**CONSEJERO PONENTE: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA**

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de noviembre de dos mil diecisiete (2017)

**Radicación:** 76001-23-31-000-2001-03460-01 (35273)
**Actor:** Margarita Cabal de Bernal.
**Demandado:** Instituto Geográfico Agustín Codazzi
**Asunto:** Acción de nulidad y restablecimiento del derecho (Sentencia)

> **Contenido. Descriptor:** Nulidad de actos administrativos del Instituto Agustín Codazzi por falta de competencia y violación al derecho de dominio. Se niegan pretensiones, al no constatarse los vicios de nulidad enrostrados por demandante. **Restrictor:** Deber de motivación de las decisiones judiciales. Nulidad de los actos administrativos por falta de competencia. Caso concreto.

Procede la Sala a decidir el presente asunto, correspondiente al recurso de apelación promovido por la parte demandante contra la sentencia de 22 de junio de 2007 dictada por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca que desestimó las pretensiones de la demanda.

## 1.- La demanda.

Fue presentada el 11 de enero de 2000 (fls. 2-20, C.1) por Margarita Cabal de Bernal, quien actúa mediante apoderado y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 de Código Contencioso Administrativo, con el objeto de que se decrete la nulidad de la Resolución No. 76-000-047-99, la nulidad parcial de la Resolución No. 76-000-037-99, y la nulidad de la Resolución No. 76-248-0125-96; y, consecuentemente se restablezca el derecho: primero con la cancelación de las inscripciones de las resoluciones en los registros públicos, segundo con el pago de una indemnización en dinero y tercero se decrete la nulidad de un contrato entre la Sociedad Ingenio Providencia y José Boris Cabal Domínguez.

Las pretensiones se fundamentan en los hechos presentados por la parte actora y de los cuales la Sala destaca los siguientes:

La demandante elevó petición al Instituto Geográfico Agustín Codazzi[1], para obtener una certificación de las áreas de los predios denominados “La Ovejera Uno” y “La Ovejera Dos”, ubicados en el Municipio el Cerrito (Valle del Cauca), a la que se dio respuesta por medio de Resoluciones No. 76-248-**0004-93** del 4 de febrero de 1993 y No. 76-248-**0002-97** del 20 de enero de 1997 del IGAC, por medio de las cuales se declaró como un baldío provisional al predio denominado “La Ovejera Tres”, que según la demandante es parte del predio “La Ovejera Dos” de su propiedad.

[1] En adelante “”la Entidad demandada”, “el demandado” o “El IGAC”

Luego solicitó, mediante derecho de petición, se inscribiera como de su propiedad el predio “La Ovejera Tres”; dicha petición se contestó en Resolución No. 76-248-**0125-96** del 3 de diciembre de 1996 del IGAC, en la que se resolvió confirmar la Resolución No. 76-248-**0004-93**, notificada el 24 de diciembre de 1996, es decir que es un predio con carácter de bien baldío provisional propiedad en común y proindiviso de Margarita Cabal de Bernal y Boris Cabal Domínguez, por lo que no se accedió a la petición de la demandante.

Posteriormente, en abril de 1999 la demandante solicitó la revocatoria directa de las resoluciones No. No. 76-248-**0004-93**, No. 76-248-**0002-96** y No. 76-248-**0125-96**; lo anterior fue resuelto por el IGAC en Resolución No. 76-000-**037-99** del 30 de junio de 1999, notificada el 23 de julio de 1999, en la que reconoció la ilegalidad del decreto de bien baldío para el predio *“La Ovejera Tres”*, pero ordenó la inscripción en registro catastral con No. 00-01-0001-0337-000 como inmueble de la sucesión del señor Eduardo Cabal, cuyo propietarios son Margarita Cabal de Bernal y Boris Cabal Domínguez. Por lo anterior, la demandante solicitó adición y aclaración de la resolución No. 76-000-**037-99** ya que el predio *“La Ovejera Tres”* es parte del predio *“La Ovejera Dos”*, ante lo cual el IGAC resolvió la solicitud en la Resolución No. 76-000-**047-99** del 12 de agosto de 1999, notificada el 23 de agosto de 1999, en la que confirmó la inscripción del predio *“La Ovejera Tres”* en el registro catastral.

Fundamentó la nulidad de los citados actos administrativos en la falta de competencia del IGAC, toda vez que se arrogó competencias que sólo corresponden al Incoder en tanto autoridad administrativa agraria, además de alegar que las decisiones desconocen el derecho de propiedad de Margarita Cabal de Bernal pues el predio “Ovejera 3” no existe sino que pertenece al denominado “ovejera 2” que es de su propiedad.

**2. Actuación procesal en primera instancia**

En providencia de 21 de febrero de 2003 el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca se declaró competente para conocer el proceso de referencia y en auto del 16 de enero de 2004 (fls. 151-154, C.1) decidió rechazar la demanda frente a la nulidad de las resoluciones No. 76-248-0125-96 y no. 76-000-037-99 por haber operado el fenómeno de caducidad de la acción; y admitirla respecto de la nulidad y restablecimiento del derecho frente a la resolución No. 76-000-047-99. Esta decisión se notificó personalmente a la demandada el 16 de marzo de 2005 (fl. 158, C.1).

