando que en efecto, tal como precisó el a quo, en la demanda no se cuestionó la legalidad de los actos administrativos contentivos de los Registros Forestales como quiera que en su expedición el ICA acató el procedimiento establecido en la Ley 1021 de 2006 y concretamente los requisitos previstos en el Art. 26 de la norma; indicó que normalmente, para la expedición de tales registros se tiene como cierto el hecho de que el dueño del predio donde está el bosque es el dueño del mismo.

Que, pese a no cuestionarse la legalidad de los actos administrativos contentivos de los registros forestales en cuestión, tal actuación produjo una situación de desequilibrio de las cargas públicas y por ello es procedente la reparación directa bajo el título de imputación de daño especial por cuanto los perjuicios provienen de una actividad lícita y legítima del Estado.

Dijo el recurrente que la carga anormal que se presentó en este caso consistió en haber otorgado un doble registro de propiedad, ya que las pruebas aportadas muestran que, antes de que el ICA tuviera la función de otorgar registros forestales, el Estado le había asignado dicha función a CORPOBOYACÁ, entidad que a través de la Resolución No. 0379 del 7 de junio de 1996 determinó de manera clara que la plantación de pinos era de propiedad del accionante.

Sostuvo el recurrente que en caso de que se considere que no existe un daño especial, se insiste en que el medio de control de reparación directa si es el idóneo, por cuanto sí existió un daño antijurídico y una conducta inadecuada por parte del ICA, ya que a pesar de expedir los registros forestales conforme a la Ley, si debieron cerciorarse de que dicho bosque no hubiera sido registrado anteriormente a nombre de otra persona –el demandante-, máxime cuando en varias oportunidades el señor CRISANTO GALVIS advirtió a CORPOBOYACÁ y al ICA que el Bosque era de su propiedad y que incluso fue puesto como garantía para un crédito.

Insistió en que el daño si reviste el carácter de antijurídico, porque no es posible que una autoridad estatal adjudique mediante varios títulos de propiedad un mismo bien a diferentes personas, por lo que considera que la conducta del ICA si fue inadecuada y que el hecho de no manejar un archivo de las actuaciones anteriores fue lo que generó el daño antijurídico por la falla del servicio alegada.

Finalmente, afirmó que el argumento expuesto en el numeral 3.1.3., del folio 12 de la sentencia, consistente en que la controversia por la titularidad del derecho de dominio correspondía a una controversia entre particulares, no es acertada, ya que los señores LEÓNIDAS GALVIS BERMÚDEZ Y AURA MARÍA BERRÍO talaron y vendieron la madera bajo el amparo de los actos administrativos expedidos, por lo que no es ajustado a derecho afirmar que se trató de un tema entre particulares cuando existe de por medio un acto administrativo ajustado a la Ley.

De acuerdo a los anteriores argumentos, el recurrente solicitó que se revoque el fallo del 30 de septiembre de 2019 y en su lugar se condene a la entidad demandada.

**2.4.- ALEGATOS EN SEGUNDA INSTANCIA.** Admitido el recurso de apelación por auto del 24 de enero de 2020 (fl. 646), se corrió traslado para alegar de conclusión mediante auto del 25 de septiembre de 2020 (fl. 651), término en el cual solamente se pronunció la defensa del ICA, en los siguientes términos:

**2.4.1.- Parte demandada – INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO ICA (fl. 655-657)**

Señaló que que el INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO - ICA, no es responsable patrimonialmente por cuanto la expedición del Registro Forestal No. 11076288-15-00108 emitido el 14 de noviembre de 2006, se expidió en cumplimiento de la Ley 1021 de 2006 "Por la cual se expide la Ley General Forestal" y en esa medida, las competencias del Instituto Colombiano Agropecuario en materia forestal se enmarcan exclusivamente en dos actos administrativos a saber, el registro de cultivos forestales y sistemas agroforestales con fines comerciales y la expedición de remisiones de movilización de productos de transformación primaria provenientes de los mismos, según delegación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Que teniendo en cuenta los requisitos establecidos en la Ley 1021 de 2006, para el Registro de Cultivos Forestales y sistemas agroforestales con fines comerciales, el ICA otorgó el Registro con la acreditación de la propiedad establecida en la anotación No. 8, donde se indican cómo propietarios del predio los señores LEONIDAS GALVIS BERMUDEZ y AURA MARIA BERRIO DE GALVIS.

