



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN TERCERA  
SUBSECCIÓN A**

**Consejero ponente: FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ**

Bogotá, D. C., diecinueve (19) de mayo de dos mil veinticinco (2025)

**Radicación:** 44001-23-33-000-2022-00024-01 (71.537)  
**Demandante:** Rocío del Carmen Gómez Mármol  
**Demandados:** Nación–Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible y Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia  
**Referencia:** Reparación directa (Ley 1437 de 2011)

*Temas: OCUPACIÓN Y DESTRUCCIÓN DE BIEN INMUEBLE / Acción procedente para discutir la titularidad de un bien y las pretensiones sobre las mejoras incorporadas a este - la reparación directa no es el medio procedente para determinar la titularidad de un bien cuya propiedad se encuentra en discusión ni para solicitar la restitución de esa calidad, así como tampoco para reclamar las mejoras incorporadas al predio, en tanto que para ello existen otros procedimientos y acciones previstas en el ordenamiento jurídico.*

1. La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la demandante en contra de la sentencia del 19 de julio de 2023, por medio de la cual el Tribunal Administrativo del Magdalena negó las pretensiones de la demanda.

### **SÍNTESIS DEL CASO**

2. Se solicitó que se declare la responsabilidad patrimonial de las demandadas, como consecuencia del supuesto despojo de un inmueble ubicado en el sector de “Bonito Gordo”, en el Parque Nacional Natural Tayrona, así como de la destrucción de las edificaciones que estaban en éste, por lo que se pide la restitución de la propiedad y posesión del bien o, de forma subsidiaria, la indemnización de los perjuicios materiales, así como el daño moral causado por esos hechos.

### **ANTECEDENTES**

#### ***La demanda***

3. En escrito presentado el 31 de enero de 2022, la señora Rocío del Carmen Gómez Mármol (en adelante, la demandante, la accionante o la parte actora), por conducto de apoderado judicial, interpuso demanda de reparación directa en contra del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (en lo sucesivo el ministerio), así como de la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia (nombrado como Parque Nacionales o, en conjunto con el ministerio, se denominarán como las entidades demandadas), con las siguientes pretensiones (se transcriben de forma literal, con énfasis y posibles errores):



Radicación: 44001-23-33-000-2022-00024-01 (71.537)  
Demandante: Rocío del Carmen Gómez Mármol  
Demandados: Nación - Ministerio de Ambiente y otro  
Referencia: Reparación directa (Ley 1437 de 2011)

**“PRIMERA PRETENSIÓN.-** Ruego, por favor, a sus Dignidades, en nombre y representación de mi anotada mandante- demandante, señora **ROCÍO DEL CARMEN GÓMEZ MARMOL**, demandar a la **NACIÓN – MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE- UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DEL SISTEMA DE PARQUES NACIONALES, la parte demandada**, para que repare integralmente de todos los perjuicios antijurídicos de toda naturaleza, acaecidos a la aquí demandante **ROCÍO DEL CARMEN GÓMEZ MARMOL** por los hechos adelantados por la susodicha demandada narrados en el capítulo correspondiente a la causa petendi fáctica y con estribo, además, en el ordenamiento jurídico de rigor. Es entendido, pues, que la aquí entidad pública demandada debe responder patrimonial y administrativamente a la aquí señora demandante por los aludidos perjuicios contrarios a derecho.

**SEGUNDA PRETENSIÓN.-** Como consecuencia inconcusa de la anterior declaración de la responsabilidad en cita, de darse conciliación referente a la responsabilidad en mención, se proceda a la **Reparación Integral** de parte de la convocada en favor de la señora **ROCÍO DEL CARMEN GÓMEZ MARMOL**, restituyéndose la propiedad y posesión material sobre los terrenos incautados (art 762 inc 2º del código civil) que tal convocante- **ROCÍO DEL CARMEN GÓMEZ MARMOL**, ostentaba hasta el momento de tal incautación en el sector de Bonito Gordo de la ciudad de Santa Marta, en una extensión superficial de aproximadamente 14 hectáreas, dentro de los siguientes linderos y medidas: NORTE: El mar Caribe, en 54 metros; SUR: Cerros nacionales o reservas nacionales, que lo limita con Taganga en 183 metros; ESTE: terreno cuya posesión fue de Tulio Garay, hoy de Francisco José Noguera Martínez, con 1.099 metros aproximadamente; OESTE: terreno poseído por Ignacio Hadechini y/o de herederos de Juan Manuel Noguera Aarón, en 1.087 mts. Este terreno de propiedad de mi mandante ingresa a formar parte del parque Tayrona, mucho después de la posesión material de mi poderdante. La reparación integral implica la devolución del inmueble con sus mejoras