Oportunamente[2] la accionada contestó la demanda en escrito del 7 de junio de 2005 (fls. 257-270, C.1), precisó, que se opone a todas las pretensiones formuladas en la demanda y se pronunció sobre cada uno de los hechos, además alegó que el procedimiento de conservación catastral del predio No. 00-01-0001-0337-000 hecho por el IGAC cumplió con los preceptos legales que lo regulan. Mediante auto de 26 de mayo de 2003 (fls. 272-273, C.1) se dio inicio al periodo probatorio.

Mediante auto de 15 de enero de 2007 se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión (fl. 301, C.1), el apoderado de la parte demandada presenta alegatos de conclusión (fls. 302-309, C.1).

**3.- Sentencia de primera instancia.**

3.1.- El 22 de junio de 2007 (fls. 311-323, C. Ppal.) el Tribunal dictó sentencia en la que negó las pretensiones de la demanda.

3.2.- Al realizar el estudio de todos los medios probatorios que se encuentran dentro del proceso, el *a quo* encuentra que la inscripción realizada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi por medio del acto administrativo demandado fue ajustada a los parámetros legales y normativos: ley 14 de 1983, decreto reglamentario 3496 de 1983, resolución orgánica 2555 de 1998 del IGAC, y decreto 1301 de 1940; no se encontró probada la existencia de una causal que desvirtuara la presunción de legalidad del acto administrativo. Además expuso que si el título contenía errores o inconsistencias sobre los linderos o la tradición del inmueble, corresponde a la demandante acudir a los mecanismos legales existentes para solicitar dicha corrección. Asimismo, se advirtió que el IGAC le correspondía aclarar la protocolización del predio “La Ovejera Tres” y proceder al registro, con base en lo ya consignado en las escrituras públicas y registros de instrumentos públicos. Por último, sostiene que en la resolución No. 76-000-037-99 se recomendaron unas pautas para realizar la corrección.

**4. Recurso de apelación**

Contra lo así resuelto la parte demandante (fl. 325, C. Ppal.) se alzó mediante el recurso de apelación, impugnación que fue concedida por el *a-quo* en auto de 29 de febrero de 2008 (fl.328, C. Ppal.).

**5. Actuación procesal en segunda instancia**

---

[2] El término de fijación en lista transcurrió desde 25 de mayo hasta el 9 de junio de 2005, de acuerdo con el informe secretarial obrante a folio 271 del cuaderno 1.

Recibido el expediente en esta Corporación, en auto de 2 de mayo de 2008 se ordenó correr traslado por tres días para que se presente la sustentación del recurso de apelación (fl. 332, C. Ppal.). Así pues, se presenta la sustentación del recurso de apelación por parte de la demandante (fls. 336-354, C. Ppal.) y además se presenta un memorial con la solicitud de pruebas, que la práctica de ellas fue omitida en primera instancia.

En proveído del 25 de julio de 2008 se admitió el recurso (fl. 356, C. Ppal.), y en auto del 25 de julio de 2008 se decretaron pruebas a pedido de la demandante, atinentes a unos oficios y a una inspección judicial del predio afectado por el acto administrativo demandado (fls. 358-364, C. Ppal.). Sin embargo, esos medios de convicción no se practicaron ante el desistimiento de la parte interesada y la solicitud de otro medios de prueba los cuales, esta vez, fueron desestimados por esta Corporación en providencia del 12 de septiembre de 2008 (fls. 368-370, C. Ppal.).

Seguidamente, en auto de 17 de diciembre de 2009 (fl. 407, C. Ppal.) se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión, en el término se presentaron las alegaciones por parte de la demandante (fls. 408-410, C. Ppal.) y por la parte demandada (fls. 411-419, C. Ppal.), además el Ministerio Público allegó el Concepto No. 92 de 2009 (fls. 421-448, C. Ppal.).

## CONSIDERACIONES

### 1.- Deber de motivación de las decisiones administrativas.

1.1.- La Sala llama la atención a acerca de la existencia de una obligación que impone el sistema jurídico (a nivel convencional, constitucional y legal) de que las autoridades públicas sustenten de manera suficiente las razones por las cuales adopta una determinada decisión jurídica, tal como recientemente ha sido expuesto por la Subsección C de esta Sección:

> "La Sala verifica que el deber de motivar una sentencia judicial deviene exigible desde la doble perspectiva convencional y constitucional. Desde la primera de éstas, los artículos 8 y 25 de la Convención, relativos a las garantías judiciales y la protección judicial permiten establecer los lineamientos generales a partir de los cuales se consagra el ejercicio de una labor judicial garante de los Derechos Humanos. En el campo específico del deber de motivar las decisiones judiciales, la Corte IDH ha sostenido que "las decisiones que adopten los órganos internos que puedan afectar derechos humanos deben estar debidamente fundamentadas, pues de lo contrario serían decisiones arbitrarias[3]. **La motivación es la exteriorización de la justificación**

[3] Cfr. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párrs. 144, 153 y 164. Asimismo, la Corte Europea ha señalado que los jueces deben indicar con suficiente claridad las razones a partir de las cuales toman sus decisiones. Cfr. ECHR, Case of Hadjianstassiou v. Greece, Judgment of 16 December 1992, para. 23.