Agregó que el ICA no estaba informado y no estaba obligado a conocer los conflictos que se susciten entre los particulares, como lo indica el demandante, pues estos son resueltos por la autoridad competente, reiterando que en el certificado de tradición y libertad no aparece anotación alguna en la que indique o se advirtiera que los árboles, le pertenecían al demandante.

En tal sentido, solicita se confirme la sentencia de primer grado.

### III. C O N S I D E R A C I O N E S

**3.1.- Competencia**

El Art. 153 de la Ley 1437 de 2011 prevé que los Tribunales Administrativos conocerán en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los jueces administrativos.

En consonancia con lo anterior, el artículo 328 del Código General del Proceso, establece que el juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio.

En ese contexto, procederá la Sala al análisis de los argumentos que sustentan el recurso de apelación, previo planteamiento del problema jurídico, tal como se sigue.

**3.2.- Problema jurídico**

De acuerdo con el recurso de apelación interpuesto por la parte actora, corresponde a la Sala establecer si se configura un daño antijurídico imputable al INSTITUTO NACIONAL AGROPECUARIO – ICA derivado de una actividad lícita y legítima del Estado ocasionada al haber expedido los actos administrativos – Registros Forestales Nos. 1076288-15-00108 y 1076288-15-1916 de fecha 14 de noviembre de 2006, junto con sus actualizaciones y la totalidad de las órdenes de movilización expedidas bajo tales registros y consecuente con ello, deberá la Sala establecer si es procedente el reconocimiento de los perjuicios materiales invocados en la demanda.

**3.3.- Marco jurídico y jurisprudencial**

**3.3.1.- De la responsabilidad del Estado - Elementos**

El Art. 90 de la Constitución Política establece el fundamento de la responsabilidad del Estado por vía de repetición al señalar:

***“ARTICULO 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.***

*En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste.”* -Resalta la Sala

Así, el Estado tiene el deber de responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas; del precepto constitucional en cita, se desprende que para que sea procedente la declaratoria de responsabilidad patrimonial del Estado, se requiere la concurrencia de dos elementos fundamentales, a saber: **i)** el daño antijurídico y **iii)** la imputación, es decir, que el resultado lesivo le sea atribuible al Estado, como consecuencia de la acción u omisión de sus agentes[[1]](#footnote-1).

La jurisprudencia del Consejo de Estado al respecto ha precisado:

*“...porque a términos del art. 90 de la constitución política vigente, es más adecuado que el Juez aborde, en primer lugar, el examen del daño antijurídico, para, en un momento posterior explorar la imputación del mismo al Estado o a una persona jurídica de derecho público. “La objetivización del daño indemnizable que surge de este precepto constitucional, como lo ha repetido en diversas oportunidades la Sala, sugiere que, en lógica estricta, el Juez se ocupe inicialmente de establecer la existencia del daño indemnizable que hoy es objetivamente comprobable y cuya inexistencia determina el fracaso ineluctable de la pretensión”*

En efecto, se ha enseñado *que “... es indispensable, en primer término, determinar la existencia del daño y, una vez establecida la realidad del mismo, deducir sobre su naturaleza, esto es, si el mismo puede, o no calificarse como antijurídico, puesto que un juicio de carácter negativo [[2]](#footnote-2) sobre tal aspecto, libera de toda responsabilidad al Estado...”, y, por tanto, releva al juzgador de realizar la valoración del otro elemento de la responsabilidad estatal, esto es, la imputación del daño al Estado, bajo cualquiera de los distintos títulos que para el efecto se ha elaborado”[[3]](#footnote-3).*

Así mismo la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha asumido la anterior posición en reiteradas ocasiones, indicando: *“De manera tal que “la fuente de la responsabilidad patrimonial del Estado es un daño que debe ser antijurídico, no porque la conducta del autor sea contraria al derecho, sino porque el sujeto que lo sufre no tiene el deber jurídico de soportar el perjuicio, razón por la cual se reputa indemnizable”[[4]](#footnote-4).*

**3.3.2.- Del Régimen de responsabilidad objetivo – Daño Especial**

En asuntos en los que el origen o la causa del daño deviene del ejercicio de una actividad lícita por parte de la administración, la jurisprudencia del Consejo de Estado, ha sentado el criterio según el cual el régimen de responsabilidad aplicable es el objetivo de daño especial, lo que conlleva la declaratoria de responsabilidad cuando el demandante acredite que, con ocasión de dicha actividad, se produjo un rompimiento en el equilibrio de las cargas públicas que no tenía por qué asumir. Al respecto, la Sección Tercera del Consejo de Estado[[5]](#footnote-5) señaló:

*“ (…)* ***Responsabilidad por daño especial****. Más, surge de la jurisprudencia compendiada, que, aún* ***la actividad estatal absolutamente legítima, tanto por la existencia y extensión del derecho que ejercita como por la fidelidad al procedimiento determinado legalmente, puede dar lugar a la indemnización del daño causado al administrado, que es lo que se conoce como responsabilidad sin falta****. Lo anterior importa que tal tipo de responsabilidad excluye, la derivada de la ilegalidad del acto administrativo, los casos de responsabilidad por falta o falla del servicio o de la administración y lógicamente, con mayor razón, la derivada de las vías de hecho.* ***Responde el Estado, a pesar de la legalidad total de su actuación, de manera excepcional y por equidad, cuando el obrar de tal modo, en beneficio de la comunidad, por razón de las circunstancias de hecho en que tal actividad se desarrolla, causa al administrado un daño especial, anormal, considerable, superior al que normalmente deben sufrir los ciudadanos en razón de la especial naturaleza de los poderes y actuaciones del Estado****, rompiéndose así la igualdad de los mismos frente a las cargas públicas, o a la equidad que debe reinar ante los sacrificios que importa para los administrados la existencia del Estado.*

De acuerdo a lo anterior, se trata de un régimen de responsabilidad que no tiene como fundamento un error o una falla atribuible a la administración, sino el ejercicio de actividades legítimas que pueden causar daños a los administrados, quienes en aras de que se les garantice la equidad y el equilibrio frente a las cargas públicas, deben ser indemnizados. Este régimen de responsabilidad por daño especial se sujeta a la concurrencia de los siguientes elementos:

1.- Que el hecho administrativo que causa el daño provenga de una actuación legítima de la administración amparada por la normatividad legal vigente o la misma Constitución, que rompe la igualdad frente a las cargas públicas que deben soportar determinados administrados.

2.- Que se concrete un daño que lesiona un derecho jurídicamente tutelado el cual debe revestir las condiciones de cierto, concreto y particular.

3.- Y que haya un nexo de causalidad entre el hecho administrativo legal y el perjuicio ocasionado.

Bajo los anteriores preceptos normativos y jurisprudenciales procederá la Sala al análisis de los argumentos que sustentan el recurso de apelación presentado por el accionante, tal como se sigue:

**4.- CASO CONCRETO**

En primer lugar, procederá la Sala a referirse a lo probado en el plenario y que resulta relevante para resolver esta instancia, así:

* La parte actora aportó con la demanda dictamen pericial practicado por la Ing. Forestal VERÓNICA MARÍA VELASCO SALCEDO, orientado a determinar el avalúo de la plantación, determinando como valor comercial neto de $543.616.000; el dictamen fue controvertido en audiencia de pruebas en el curso de la primera instancia -14 de junio de 2019-, oportunidad en que perito reiteró que el dictamen trató de una estimación del valor comercial basada en información secundaria, especialmente en el avalúo realizado por el Ing. Cordero en el año 2012, obrante en el expediente (fl. 69-71), pues para la fecha en que elaboró el dictamen –año 2016- la plantación ya no existía. (fl. 80-83, C1)
* De acuerdo con Certificado de Tradición Matrícula No. 093-6471, desde el año 1986, el demandante señor José Crisanto Galvis Torres era propietario del 50% del predio denominado "Casas Viejas", identificado con matrícula inmobiliaria No. 093-006471 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Soatá, bien inmueble localizado en la vereda San Bernardo del Municipio de La Uvita; derecho de cuota que le fue rematado dentro de Proceso Ejecutivo Singular adelantado en su contra, en el cual, el inmueble en mención fue adjudicado al señor Leónidas Galvis Bermúdez, según se advierte de la ANOTACIÓN No. 7 registrada el 27 de junio de 2001, así: Anotación No. 7 del 21 de septiembre de 2001, REMATE DE DERECHOS DE CUOTA DE: JOSÉ CRISANTO GALVIS TORRES Y SEPULVEDA TEODORA a: LEONIDAS GALVIS BERMUDEZ; además, el otro 50% del predio fue adquirido por los señores Leónidas Galvis Bermúdez y Aura María Berrío, por compra que le hicieron a la señora Teodora Sepúlveda de Galvis, según se advierte de la ANOTACIÓN No. 8, así: COMPRAVENTA DE DERECHOS DE CUOTA 50% DE: SEPULVEDA TEODORA a: GALVIS BERMUDEZ LEONIDAS . (fl.352, 356-358, C2).
* El señor JOSÉ CRISANTO GALVIS TORRES plantó en el inmueble referido un bosque de pinos Pátula y Ciprés, que puso como garantía de un crédito en la extinta Caja Agraria, cuyo avalúo fue convalidado por CORPOBOYACA mediante Resolución No. 0379 del 7 de junio de 1996 (fl.89-93, C1)
* Según Oficios suscritos por el subdirector de Gestión Ambiental de CORPOBOYACÁ y dirigidos al señor VÍCTOR MANUEL BOTÍA MURILLO, en respuesta a peticiones por él presentadas ante la precitada Corporación, el día 19 de abril de 2006, el funcionario mencionado informa:

*"...me permito informarle que el señor Dagoberto Vivas, en su condición de autorizado de los señores Aura María Berrío de Galvis y Leónidas Galvis Bermúdez, solicitó el día 17 de marzo de 2006, autorización de aprovechamiento forestal para talar 4.000 árboles de la especie Pino Pátula, 200 árboles de la especie Pino Ciprés y 200 árboles de la especie Eucalipto, los cuales se encuentran localizados en el predio denominado Casas Viejas de la vereda San Bernardo del municipio de La Uvita...Se pudo constatar que el predio denominado Casas Viejas fue rematado en un 50% a nombre del señor Leónidas Galvis Bermúdez, desconociendo si la plantación se encuentra dentro de dicha área, razón por la cual se oficiará a los interesados en el aprovechamiento forestal objeto de esta oposición, aclaración sobre este hecho y si es del caso y hay Interés y concertación con el señor José Crisanto Galvis, en su calidad de propietario del 50% restante del predio Casas Viejas..." (fl. 27, C1)*

Luego, en Oficio de fecha 22 de mayo de 2006, se indicó:

*"En relación con el derecho de petición No. 4178 del 12 de mayo de 2006... me permito informarle que el señor Dagoberto Vivas en su calidad de autorizado para adelantar el aprovechamiento forestal, el día 16 de mayo del presente año solicitó la suspensión del trámite iniciado por él, hasta que se solucione la controversia originada en la propiedad de los mencionados árboles...por parte de esta Corporación no se dará viabilidad a la solicitud presentada para el aprovechamiento forestal objeto de la presente controversia hasta que como se dijo anteriormente no medien autorizaciones conjuntas y por escrito de los señores José Crisanto Galvis, Leónidas Galvis Bermúdez y Aura María Berrío de Galvis" (fl. 26, C1)*