De no poderse llevar a cabo en tal forma, dado acatarse lo dispuesto en el artículo 63 constitucional y demás normativas pertinentes, procede la reparación integral, como sucedánea así:

**I.- : Perjuicios Materiales:**

**a.- Daño Emergente:** El valor del inmueble y las mejoras adelantadas en el mismo, consistentes en dos casas, por un valor aproximado de a los \$20.000.000.000,00 (Veinte mil millones de pesos m/Cte.).

**II.- Perjuicio Moral Subjetivo.** - Cien (100) Salarios mínimos mensuales legales vigentes;

**TERCERA PRETENSIÓN.** - Sírvase, por favor, Reconózcaseme personería”<sup>1</sup>.

**Los hechos**

4. Como fundamentos fácticos y jurídicos, en síntesis, se narraron los siguientes:
5. La señora Rocío del Carmen Gómez Mármol ejercía la posesión material de un inmueble en la región denominada “Bonito Gordo”, antes del 2014, fecha en la que la Corte Constitucional, a través de la sentencia T- 488 de 2014 decidió,

---

<sup>1</sup> Índice electrónico No. 2 de SAMAI. Archivo No. 003. Se precisa que la demanda inicial fue inadmitida mediante auto del 24 de mayo de 2022 por la falta de precisión en relación con las condiciones de tiempo y modo en el que ocurrieron los hechos alegados como constitutivos del daño; así como para que precisara el acápite de pruebas, al anunciar algunas que no allegó y para que aclarara la estimación razonada de la cuantía -Archivo No.005-. Situaciones que subsanó la parte actora mediante escrito del 31 de mayo de 2022 -Archivo 006-.



Radicación: 44001-23-33-000-2022-00024-01 (71.537)  
Demandante: Rocío del Carmen Gómez Mármol  
Demandados: Nación - Ministerio de Ambiente y otro  
Referencia: Reparación directa (Ley 1437 de 2011)

- según se indicó en la demanda, que los bienes sin titularidad real eran baldíos y, por ende, de la Nación, cambiando así el paradigma jurisprudencial que establecía que cuando éstos no tenían inscrito un propietario, se presumían privados.
6. De manera particular, se precisó que la accionante poseía el mencionado predio, con ocasión de la muerte de su cónyuge, el cual, a su vez, obtuvo esta calidad de su padre de crianza, sin que fuese necesario la acreditación de esta situación a través de una formalidad, como la escritura pública, según el precedente jurisprudencial que permite aportar cualquier medio de convicción, especialmente el testimonial. Se indicó que esta sucesión respecto de la posesión inició antes de 1959.
  7. Se afirmó que, entre octubre y noviembre de 2020, Parques Nacionales desalojó a los “propietarios” de los inmuebles ubicados en el sector de “Bonito gordo”, entre ellos a la accionante y, posteriormente, destruyó las edificaciones encontradas, las cuales fueron construidas por sus ancestros, sin tener en cuenta que éstas seguían los parámetros de desarrollo sostenible y no perjudicaban el medio ambiente. Lo anterior, con la excusa de recuperar los predios y restituirlos a su estado original, presumiendo que eran baldíos que formaban parte del Parque Nacional Natural Tayrona y sin que se les notificara a los afectados acto administrativo alguno sobre este asunto, configurándose así, más que una operación administrativa, una vía de hecho con la que se trasgredieron los derechos de los perjudicados.
  8. Así las cosas, según se señaló, resultaba evidente que la posesión del predio y sus mejoras se consolidaron mucho antes de catalogarlo como parte del Parque Nacional Natural Tayrona, en la medida en la que éste fue creado por el Instituto Nacional de Reforma Agraria, a través de la Resolución 191 del 31 de agosto de 1964, con una extensión inicial de 15.000 hectáreas, la cual aumentó significativamente a 225 km<sup>2</sup>, debido a varias decisiones adoptadas por las autoridades competentes, en el sentido de incorporar otras zonas del territorio en esta área de protección especial, entre las que se destacan la resolución No. 021 de 1975, expedida por la Junta Directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.
  9. De otra parte, resulta importante resaltar que la demandante aclaró, explícitamente, que no cuestionaba la legalidad de la operación ni de los actos administrativos que contenían las decisiones sobre el inmueble respecto del cual ostentaba la posesión, dado que el centro de la imputación giraba en torno al daño especial, por considerar que existió una ruptura de la igualdad frente a las cargas públicas, con ocasión de las afectaciones que tuvo que padecer como consecuencia de las actuaciones de las entidades demandadas.