**razonada que permite llegar a una conclusión.**"[4] (Resaltado propio), justificándose esta exigencia de los funcionarios judiciales en el derecho que tienen los ciudadanos de ser juzgados "por las razones que el derecho suministra"[5] además de generar credibilidad de las decisiones judiciales en un Estado que se precie de ser democrático.

A su turno, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que la falta de motivación siquiera mínima de motivación de una decisión judicial lleva a decir que ésta "reproduce las simples inclinaciones o prejudicios de quien debe resolver un asunto"[6], siendo constitutivo de una vía de hecho[7] y, por otro lado, también ha precisado que en el ejercicio de aplicación de las normas jurídicas los jueces pueden apoyarse en los precedentes judiciales y en las reglas de validez de la labor hermenéutica, respetando la autonomía de la que constitucionalmente gozan los jueces[8]."[9]

1.2.- En cuanto al deber de motivación de las decisiones que adopten las autoridades administrativas se tiene que la jurisprudencia constitucional ha resaltado que la configuración de esta exigencia se ajusta a la cláusula de Estado de Derecho, el principio del debido proceso administrativo, el principio democrático y el de publicidad[10]; así mismo, ha llamado la atención sobre el hecho de que no se trata de cualquier tipo de motivación sino que ésta debe satisfacer rigurosos requerimientos como es el hecho de mostrar una justificación interna y otra externa[11], que hagan ver que la decisión además de ser racional satisface los postulados de la razonabilidad; en términos del Tribunal Constitucional: "deberá basarse en una evaluación que contenga razones y argumentos fundados no sólo en reglas de "racionalidad", sino también en reglas de carácter valorativo, pues con la racionalidad se busca evitar las conclusiones y posiciones absurdas, y con la "razonabilidad" se pretende evitar conclusiones y posiciones que si bien pueden parecer lógicas, a la luz de los valores constitucionales no son adecuadas."[12]

1.3.- En este orden de ideas, la labor de interpretar el ordenamiento jurídico y justificar la toma de decisiones se concibe como un ejercicio complejo consistente en el

---

[4] Corte Interamericana de Derechos Humanos, sentencia de 21 de noviembre de 2007 caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador.

[5] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Sentencia de 5 de agosto de 2011, Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") *vs.* Venezuela

[6] Corte Constitucional, sentencia T-607 de 2000.

[7] Considerado posteriormente como una causal específica de procedibilidad de las acciones de tutela.

[8] Ha dicho la Corte Constitucional que "aunque la Carta Política reconoce la independencia de los jueces, no por ello sus decisiones pueden desligarse de los principios y valores constitucionales. Así las cosas, decisiones anteriores de la Corte identifican entre los criterios ordenadores de la función jurisdiccional, derivados de las dimensiones de la autonomía judicial, dos fronteras definidas: *(i)* El respeto al precedente jurisprudencial y *(ii)* La observancia de las reglas de validez de la labor hermenéutica propia de la decisión judicial." Corte Constitucional, sentencia T-1130 de 2003.

[9] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia de 26 de febrero de 2014, exp. 27345.

[10] Corte Constitucional, Sentencia SU-917 de 2010. Reiterado en T-204 de 2012, entre otras. En esta última se indicó: "Derivado de lo anterior, la motivación de los actos administrativos proviene del cumplimiento de preceptos constitucionales que garantizan que los particulares tengan la posibilidad de contradecir las decisiones de los entes públicos ante las vías gubernativa y judicial, evitando de esta forma la configuración de actos de abuso de poder. De esta forma, le corresponde a la administración motivar sus actos y a los entes judiciales decidir si tal argumentación se ajusta o no al ordenamiento jurídico."

[11] Corte Constitucional, Sentencia T-472 de 2011.

[12] Corte Constitucional, sentencia C-472 de 2011.

ofrecimiento de las mejores razones en apoyo de una determinada postura jurídica. Así, la interpretación es inacabada, evolutiva y constructiva[13], (por oposición a aquellas posturas que la consideran como una mera aprehensión de un significado previo dado por el creador de la disposición).

1.4.- Lo anterior encuentra pleno sentido cuando se entiende que los jueces y los funcionarios administrativos, quienes tienen poder decisorio, tienen la obligación jurídica y política de erradicar la arbitrariedad en la toma de decisiones[14]; razón por la cual ellos y, en general, todos los partícipes de la práctica jurídica tienen la obligación de fundamentar de manera racional y razonable las posturas que defienden; más aún cuando, en la mayoría de los casos, es claro que la adopción de una decisión jurídica no se sigue lógicamente a partir de un ejercicio de subsunción de una norma jurídica en un caso concreto[15].