* Mediante Resolución No. 0379 del 07 de junio de 1996, “Por la cual se acoge un informe y se convalida un avalúo”, CORPOBOYACÁ señaló que en respuesta a solicitud de la Caja Agraria frente a un avalúo de plantación de pinos con la cual el señor JOSÉ CRISANTO GALVIS TORRES pretendía amortizar una deuda, se realizó visita ocular determinando que la plantación tenía un costo de $15.947.736. (fl. 32-35)
* El día 14 de noviembre de 2006 el ICA expidió el Registro Forestal de Inscripción No. 1076288-15-00108 (14 de noviembre de 2006) a nombre de los señores LEONIDAS GALVIS BERMUDEZ Y AURA MARIA BERRIO para el predio “casas viejas” identificado con la matricula inmobiliaria No. 093-006-471 en la Vereda San Bernardo del Municipio de La Uvita. (fl. 351)
* El día 01 de diciembre de 2006, el señor José Crisanto Galvis Torres, radicó petición ante la Oficina del ICA en Soatá, solicitando el REGISTRO DE PLANTACIÓN con fines de aprovechamiento, indicando que anexó para el efecto: "i) Nombre e identidad del titular del cultivo forestal: Propietario del predio: LEONIDAS GALVIS; Titular del cultivo: JOSÉ CRISANTO GALVIS TORRES; ... Ubicación de la plantación: La Uvita - Boyacá, vereda San Bernardo, finca Casas Viejas; Iv) Área del cultivo y especie plantada: 667 de 9.359 unidades de pinos pátula; v) Año de establecimiento: bosque sembrado aproximadamente en 1990; vi) Objetivo de la plantación: fines comerciales y usos propios diversos..." (fl. 28, C1)
* En el año 2008, el señor José Crisanto Galvis Torres adelantó Proceso Ordinario Reivindicatorio ante el Juzgado Promiscuo del Circuito de Soatá, habiéndose resuelto mediante sentencia del 02 de octubre de 2014 que declaró que el señor Galvis Torres tenía derecho al 50% del bosque de pinos que se encuentra plantado en el predio denominado Casas Viejas y que fue despojado del otro 50% del bosque de pinos por parte del demandado LEONIDAS GALVIS BERMÚDEZ. En dicha providencia se declaró que el demandado LEONIDAS GALVIS BERMÚDEZ poseía en forma irregular el 50% del bosque de pinos por lo que se dispuso "ORDENAR a LEONIDAS GALVIS BERMÚDEZ restituir a JOSÉ CRISANTO GALVIS TORRES el 50% del bosque y se ordenó que de no ser posible la reivindicación, debía hacerse de conformidad con el Art. 955 del C.C., por lo que en caso de que el demandado hubiere realizado enajenación total o parcial del bien a reivindicar, debía restituir al demandante lo que haya recibido por ella debidamente indexado y a título de indemnización de todo perjuicio, decisión que cobró ejecutoria el 10 de octubre de 2014 (fl.37-59, C1)
* El 22 de marzo de 2012, el Instituto Colombiano Agropecuario –ICA practicó visita a la plantación forestal en cuestión, a fin de atender la solicitud de actualización del registro forestal a favor de los señores Leónidas Galvis Bermúdez y Aura María Berrío, habiéndose emitido concepto favorable para la actualización del registro forestal, lo que en efecto ocurrió bajo el No. 1076288-15-1916 (fl.90- 99 C1)
* Los señores Leónidas Galvis Bermúdez y Aura María Berrío- solicitaron Registro Forestal ante el ICA, con el fin de disponer el aprovechamiento del bosque, solicitaron permiso que efectivamente les fue otorgado el 14 de noviembre de 2014, bajo el No. 1076288-15-00108 (fl.23, C1).
* De acuerdo a los registros forestales otorgados a favor de los señores Leónidas Galvis Bermúdez y Aura María Berrío, el lCA expidió alrededor de 207 remisiones para la movilización de la madera proveniente del aprovechamiento forestal de la finca “casas viejas” (fl. 101-304, C1)

Con fundamento en la anterior reseña probatoria, procederá la Sala al análisis de los argumentos de la apelación, recordando en primer término que el a quo concluyó que en este caso no se configuró un daño antijurídico y por tal razón no había lugar a estudiar la responsabilidad de la entidad accionada, por no superarse el examen del primer requisito determinante de la imputación de responsabilidad al Estado.

De acuerdo con el escrito de demanda, la parte actora refirió que el daño cuya indemnización se invoca devino de la expedición de los Registros Forestales Nos. 1076288-15-00108 y1076288-15-1916 emitidos el 14 de noviembre de 2006, así como las órdenes de movilización realizadas bajo tales registros; ello por cuanto, alega, que la plantación de pinos era de su propiedad y se otorgó un permiso para su explotación a otra persona, a saber, al propietario del predio “casas viejas”.

En este contexto, en primer lugar, en lo que tiene que ver con **la existencia de un daño antijurídico**, lo primero que debe recordar la Sala es que tal como ha concluido recientemente esta Corporación[[6]](#footnote-6) se requiere la valoración de dos componentes: **i).** el alcance del daño como entidad jurídica, esto es, “el menoscabo que a consecuencia de un acaecimiento o evento determinado sufre una persona ya en sus bienes vitales o naturales, ya en su propiedad o en su patrimonio”; o la “lesión de un interés o con la alteración “in pejus” del bien idóneo para satisfacer aquel o con la pérdida o disponibilidad o del goce de un bien, que lo demás permanece inalterado, como ocurre en supuestos de sustracción de la posesión de una cosa”; y, **ii).** aquello que, derivado de la actividad, omisión, o de la inactividad de la administración pública no sea soportable, bien porque es contrario a la Carta Política o a una norma legal, o porque sea “irrazonable”, en cuanto a derechos e intereses constitucionalmente reconocidos se refiere, o porque no encuentra sustento en la prevalencia, respeto o consideración del interés general, o de la cooperación social. Así entonces, la antijuridicidad del daño no depende de la licitud o ilicitud de la conducta desplegada por la administración sino de la no soportabilidad del mismo por parte de la víctima.