### **Contestación de la demanda**

10. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sostuvo que no produjo los daños alegados por la parte actora, dado que los hechos enunciados en la demanda escapaban de su competencia, que consiste en definir la política nacional ambiental y la promoción de la recuperación, conservación, protección,



Radicación: 44001-23-33-000-2022-00024-01 (71.537)  
Demandante: Rocío del Carmen Gómez Mármol  
Demandados: Nación - Ministerio de Ambiente y otro  
Referencia: Reparación directa (Ley 1437 de 2011)

- ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables en pro del desarrollo sostenible y para garantizar el derecho de los ciudadanos a gozar de un ambiente sano. Por consiguiente, advirtió que no podía asumir compromisos por fuera de lo que estrictamente le facultaba la ley, sin que fuese posible responder por las consecuencias jurídicas derivadas de una actuación endilgada a otra autoridad.
11. Asimismo, expuso que no se acreditaron los presupuestos para que se configurara la responsabilidad patrimonial a su cargo, dado que la accionante no estableció cuál fue la falla o la omisión en la que incurrió, no precisó el nexo entre la presunta falta y el acaecimiento de los daños, y ni siquiera probó su ocurrencia, por lo que, consecuentemente, el despacho debía negar las pretensiones de la demanda.
  12. Por lo anterior, propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva; así como la ausencia de daño ocasionado a los demandantes y la inexistencia de responsabilidad por parte de ese ministerio, al no acreditarse el nexo causal. En relación con el daño moral alegado por la actora, señaló que tampoco se probó que este fuese cierto, directo y personal, tal como lo exige la jurisprudencia<sup>2</sup>.
  13. Por su parte, Parques Nacionales se opuso a las pretensiones de la demanda, por considerar que la entidad no causó daño alguno ante la inexistencia del derecho de propiedad sobre el bien objeto de la demanda, al tratarse de un baldío que, por su naturaleza, es inalienable, adjudicable, imprescriptible e inembargable, sin que fuese posible la consolidación de un derecho por el simple paso del tiempo.
  14. En cuanto a los perjuicios reclamados, advirtió que no se allegó prueba alguna sobre éstos, por lo que la suma de dinero reclamada no tenía fundamento en la demostración de los daños que afirmó padecer la accionante. Lo anterior, aunado al hecho de que no se demostró una actuación u omisión de su parte, que pudiera ser catalogada como ilícita y que fuera causante de la afectación alegada.
  15. Frente a las construcciones mencionadas en la demanda, las catalogó como ilegales, debido a que fueron realizadas en un bien baldío y en un área en la que se encontraban prohibidas, más aún cuando no se aportaron permisos ambientales que avalaran esas edificaciones. También objetó la estimación razonada de las pretensiones al considerar que la demandante no cumplió con la carga argumentativa mínima para sustentar ese monto, dado que no aportó un soporte contable o cálculo que permitiera deducir que el perjuicio causado ascendía a la suma de \$ 20.000'000.000.
  16. Finalmente, a título de excepciones, planteó las siguientes: i. caducidad de la acción, al precisar que el término para establecer la oportunidad de presentación de la demanda debía contarse a partir del conocimiento del acto administrativo que declaró el Parque Tayrona como área protegida; ii. inexistencia de la fecha

---

<sup>2</sup> Índice electrónico No. 002 de SAMAI. Archivo No. 011.