1.5.- Es por esta razón que se ha dicho que la formulación de argumentos jurídicos consistentes pueden ser explicados a partir de un método de doble razonamiento, comoquiera que debe existir una justificación externa[16], en donde el operador proponga a la luz del ordenamiento vigente la fundamentación de las premisas mayores que empleará como referente normativo para adoptar la decisión; mientras que, hecho lo anterior, deberá exponer una justificación interna[17], que implica la aplicación lógico deductiva de las premisas mayores a los hechos que se encuentran acreditados en un

---

[13] Este es el punto de vista defendido por R. Dworkin, para quien la interpretación es un proceso continuo donde el Juez debe tener en consideración crítica la cadena interpretativa que le precede para resolver un asunto, comoquiera que debe tener empeño en hacer mejorar progresivamente la práctica jurídica. Sostiene dicho autor: "Cada juez debe verse a sí mismo, al sentenciar un nuevo caso, como un eslabón en la compleja cadena de una empresa en la que todas aquellas innumerables sentencias, decisiones, estructuras, convenciones y prácticas son la historia. Su responsabilidad es continuar esa historia hacia el futuro gracias a su labor de hoy. "debe" interpretar lo que ha venido ocurriendo porque tiene la responsabilidad de hacer progresar esa empresa que tiene entre manos antes que tomar de golpe por su propio camino. De manera que debe establecer, en acuerdo a su propio juicio, hasta dónde habían llegado las decisiones previas, cuál era el asunto primordial o tema de la práctica hasta ese punto y todo esto tomado como un conjunto integral.". DWORKIN, Ronald. "Cómo el derecho se parece a la literatura" En: RODRÍGUEZ, Cesar (Ed.) La decisión judicial: El debate Hart-Dworkin, Bogotá, Editorial Siglo del Hombre, 1997, p. 167.

[14] "En resumen, en una sociedad moderna la certeza jurídica cubre dos elementos diferentes (a) en el razonamiento jurídico ha de evitarse la arbitrariedad (principio del Estado de Derecho) y (b) la decisión misma, el resultado final, debe ser apropiado. De acuerdo con el punto (b), las decisiones jurídicas deben estar de acuerdo no solo con el Derecho (formal), sino que también tienen que satisfacer criterios de certeza axiológica (moral). (…) El proceso de razonamiento debe ser racional y sus resultados deben satisfacer las demandas de justicia. Además, si una decisión no es aceptable tampoco puede ser legítima – en el sentido amplio de la palabra.". AARNIO, Aulis. P. 26. La tesis de la única respuesta correcta y el principio regulativo del razonamiento jurídico. En: Revista Doxa, No. 8 (1990), p. 23-38, especialmente 26.

[15] Son acertadas las palabras de Larenz quien afirmó que "ya nadie puede… afirmar en serio que la aplicación de las normas jurídicas no es sino una subsunción lógica bajo premisas mayores formadas abstractamente". ALEXY, Robert. Op. Cit, p. 23. De esta postura es partícipe Nino quien afirmó que "la tarea de precisar los textos vagos o ambiguos, eliminar las lagunas y las contradicciones, determinar los precedentes relevantes, etc., por lo común no está guiada por reglas precisas de segundo nivel y, cuando lo está, (…) no es infrecuente que se tropiece con reglas competitivas que aportan soluciones divergentes.". NINO, Carlos Santiago. Op. Cit, p. 293.

[16] "El objeto de la justificación externa es la fundamentación de las premisas usadas en la justificación interna. Dichas premisas pueden ser de tipos bastante distintos. Se puede distinguir: (1) reglas de Derecho positivo, (2) enunciados empíricos y (3) premisas que no son ni enunciados empíricos ni reglas de derecho positivo." ALEXY, Robert. Teoría de la Argumentación Jurídica … Op. Cit, p. 222.

[17] "En la justificación interna se trata de ver si la decisión se sigue lógicamente de las premisas que se aducen como fundamentación; el objeto de la justificación externa es la corrección de estas premisas. (…) Los problemas ligados con la justificación interna han sido discutidos bajo el rótulo de "silogismo jurídico"." ALEXY, Robert. Teoría de la Argumentación Jurídica. Op. Cit, p. 214.

caso. Este último punto puede revestir las características propias de un razonamiento estructurado como un silogismo, por lo cual son plenamente aplicables los argumentos lógico deductivos así como sus respectivas falacias.

1.6.- Al hilo de esta última consideración, es importante resaltar que las decisiones judiciales adoptadas deben satisfacer una pretensión de corrección, la cual consiste en que lo decidido debe considerarse, sin más, como racionalmente fundamentado a la luz del ordenamiento jurídico vigente[18]. Su justificación reside en el hecho de que un ordenamiento jurídico[19] y las decisiones de sus operadores debe aspirar a ser justos, de modo tal que si, por ejemplo, una decisión falta a esa pretensión ello "no la priva necesariamente de su carácter de decisión judicial válida, pero la hace ser defectuosa en un sentido relevante no sólo moralmente"[20].