De acuerdo con ello, a juicio de la Sala, en este caso el señor JOSÉ CRISANTO GALVIS si sufrió un menoscabo en su derecho de propiedad de la plantación de pinos por él cultivados en el predio “casas viejas”, según lo resuelto en el proceso judicial ordinario de mayor cuantía tramitado en ejercicio de la acción reivindicatoria ante el Juzgado Promiscuo del Circuito de Soatá y concluido mediante sentencia de fecha 02 de octubre de 2014.

En dicho asunto, la autoridad judicial concluyó que el bosque de pinos no constituye un bien inmueble, sino que corresponde a un bien mueble por anticipación que no hacía parte de la venta por subasta realizada respecto del bien inmueble donde se encontraba la plantación; fue así que se concluyó que el señor JOSÉ CRISANTO GALVIS fue privado injustamente de la propiedad de la plantación de pinos ubicado en el predio “casas viejas”, se reconoció que la propiedad del citado bosque pertenecía al señor en un 50%, y en consecuencia se ordenó al demandado LEONIDAS GALVIS BERMUDEZ –poseedor irregular- la restitución del mismo.

Por tanto, se advierte que en efecto el señor JOSÉ CRISANTO GALVIS vio afectado su derecho de propiedad sobre el 50% de la plantación de pinos en el predio “casas viejas”, en el Municipio de La Uvita, sin estar obligado a soportar tal limitación, constituyéndose un daño cierto y determinado y, por tanto, antijurídico. Al respecto resulta oportuno citar pronunciamiento del Consejo de Estado al referirse al derecho de propiedad así:

*“El derecho de propiedad ha sido definido como el derecho real de dominio que tiene una persona sobre una cosa y que le otorga la* ***facultad de usarla, gozar y disponer de ella de manera absoluta, exclusiva y perenne****. (…)* ***Así, el daño que se configura como una afectación al derecho de propiedad consiste en la restricción de alguna de dichas facultades.*** *Es decir, que* ***para que exista una vulneración al bien jurídico tutelado de la propiedad debe existir alguna circunstancia que le impida al titular de dicho derecho usar, gozar o disponer de su bien.*** *(…) El derecho de uso, también conocido como* ***ius utendi*** *consagra la facultad que tiene el titular del derecho de dominio de aprovechar los servicios para los cuales está destinado el bien. El derecho de goce, denominado* ***ius fruendi****, consiste en la posibilidad del dueño de obtener todos los productos que derivan de la explotación del bien, según su naturaleza. Finalmente, el derecho de disposición o* ***ius abutendi*** *permite al dueño efectuar negocios jurídicos que involucren el bien, es decir, realizar actos de disposición o enajenación.”[[7]](#footnote-7)*

Establecido lo anterior, pasará la Sala al estudio de **imputación** a efectos de establecer si dicho daño es atribuible al Estado.

Debe mencionar la Sala que de acuerdo con el planteamiento de la demanda y la fijación de litigio realizado en audiencia inicial, en un principio la parte actora señaló que la responsabilidad del Estado devenía de una falla en el servicio por la expedición de los registros forestales No. 1076288-15-00108 y 1076288-15-1916 del 14 de noviembre de 2006 junto con las actualizaciones y las órdenes de movilización expedidas bajo tales registros; no obstante lo anterior, en el recurso de apelación, la parte actora señaló que no se cuestiona la legalidad de los actos administrativos contentivos de los registros forestales en mención, sino que la responsabilidad se deriva de un daño especial ante la existencia de una carga anormal o un desequilibrio de las cargas públicas que el demandante no estaba en el deber de soportar.

En este punto el recurrente señaló expresamente:

*“La carga anormal que se presentó en el caso que nos ocupa, consistió en haber otorgado un doble registro de propiedad, que las pruebas aportadas muestran que, antes de que el ICA tuviera la función de otorgar registros forestales, el Estado le había asignado dicha función a Corpoboyacá, quien a través de la Resolución No. 0379 del 07 de junio de 1996 determinó de manera clara que el Bosque era de propiedad del accionante…*