Radicación: 44001-23-33-000-2022-00024-01 (71.537)  
Demandante: Rocío del Carmen Gómez Mármol  
Demandados: Nación - Ministerio de Ambiente y otro  
Referencia: Reparación directa (Ley 1437 de 2011)

generadora del daño y del perjuicio reclamado, lo cual no fue precisado en la demanda; iii. Inexistencia del derecho de dominio por parte de la demandante, al advertir que en el área de “Bonito Gordo”, ubicada en el Parque Tayrona, no es posible que se configure propiedad en cabeza de ningún particular, dado que desde 1959 se encuentra prohibida la adjudicación de baldíos y venta de tierras en los Parques Nacionales Naturales; iv. Carencia de responsabilidad del Estado, dado que el daño alegado no reviste el carácter de antijurídico, en tanto que la parte actora desconoció las normas que rigen el Sistema de Parques Nacionales Naturales; v. Culpa o hecho exclusivo de la víctima, al hacer construcciones en lugares prohibidos y; vi. Aplicación del principio general del derecho “*nadie puede obtener provecho de su propia culpa*”<sup>3</sup>.

### **Sentencia de primera instancia**

17. El Tribunal Administrativo del Magdalena, mediante sentencia del 19 de julio de 2023, negó las pretensiones de la demanda.
18. Para llegar a esa conclusión, en primer lugar, el *a quo* delimitó el estudio del caso al régimen objetivo de responsabilidad, bajo el título de imputación de daño especial, el cual consideró como el precedente debido a que la afectación alegada se derivó de la ocupación de un inmueble respecto del cual la accionante afirmó ser poseedora.
19. Posteriormente, el tribunal de primera instancia analizó la existencia del daño antijurídico, como presupuesto para establecer la responsabilidad del Estado por los hechos endilgados a las entidades demandadas, por lo que precisó que, según la demanda, este consistió en una supuesta merma patrimonial que sufrió la señora Gómez Mármol a causa del desalojo y demolición del bien inmueble denominado “Bonito Gordo”, ubicado en el Parque Tayrona, en hechos ocurridos entre septiembre y octubre de 2020.
20. Al respecto, expuso que, revisados los elementos probatorios que obran en el expediente, no era posible establecer la existencia de un daño antijurídico cierto y determinable, dado que ni siquiera se demostró la ocurrencia del hecho considerado como dañoso, es decir, el supuesto desalojo y la demolición del inmueble respecto del cual la demandante alegó ostentar la posesión.
21. Frente al dictamen pericial presentado por la parte actora, el *a quo* indicó que si bien este daba cuenta de la extensión del lote de terreno objeto de estudio y de la existencia de una construcción con mejoras de más de 30 años, del cual se afirmó que la accionante era la poseedora, lo cierto es que ese no era el medio probatorio idóneo para acreditar la posesión de un bien inmueble, en tanto que, según el artículo 226 del CGP, la finalidad de la prueba pericial era la de verificar hechos que requieren especiales conocimientos científicos, técnicos o artísticos y, además, porque el dictamen no fue acompañado de soportes que sirvieran de fundamento de las afirmaciones que contenía, por cuanto se basó en lo manifestado por la demandante.

---

<sup>3</sup> Índice electrónico No. 002 de SAMAI. Archivo No. 013.



Radicación: 44001-23-33-000-2022-00024-01 (71.537)  
Demandante: Rocío del Carmen Gómez Mármol  
Demandados: Nación - Ministerio de Ambiente y otro  
Referencia: Reparación directa (Ley 1437 de 2011)

22. En similar sentido, el Tribunal resaltó que, en la audiencia de contradicción del dictamen, el perito presentó conclusiones diferentes con las previamente anunciadas en el documento que se allegó junto con la demanda, toda vez que afirmó que el avalúo se realizó con posterioridad al desalojo y demolición del inmueble, pero en el dictamen aportado incluyó fotografías en las cuales se advertía la presencia de una construcción, que indicó que se encontraba en regular estado de conservación, con todos los accesorios y muebles completos y que estaba ocupada por la actora.
23. Por otra parte, en cuanto a las declaraciones extrajuicio rendidas por los señores Leonor Gómez Hernández y Pedro José Díaz González, la Sala determinó que, además de ser completamente idénticas, no daban mayores luces sobre la fecha de ocurrencia de los hechos objeto de debate.
24. El tribunal de primera instancia también planteó que, en gracia de discusión, si se aceptara la existencia del daño, tampoco obraban medios de prueba respecto de la imputación en cabeza de las accionadas, dado que, en el interrogatorio de parte practicado, la demandante manifestó conocer de la afectación del predio objeto de la controversia por la prensa y lo dicho por sus vecinos, sin acreditar esas afirmaciones con otros elementos probatorios.
25. Por otra parte, el *a quo* reprochó el hecho de que la parte actora adoptara una actitud completamente omisiva, dado que ni siquiera precisó la fecha en la que ocurrió el hecho que consideró como causante del daño alegado, al punto de que dejó el proceso en absoluta orfandad probatoria, desconociendo con ello la carga que tenía de acreditar los hechos que le interesaban para sustentar sus pretensiones.
26. Finalmente, el Tribunal Administrativo del Magdalena decidió abstenerse de condenar en costas a la demandante, de conformidad con lo previsto en el artículo 188 del CPACA, modificado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, al no encontrar irregularidades en la conducta desplegada por la parte demandante, no sin antes reconocer que existe disparidad de criterios en la aplicación de esta norma por parte del Consejo de Estado<sup>4</sup>.