**2.- La falta de competencia como vicio de nulidad de los actos administrativos.**

2.1.- El de falta de competencia es uno de aquellos vicios invalidantes de los actos administrativos reconocidos por el derecho positivo colombiano. Así lo dispone el inciso segundo del artículo 84 del Código Contencioso Administrativo al preceptuar que se declarará la nulidad de los actos *"no sólo cuando los actos administrativos infrinjan las normas en que deberían fundarse, sino también* ***cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes****, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencias y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profirió"* (Resaltado propio).

2.2.- En la estructura dogmática de los vicios invalidantes la falta de competencia se ubica como un vicio externo al acto[21] toda vez que es alrededor del sujeto activo que expidió la decisión el eje sobre el que gravita el debate jurídico en orden a determinar si es éste al que el ordenamiento le ha reconocido la aptitud para actuar como legítimo portador de la voluntad estatal, concretamente como autoridad normativa, y le faculta

---

[18] "No se pretende que el enunciado jurídico sea sin más racional, sino sólo de que en el contexto de un ordenamiento jurídico vigente pueda ser racionalmente fundamentado." Teoría de la argumentación, Op. Cit, p. 208. Sobre este punto Aarnio sostiene: "Muy a menudo, la justificación se refiere - y tiene que referirse - a diferentes tipos de razones materiales, o bien a razones teleológicas o a razones de corrección. En la práctica, esto significa, entre otras cosas, que el derecho tiene que estar conectado con valores y valoraciones. Dicho brevemente: existe una combinación entre derecho y moral. Este mismo rasgo impone precondiciones especiales a la teoría moderna de la interpretación jurídica." Aarnio, Aulis. Lo racional como razonable. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1991, p. 15.

[19] "La cuestión consiste en saber cuál concepto de derecho es correcto o adecuado. Quien desee responder esta pregunta tiene que relacionar tres elementos: el de la legalidad conforme al ordenamiento, el de la eficacia social y el de la corrección material." ALEXY, Robert. El concepto y validez del derecho. 2º edición, Barcelona, Editorial Gedisa, 2004, p. 21.

[20] ALEXY, Robert. Teoría de la Argumentación Jurídica… Op. Cit, p. 209.

[21] Cfr. SANTOFIMIO GAMBOA, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. Acto Administrativo. 4° ed., 2003, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, p. 264.

para dictar actos de naturaleza administrativa creadores de situaciones jurídicas particulares y concretas o de carácter general, en tanto manifestación de poder reglamentario.

2.3.- Ello responde, en esencia, al hecho de que el de competencia es un concepto normativo toda vez que es el propio derecho el que prescribe el modo, forma y condiciones de producción de las normas jurídicas (autorregulación) y en este escenario es que tiene lugar la determinación de los sujetos que fungen como autoridades normativas con poder decisorio para emitir actos jurídicos. Por tal razón, la averiguación sobre si un sujeto de derecho público es competente no es un asunto que demande reflexiones internas en torno a la decisión, esto es, su ilicitud, imposibilidad o inexistencia, ni su motivación o finalidad, sino que se contrae a indagar, en el marco del universo jurídico vigente, si tal o cual contenido normativo podía ser emitido por cierta autoridad administrativa.

2.4.- El atributo de la competencia, entonces, debe ser entendido como la posibilidad que tiene una determinada persona, esto es, un órgano público o un particular de proferir o realizar un acto productor de determinados cambios normativos, que repercutirán en quien lo produce o un tercero, reconocido por el ordenamiento jurídico superior, siempre que se sigan los pasos establecidos para tal fin, o lo que es lo mismo, mientras se dé el estado de cosas dispuesto en la norma jurídica que establece la competencia.

2.5.- De observarse lo reglado, se tendrá que la competencia atribuida a un sujeto –y su resultado- ha sido llevada a cabo de manera adecuada, mientras que, de no ser así, el acto jurídico ejecutado en contravención se verá expuesto a la consecuencia de la nulidad y se dirá que no se llevó a cabo con éxito la competencia otorgada[22].

2.6.- Sobre este punto vale recordar, con Kelsen, que *"Cuando una norma califica el acto de cierto individuo como supuesto jurídico o consecuencia de derecho, esto significa que sólo ese individuo es "capaz" de realizar dicho acto; o sea que sólo él es "competente" para realizarlo (usado el término en un sentido más amplio)"*[23] de manera que las consecuencias de contar o no con esta atribución repercutirán en el ejercicio de

[22] Atienza y Ruiz Manero, califican a las reglas de competencia o aquellas que confieren poderes como de carácter constitutivo que no participan de la categoría de normas deónticas: "el "poder" de una regla que confiere poder es el de alcanzar determinados resultados normativos por el hecho de que, dadas ciertas circunstancias, efectuamos una acción que, por otro lado, puede estar permitida, ser obligatoria o estar prohibida; lo opuesto a poder, en este segundo caso, es ser incompetente, es decir, no tener capacidad para producir un determinado resultado normativo; y, finalmente, las reglas que confieren poder no pueden tampoco incumplirse, pero no por la razón por la que no pueden incumplirse las permisiones, sino porque ellas no son normas deónticas: lo único que cabe con las reglas que confieren poder es usarlas con éxito o no." ATIENZA, Manuel y RUIZ MANERO, Juan. Las piezas del derecho. Teoría de los enunciados jurídicos. 2ª edición, 2004. Barcelona, Ariel. Pág. 99.