*En caso de que se considere que no existe un daño especial, se insiste en que el medio de control de reparación directa si es el idóneo en el presente caso, ya que, a juicio de la parte actora, si existió un daño antijurídico y una conducta inadecuada por parte de la Autoridad ICA, ya que, a pesar de expedir los registros forestales conforme a la Ley, si debieron cerciorarse de que dicho bosque no hubiera sido registrado anteriormente a nombre de otra persona – demandante…”* –Resalta la Sala

De lo anterior, no se advierte, que le asista razón al recurrente al señalar que el ICA efectuó un doble registro de propiedad, ni menos aún que debiera hacer averiguaciones previas y revisar y/o archivar trámites anteriores; ello por cuanto no es cierta la afirmación del recurrente al señalar que previamente CORPOBOYACÁ mediante Resolución No. 0379 del 07 de junio de 1996 había determinado que el Bosque era de propiedad del accionante, pues al revisar dicha resolución se advierte sin mayor esfuerzo que corresponde al acto por el cual Corpoboyacá acogió un informe de visita ocular y validó un avalúo de la plantación para la amortización de un crédito tramitado por el señor JOSÉ CRISANTO GALVIS TORRES, sin que ello hubiere constituido de manera alguna la verificación y expedición de registro forestal respecto de la plantación en mención, por lo que tal argumento carece de veracidad.

De otra parte, el recurrente plantea que el hecho de que el ICA no maneje *“un archivo de las actuaciones anteriores fue lo que degeneró en el daño antijurídico por la falla del servicio alegada”.*

En lo que tiene que ver con la expedición de los Registros Forestales de Inscripción No. 1076288-15-00108 (14 de noviembre de 2006) en favor de los señores LEONIDAS GALVIS BERMUDEZ Y AURA MARIA BERRIO para el predio “casas viejas” identificado con la matrícula inmobiliaria No. 093-006-471 en la Vereda San Bernardo del Municipio de La Uvita, la Sala no advierte irregularidad alguna en cuanto a la revisión de actuaciones anteriores, en la medida que para esa oportunidad la norma que regulaba dicho trámite era la Ley 1021 de 2006 “Por la cual se expide la Ley General Forestal”, en relación con los derechos para el aprovechamiento forestal establecía:

***ARTÍCULO 16. DERECHOS DE APROVECHAMIENTO.****<Ley declarada INEXEQUIBLE mediante la Sentencia*[*C-030-08*](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/c-030_2008.html#1)*> Los modos de adquirir el derecho de aprovechamiento forestal en bosques naturales son las <sic> siguientes:*

***(…) Por autorización. El aprovechamiento forestal de bosques de propiedad privada está condicionado a previa autorización al propietario del terreno,*** *constituido por el acto administrativo que la otorga, conforme al reglamento y las normas subsidiarias de la materia.*

Fue así que en su momento y de manera previa a la expedición del correspondiente registro, el ICA verificó la propiedad del predio mediante Certificado de Tradición Matrícula No. 093-6471 reseñado en precedencia y que da cuenta que según anotación No. 7 el predio estaba a nombre de LEONIDAS GALVÍS BERMUDEZ (fl. 352 vuelto); posteriormente para la actualización del registro realizada en el año 2012, el 22 de marzo de 2012, el ICA practicó visita a la plantación forestal en cuestión emitiéndose concepto favorable, habiéndose verificado también la propiedad del predio a nombre de LEONIDAS GALVÍS BERMUDEZ y de AURA MARÍA BERRÍO según figura en la anotación No. 8 del certificado de tradición.

En este punto debe recordarse que la sentencia dictada en el proceso reivindicatorio se dictó el 02 de octubre de 2014, esto es, con posterioridad a la expedición del registro forestal actualizado en el año 2012, y solo hasta tal decisión se ordenó la restitución del 50% de la plantación al señor JOSÉ CRISANTO GALVIS, cuestión ésta ajena al juicio de responsabilidad del Estado que ahora resuelve la Sala y en el cual se logra determinar, con fundamento en las actuaciones antes reseñadas, que el daño padecido por el señor JOSÉ CRISANTO no derivó de un actuar contrario a las funciones propias del ICA constitutivo de falla en el servicio, ni menos aún que devino de un daño especial derivado de una actuación legítima de la entidad accionada, habida cuenta que la afectación del derecho de propiedad de la plantación de pinos pátula y ciprés fue por cuenta del propietario del inmueble “casas viejas” donde se plantó el cultivo de pinos y a cuenta de ello da la orden judicial restitución del cultivo, situación que escapa de la órbita de responsabilidad el Estado.