### **Recurso de apelación**

27. La accionante interpuso recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia, para lo cual reiteró lo expuesto en la demanda en relación con que la posesión que ostentaba era anterior a la declaratoria del bien como parte del Parque Nacional Natural Tayrona, por lo que afirmó que sobre ese predio se había consolidado un derecho adquirido, lo que permitía presumir la propiedad del bien, la cual no fue desvirtuada por las entidades demandadas.
28. Adicionalmente, expuso que las declaraciones allegadas junto con la demanda no podían ser consideradas como pruebas sumarias, por cuanto el CGP establece que los testimonios trasladados o extraprocesales sin citación de la contraparte, aportados al plenario oportunamente, constituyen plena prueba y, en el caso particular, no se solicitó que éstos se ratificaran, por lo que se debía

---

<sup>4</sup> Índice electrónico No. 002 de SAMAI. Archivo No. 41.



Radicación: 44001-23-33-000-2022-00024-01 (71.537)  
Demandante: Rocío del Carmen Gómez Mármol  
Demandados: Nación - Ministerio de Ambiente y otro  
Referencia: Reparación directa (Ley 1437 de 2011)

concluir que eran conducentes, pertinentes y útiles para acreditar la posesión alegada, dado que lo dicho en ese momento por los declarantes frente al tiempo y la forma en que se ejerció el uso del bien objeto de cuestionamiento les constaba, de lo cual también daba cuenta el dictamen pericial allegado.

29. Indicó que no compartía que los medios de prueba aportados eran insuficientes, tal como lo expuso el *a quo*, en tanto que estaba demostrada la posesión y su antigüedad, así como las mejoras, su valor y que la destrucción la realizó la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales, la cual lo confesó, pero, en todo caso, le correspondía al tribunal declarar las pruebas de oficio que considerara necesarias para esclarecer los asuntos indefinidos en la controversia o aplicar el principio de la carga dinámica de la prueba, con el fin de determinar en qué momento y en virtud de qué acto se declaró que el predio de interés empezaba a formar parte de un parque nacional natural, como tampoco se indagó el motivo por el que se omitió notificar el lanzamiento del inmueble y la destrucción de las mejoras construidas en este, ni se ahondó en el estudio del tiempo de construcción de las edificaciones demolidas, lo que produjo que se profiriera la sentencia de primera instancia que consideró como confiscatoria<sup>5</sup>.

#### **Trámite relevante en segunda instancia**

30. Mediante providencia del 17 de septiembre de 2024, se admitió el recurso de apelación presentado por la demandante<sup>6</sup>.

31. El 4 de octubre de 2024 el Ministerio Público emitió concepto, en el sentido de solicitar que se confirmara la sentencia de primera instancia, al considerar que no fue posible probar la existencia del daño antijurídico alegado, toda vez que no se acreditó la ocurrencia del desalojo y de la demolición del bien inmueble objeto de la controversia, además, coincidió con el tribunal al advertir que un dictamen pericial no era el medio adecuado como prueba de la posesión y resaltó las incongruencias presentadas en el informe que remitió el arquitecto que desarrolló el avalúo, debido a que ningún momento se refirió a las supuestas estructuras demolidas, con lo cual, según se afirmó, se afectó la credibilidad del perito y, por ende, la validez de la prueba en relación con el objeto de su realización.