[23] KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. 2° edición, 1958. Universidad Nacional Autónoma de México. Pág. 106.

la actuación desplegada por el órgano, pues *"Sólo si este individuo capaz y competente realiza o deja de realizar el acto, pueden producirse la acción o la omisión que de acuerdo con la norma constituyen la condición o la consecuencia jurídicas"*[24]*;* mientras que Hart señala que la infracción a tales normas no se puede asimilar como *"un castigo establecido por una regla para que uno se abstenga de las actividades que la regla prohíbe (…) [sino que] simplemente dichas reglas no le acuerdan reconocimiento jurídico"*[25]. En esta misma línea, esta Corporación ha dicho que la incompetencia es "*la falta de poder legal para tomar esas decisiones o proferir providencias necesarias o inherentes a la actividad administrativa o jurisdiccional"*[26]*.*

2.7.- Así las cosas, una perspectiva analítica del vicio de incompetencia en el acto administrativo permite, a la vez, distinguir entre incompetencia en razón a la materia, al territorio, tiempo, por el grado de horizontalidad o verticalidad, por usurpación de poder o por la presencia de funcionarios de hecho.

**3.- Caso concreto.**

3.1.- En el asunto que ahora se revisa por vía de apelación se tiene que la parte demandante pretende la declaratoria de nulidad de la Resolución No. 76000-**047-99** de 12 de agosto de 1999, la Resolución No. 76-248-**0125-96** de 3 de diciembre de 1996 y nulidad parcial de la Resolución No. 76-000-**037-99** de 30 de junio de 1999, todas ellas dictadas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

3.2.- También solicitó, consecuencialmente, la cancelación de las inscripciones decretadas por las Resoluciones 76-000-**037-99** y 76-000-**047-99** (puntos primero y segundo), reparación de los perjuicios materiales (en suma de 1200 smmlv) y morales (en la cantidad de onzas de oro que se determine) y que se decrete que el contrato celebrado entre la sociedad Ingenio Providencia y Jose Boris Cabal Domínguez en relación con el predio "La Ovejera Tres", carece de valor *"y por lo mismo en el futuro se le dejen de pagar los dineros del caso que por el mismo contrato de corte de caña o como se llame, en razón de que el predio citado es de propiedad de la señora Margarita Cabal de Bernal (…)"*.

3.3.- Se advierte, entonces, un evento de indebida acumulación de pretensiones toda vez que junto a las pretensiones enderezadas a la nulidad de unas decisiones

---

[24] KELSEN, Hans. Ibíd., pág. 106.
[25] HART. H.L.A. El concepto de derecho. 3ª edición, 2ª reimpresión, 2012. Buenos Aires, Abeledo Perrot. Pág 43.
[26] "Si en estricto sentido la competencia se refiere solo a la aptitud para tomar decisiones, o sea emitir actos jurídicos, se tiene que la incompetencia es la falta de poder legal para tomar esas decisiones o proferir providencias necesarias o inherentes a la actividad administrativa o jurisdiccional." Consejo de Estado, Auto de 31 de julio de 1980.

administrativas y el consecuente restablecimiento de derecho el extremo activo pidió se declarara la carencia de valor de un contrato de corte de caña celebrado entre José Boris Cabal Domínguez y el Ingenio Providencia, siendo que esta última pretensión no recae dentro del ámbito de conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa (artículo 82 CCA[27]), pues lo pretendido tiene por objeto un negocio jurídico privado celebrado entre particulares, esto es, se trataría de una controversia de conocimiento de la jurisdiccional ordinaria en su especialidad civil.

3.4.- De otra parte, debe anotarse que en el proveído admisorio el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca rechazó la demanda en cuanto hace a las Resoluciones No. 76-000-**037-99** de 30 de junio de 1999 y No. 76-248-**0125-96** de 3 de diciembre de 1996 y la admitió sólo en cuanto hace a la Resolución No. 76-000-**047-99** de 12 de agosto de 1999, por ende, se contraerá el análisis subsiguiente respecto de esta última decisión administrativa.

3.5.- Por lo que se refiere a los cargos de anulación propuestos en el escrito de demanda, estos versan sobre la presunta violación al derecho real de dominio en cabeza de María Margarita Cabal de Bernal toda vez que el predio *"Ovejera 3"* siempre ha estado integrado al fundo *"Ovejera 2"* de propiedad de la accionante. Anotó que los herederos de Eduardo Cabal (Margarita Cabal de Bernal y Boris Cabal) se adjudicaron respectivamente los predios *"La Ovejera dos"* y *"La Ovejera Uno",* como consta en la escritura pública No. 1383 de 30 de mayo de 1979 de la Notaría 5ª de Cali, siendo que el predio *"La Ovejera Dos"* no sólo se delimita por los linderos que aparecen en la adjudicación de la sucesión sino también por los linderos tradicionales de adquisición del predio por Eduardo Cabal *"por lo cual la "Ovejera Tres" no existe como inmueble independiente pues corresponde por los linderos de los títulos de propiedad a "La Ovejera Dos" a pesar de encontrarse astutamente NO trazado en el plano que en ella se protocolizó"*. De otra parte, estimó que el IGAC actuó sin competencia al asumir funciones propias del Incora.