En consecuencia, la Sala confirmará la decisión de primer grado, en cuanto negó las pretensiones de la demanda, pero por las razones expuestas en las consideraciones precedentes.

**4.- Condena en costas**

La Sala condenará en costas a la parte recurrente en esta instancia, esto es, a la parte demandante, puesto que se confirmó en todas sus partes la sentencia de primera instancia, conforme lo señalado en el numeral 3º  del artículo 365 del CGP y porque además en el expediente está demostrada su causación en la medida que la parte demandada desplegó actuaciones en segunda instancia, al haber presentado alegatos de conclusión, conforme lo previsto en el numeral 8 del aludido artículo 365 del CGP.

Corresponderá al Juez de primera instancia fijar el monto de las agencias en derecho conforme lo señalado en el artículo 366 del CGP.

**DECISION**

En mérito de lo expuesto, la **Sala de Decisión No. 6 del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**FALLA**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia de fecha 30 de septiembre de 2019, dictada por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito Judicial de Duitama, de acuerdo a las motivaciones precedentes.

**SEGUNDO:** Condenar en costas en segunda instancia a la parte demandante, conforme lo expuesto.  Corresponderá al Juez de primera instancia fijar el monto de las agencias en derecho conforme lo señalado en el artículo 366 del CGP.

**TERCERO:** Una vez en firme la presente providencia, POR SECRETARÍA envíese el expediente al despacho de origen.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Los Magistrados,

**FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS**

**FABIO IVAN AFANADOR GARCÌA**

**LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA**

**HOJA DE FIRMAS**

MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA

DEMANDANTE: JOSÉ CRISANTO GALVIS TORRES

DEMANDADO: INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO - ICA

RADICADO: 15238 33 33 001 2017 00004 - 01

1. La Corte Constitucional en sentencia C-333 de 1996 dejó por sentado que el artículo 90 Superior antes citado, consagra la cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado en cualquiera de sus esferas –precontractual, contractual y extracontractual-, en virtud de la cual, los daños causados por éste le serán atribuidos bajo cualquiera de los títulos jurídicos de imputación reconocidos de antaño por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado, tales como la falla del servicio, el daño especial y el riesgo excepcional. En dicha providencia, destacó la Corte:

“(…) el actual mandato constitucional es no sólo imperativo -ya que ordena al Estado responder- sino que no establece distinciones según los ámbitos de actuación de las autoridades públicas. En efecto, la norma simplemente establece dos requisitos para que opere la responsabilidad, a saber, que haya un daño antijurídico y que éste sea imputable a una acción u omisión de una autoridad pública. Pero el artículo 90 no restringe esta responsabilidad patrimonial al campo extracontractual sino que consagra un régimen general, (…) para esta Corporación el inciso primero del artículo 90 consagra la cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado y comprende por ende no sólo la responsabilidad extracontractual sino también el sistema de responsabilidad precontractual (derivado de la ruptura de la relación jurídico-administrativa precontractual) así como también la responsabilidad patrimonial del Estado de carácter contractual.

(…) esos regímenes quisieron ser englobados por el Constituyente bajo la noción de daño antijurídico, por lo cual, como bien lo señala la doctrina nacional (…), en el fondo el daño antijurídico es aquel que se subsume en cualquiera de los regímenes tradicionales de responsabilidad del Estado.” [↑](#footnote-ref-1)
2. Sentencia Consejo de Estado del diez de septiembre de 1993 expediente 6144 Consejero Ponente Juan de Dios Montes. [↑](#footnote-ref-2)
3. Sentencia proferida por el Consejo de Estado del 4 de diciembre de 2002 expediente 12625 Consejero Ponente Germán Rodríguez Villamizar [↑](#footnote-ref-3)
4. Sentencia C-533 de 1996. [↑](#footnote-ref-4)
5. Providencia del 16 de agosto de 2018, expediente 43872 [↑](#footnote-ref-5)
6. TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ, Tunja, 25 de noviembre de 2020, Exp. 150013333005-2017-00189-01, Magistrado Ponente: Luís Ernesto Arciniegas Triana [↑](#footnote-ref-6)
7. CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN C Consejero ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS Bogotá, D.C., once (11) de diciembre de dos mil diecinueve (2019) Radicación número: 52001-23-31-000-2000-03316-01(46986) Actor: JOSÉ MARÍA ESTRADA MESA Demandado: INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS - INVÍAS [↑](#footnote-ref-7)