32. En relación con las declaraciones extraprocesales, expuso que, si bien se suponía que estas se allegaron para acreditar los presuntos perjuicios ocasionados a la demandante, lo cierto era que de su contenido no se podía establecer el daño con certeza, ante la imprecisión respecto de la fecha en la que ocurrieron los hechos y por la falta de identificación clara de sus autores, lo que impedía establecer la imputación en cabeza de las accionadas.

33. Adicionalmente, indicó que no pudo existir el daño patrimonial a la propiedad endilgado, en tanto que el bien objeto de la discusión es un terreno baldío y éstos, de conformidad con la Constitución y la ley, le pertenecen a la Nación y, por tanto, son inalienables, imprescriptibles e inembargables, por lo que no

<sup>5</sup> Índice electrónico No. 002 de SAMAI. Archivo No. 43.

<sup>6</sup> Índice electrónico No. 04 de SAMAI.



Radicación: 44001-23-33-000-2022-00024-01 (71.537)  
Demandante: Rocío del Carmen Gómez Mármol  
Demandados: Nación - Ministerio de Ambiente y otro  
Referencia: Reparación directa (Ley 1437 de 2011)

pueden ser objeto de apropiación privada, lo que desvirtúa que se haya configurado una afectación producto de la ocupación del bien, lo cual se refuerza con el hecho de que el predio se encontraba en un área declarada como parque nacional, es decir, un espacio protegido de forma especial, respecto del cual no está permitida su adjudicación, de conformidad con lo previsto en la Ley 2 de 1959 y el Decreto 2811 de 1974, y, en todo caso, aseguró que el actuar de las entidades demandadas se consideraría legítimo, según el marco de sus competencias y funciones, ya que desplegaron medidas en pro del interés general<sup>7</sup>.

## CONSIDERACIONES

34. En esta instancia, le corresponde a la Sala pronunciarse sobre los reparos concretos presentados con el recurso de apelación en contra de la sentencia de primer grado, los cuales, por regla general, establecen la competencia del *ad quem* para ventilar la controversia, salvo situaciones que se deban auscultar y definir de manera oficiosa<sup>8</sup>, como en el caso que es objeto de análisis, en la medida en que, de manera previa, resulta importante precisar la procedencia de la acción de reparación directa en relación con las pretensiones formuladas por la accionante.
35. En ese orden de ideas, la Subsección abordará los siguientes asuntos: (i) el alcance de las pretensiones de restitución de la propiedad y la posesión del bien y la acción prevista en el ordenamiento jurídico para tramitar esas peticiones; (ii) el estudio sobre las solicitudes relacionadas con el reconocimiento de las mejoras y los mecanismos jurídicos para tramitar esas reclamaciones; (iii) la condena en costas y; (iv) conclusiones.

### ***Sobre las pretensiones de restitución de la propiedad y la posesión del bien***

36. Al respecto, resulta importante destacar que la demandante pretendió, entre otras, la reparación integral por los perjuicios sufridos producto de la intervención de las autoridades ambientales en el bien ubicado en el sector de “Bonito Gordo”, materializada en la restitución de la “propiedad” y la posesión material de los terrenos incautados, así como de sus mejoras. También se debe destacar que, en la demanda, la actora reconoció que el bien “ingresó a formar parte del parque Tayrona”.
37. Se resalta que tanto en el escrito inicial como en el recurso de apelación se confunde el alcance de la condición de poseedora de la accionante, al sugerir que como ésta ostentaba esa calidad desde antes de la declaratoria del bien

<sup>7</sup> Índice electrónico No. 11 de SAMAI.

<sup>8</sup> Al respecto, la Sala Plena de la Sección Tercera de esta Corporación, en sentencia de unificación del 6 de abril de 2018, consideró: “*Si se apela un aspecto global de la sentencia, el juez adquiere competencia para revisar todos los asuntos que hacen parte de ese aspecto más general, aunque de manera expresa no se haya referido a ellos el apelante único. Lo anterior, desde luego, sin perjuicio de la potestad que tiene el juzgador de pronunciarse oficiosamente sobre todas aquellas cuestiones que sean necesarias para proferir una decisión de mérito, tales como la caducidad, la falta de legitimación en la causa y la indebida escogencia de la acción, aunque no hubieran sido propuestos por el apelante como fundamentos de su inconformidad con la providencia censurada*” (se destaca). Expediente 46.005, C.P. Danilo Rojas Betancourth.