3.6.- Visto los antecedentes de la causa, la Sala no encuentra configurados los cargos de anulación enrostrados por la parte demandante pues de una lectura atenta de la

---

[27] Código Contencioso Administrativo. Artículo 82. (modificado por la Ley 1107 de 2006) Objeto de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. La jurisdicción de lo contencioso administrativo está instituida para juzgar las controversias y litigios originados en la actividad de las entidades públicas incluidas las sociedades de economía mixta con capital público superior al 50% y de las personas privadas que desempeñen funciones propias de los distintos órganos del Estado. Se ejerce por el Consejo de Estado, los tribunales administrativos y los juzgados administrativos de conformidad con la Constitución y la ley.

Esta jurisdicción podrá juzgar, inclusive, las controversias que se originen en actos políticos o de Gobierno.

La jurisdicción de lo contencioso administrativo no juzga las decisiones proferidas en juicios de policía regulados especialmente por la ley. Las decisiones jurisdiccionales adoptadas por las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias del Consejo Superior de la Judicatura y de los Consejos Seccionales de la Judicatura, no tendrán control jurisdiccional

Resolución No. 76-000-047-99 de 12 de agosto de 1999 dictada por el Director Seccional Valle del Cauca del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, se advierte que las razones expuestas para desestimar la petición de la señora Cabal de Bernal dicen relación, concretamente, con la existencia de pronunciamientos de la justicia ordinaria civil que refieren a la cuestión litigiosa que ahora ocupa la atención de esta Sala.

3.7.- Recuérdese que la parte demandante pretende, en aquella sede administrativa y ahora en esta instancia judicial, se declare que el predio *"La Ovejera 3"* no existe de manera independiente por cuanto éste está integrado al fundo *"La Ovejera 2"* del cual Cabal de Bernal es titular del derecho de dominio. También tómese nota que la Resolución de marras resolvió confirmar la inscripción ordenada en la Resolución No. 76-000-0037-99 de 30 de junio de 1999[28].

3.8.- Y es que la Resolución enjuiciada desestimó el pedimento de la ahora demandante apoyada en los fallos de 24 de octubre de 1995 y 28 de junio de 1996[29] dictados por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Palmira y la Sala Civil del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cali, respectivamente, que versaron sobre un juicio ordinario promovido por Margarita Cabal de Bernal contra José Boris Cabal de Domínguez[30], en donde se decidió que el predio Ovejera 3 era de propiedad de Eduardo Cabal desde épocas remotas, terreno seco que accedió al predio conocido como "la Ovejera" que fue de propiedad del mencionado individuo y que, por lo tanto, pertenece a sus herederos[31]; señalando la justicia que ambas partes en disputa conocían que esa franja de terreno no se incluyó en la partición material que tuvo lugar mediante escritura pública No. 1383 de 1979 y, por ende, ese terreno les pertenece en proindiviso[32].

---

[28] Esto es, inscribir catastralmente el predio 00-01-0001-0337-000 a nombre de Margarita Cabal de Bernal y José Boris Cabal Domínguez en calidad de sucesores del señor Eduardo Cabal Molina, con un área aproximada de 20 hectáreas 3.520 $m^2$.

[29] Respecto de este último fallo obra constancia de 10 de octubre de 1996 de expedición de primera copia de su contenido.

[30] Proceso cuyas pretensiones consistieron en la declaratoria de nulidad, por vicio de error, de la Escritura Pública No. 2207 de 18 de agosto de 1992 corrida en la Notaría 5ª del Círculo Notarial de Cali donde, las mencionadas partes, dividieron el lote denominado La Ovejera 3. Se expuso que el predio "Ovejera 3" no existe jurídicamente y que cualquier lote que hubiere aparecido sobre el lindero del Río Cauca hubiera acrecido por aluvión a la Ovejera 2 que pertenece a Margarita Cabal de Bernal y no a José Boris Cabal Domínguez. (Cfr. fls. 233-256, cdno conflicto de competencias).

[31] "Los dichos procedentes indican con suficiente claridad que el predio La Ovejera #3 era propiedad del señor Eduardo Cabal M., existía desde épocas muy remotas, se inundaba en invierno y en verano se retiraban las aguas ejerciendo posesión sobre él con mantenimiento de ganado. De manera que éste lote era alternativamente ocupado y desocupado por las aguas del río Cauca, pero ello no significa en manera alguna que su antiguo dueño doctor Cabal M. hubiere perdido el derecho de dominio que ejercía sobre él. Ahora, si las aguas del río Cauca se retiraron definitivamente del predio, ese terreno seco, en criterio del Despacho accedió al predio conocido como "La Ovejera", y que fué (sic) propiedad de Eduardo Julio Cabal Molina, por lo tanto pertenece a sus herederos.

De lo anteriormente discurrido fluye la conclusión, que la pretensión aquí intentada resulta sin fundamento serio y por ello habrán de prosperar las excepciones de la demanda, como así se declarará". (fls 241vto, cdno conflicto de competencias)

[32] "13. Todo tiende a indicar entonces que ambas partes eran conocedoras de que la franja de terreno en cuestión (20.3520 hectáreas) no se incluyó dentro de la partición material que consignaran en la escritura 1383 de 1979 y que por lógica consecuencia, si el globo de mayor extensión era del causante Eduardo Julio Cabal Molina y se les adjudicó en la sucesión de éste, finalmente les pertenece en proindiviso. De ahí que vieran necesario legalizar y concretar el dominio de cada cual, tanto más si como consta en autos el Ingenio Providencia S.A pretendió disputárselos." (fl 251, cdno conflicto de competencias).

3.9.- Por consiguiente, la Resolución demandada, satisfizo una ponderada y adecuada carga de motivación pues hizo suyos las razones que fueron vertidas en los fallos judiciales de marras en torno a la titularidad del derecho de dominio sobre la heredad conocida como “la Ovejera 3”, providencias cuyas copias íntegras fueron arrimadas a este juicio contencioso dando fe esta Sala de su existencia y autenticidad de los apartes transcritos en el acto administrativo en comento.

3.10.- Así, no se cuenta con ningún elemento de juicio que permita aseverar que con sus decisiones el Instituto Geográfico Agustín Codazzi violentó el derecho de dominio de la demandante sobre el predio pluricitado, pues la razón de la anotación catastral allí confirmada (inscribir a Margarita Cabal de Bernal y José Boris Cabal Domínguez en el registro catastral del predio 00-01-0001-0337-000 como sucesores de Eduardo Cabal Molina) se ajusta, estrictamente, a lo considerado por la administración de justicia.

3.11.- Mismas consideraciones son predicables en cuanto hace al cargo de falta de competencia, donde ha de advertirse que el IGAC se limitó a registrar, dentro del ámbito catastral, lo resuelto por esas decisiones judiciales, esto es inscribir a María Margarita Cabal de Bernal y José Boris Cabal Domínguez en el predio citado, ello encuentra mayor razón de ser si se tiene en cuenta que no es el IGAC la autoridad competente para dirimir un pleito particular sobre el dominio de un fundo y precisamente esa controversia fue considerada en las sentencias dictadas por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Palmira y la Sala Civil del Tribunal Superior de Distrito de Cali, en los términos ya expuestos.

3.12.- No se olvide que, de una parte, el régimen jurídico vigente instituye al Instituto Geográfico Agustín Codazzi como autoridad catastral[33] competente para formar, actualizar y conservar los registros catastrales[34-35], sin perder de vista que la inscripción catastral *“no constituye título de dominio, ni sanea los vicios que tenga una titulación o una posesión”*, según las voces del artículo 18 de la Resolución No. 2555 de 1988, lo que refuerza el argumento según el cual la definición o determinación de los derechos sustanciales sobre los fundos, para este caso, compete a las autoridades judiciales, las mismas que emitieron sendos pronunciamientos sobre el *thema decidendum* limitándose la decisión administrativa a reiterar esa línea argumentativa como se expuso precedentemente.

---

[33] Decreto 2113 de 1992. Artículo 6°. Funciones del Instituto. De conformidad con lo establecido en el artículo anterior, el Instituto tendrá las siguientes funciones: (…) 7. Ejercer las funciones de autoridad máxima catastral en el país (…).

[34] Ley 14 de 1983. Artículo 3°. Las autoridades catastrales tendrán a su cargo las labores de formación, actualización y conservación de los catastros, tendientes a la correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica de los inmuebles.

[35] Decreto 3496 de 1983. Artículo 2°. *Definición de catastro.* El catastro es el inventario o censo, debidamente actualizado y clasificado, de los bienes inmuebles pertenecientes al Estado y a los particulares, con el objeto de lograr su correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica.

3.13.- No es de recibo, entonces, el alegato formulado en la alzada según la cual el IGAC se arrogó derechos que no le corresponden pues, se reitera, la decisión administrativa simplemente reiteró la línea argumentativa expuesta por la justicia ordinaria sobre este punto, de modo que el eventual reconocimiento de derechos sustanciales (o su denegatoria) tuvo lugar en esa instancia y no por cuenta del ente demandado.

Como así lo decidió el Tribunal de instancia se confirmará su decisión, pero por las razones expuestas en esta providencia.

**4. Costas.** Finalmente, toda vez que para el momento en que se profiere este fallo, el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 indica que sólo hay lugar a la imposición de costas cuando alguna de las partes haya actuado temerariamente y, en el sub lite, ninguna procedió de esa forma, no habrá lugar a imponerlas.

En mérito de lo expuesto la Subsección C de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre la de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

**RESUELVE**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia de 22 de junio de 2007 del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca.

**SEGUNDO: ABSTENERSE** de condenar en costas.

**TERCERO: DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen, una vez en firme esta providencia.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE**

**JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS**
**Magistrado**

**GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE**
**Magistrado**

**JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA**
**Presidente Sala de Subsección**