Radicación: 44001-23-33-000-2022-00024-01 (71.537)  
Demandante: Rocío del Carmen Gómez Mármod  
Demandados: Nación - Ministerio de Ambiente y otro  
Referencia: Reparación directa (Ley 1437 de 2011)

- objeto de la controversia como parte del Parque Nacional Natural Tayrona, se había consolidado un derecho respecto del inmueble, por lo que se debería presumir la propiedad, la cual se indicó no fue desvirtuada por las entidades demandadas.
38. Por lo expuesto, la Sala considera necesario precisar que el objeto del proceso de reparación directa no tiene el alcance declarativo frente a la titularidad de la propiedad de un predio considerado como baldío, el cual hace parte del Parque Nacional Natural Tayrona, que es lo que pretende la actora respecto del inmueble en mención, en tanto que para ello el ordenamiento jurídico colombiano prevé otros medios de carácter judicial y administrativo, como es el caso del procedimiento de clarificación de la propiedad y, consecuentemente, las acciones de revisión o agraria.
39. En ese orden de ideas, resulta necesario tener en cuenta el momento a partir del cual el Estado incorporó la limitación en materia ambiental del predio objeto de la controversia, para determinar cuáles eran los medios legales con los que contaba la accionante para discutir la titularidad del predio que ahora pretende que se le restituya.
40. En cuanto a la situación particular del bien respecto del cual se alega la afectación, se debe recordar que este hace parte del Parque Nacional Natural Tayrona, cuya reserva y declaración se produjo a través de la Resolución 191 de 1964, en la que también se estableció la prohibición de ocupación de baldíos dentro del área alinderada<sup>9</sup>, ratificando con ello lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 2 de 1959, norma que, entre otras cosas, estableció el alcance de la declaratoria de los Parques Nacionales Naturales<sup>10</sup>.
41. Posteriormente, también se consagró una protección especial de estas zonas en la Constitución Política de 1991, en tanto que, en su artículo 63 se determinó que los parques naturales son inalienables, imprescriptibles e inembargables<sup>11</sup>. Asimismo, en los decretos que se expidieron para unificar las normas del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, Decreto 1076 de 2015<sup>12</sup>, y del Sector Administrativo, Agropecuario, Pesquero y Desarrollo Rural, Decreto 1071 de

<sup>9</sup> "Artículo 2: Dentro de las áreas alinderadas en el artículo anterior, prohíbese la ocupación de baldíos...".

<sup>10</sup> "Artículo 13. Con el objeto de conservar la flora y fauna nacionales, decláranse "Parques Nacionales Naturales" aquellas zonas que el Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio de Agricultura, previo concepto favorable de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, delimite y reserve de manera especial, por medio de decretos, en las distintas zonas del país y en sus distintos pisos térmicos, y en las cuales quedará prohibida la adjudicación de baldíos, las ventas de tierras, la caza, la pesca y toda actividad industrial, ganadera o agrícola, distinta a la del turismo o a aquellas que el Gobierno Nacional considere convenientes para la conservación o embellecimiento de la zona. Dentro de estos parques pueden crearse reservas integrales biológicas, en los casos en que ello se justifique a juicio del Ministerio de Agricultura y de la Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales" (se destaca).

<sup>11</sup> "ARTICULO 63. Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables".

<sup>12</sup> "ARTÍCULO 2.2.2.1.9.6. Prohibición de adjudicación de baldíos. En las zonas establecidas o que se establezcan como áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, queda prohibida la adjudicación de baldíos, en conformidad con lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley 2a de 1959".



Radicación: 44001-23-33-000-2022-00024-01 (71.537)  
Demandante: Rocío del Carmen Gómez Mármol  
Demandados: Nación - Ministerio de Ambiente y otro  
Referencia: Reparación directa (Ley 1437 de 2011)

- 2015<sup>13</sup>, se reiteró la prohibición de adjudicar baldíos en las zonas establecidas o que se establezcan como parte del Sistema de Parques Nacionales Naturales, restricción que se extendió, incluso, a los terrenos aledaños.
42. En ese orden de ideas, dada la importancia a nivel ambiental y para el interés general que revisten las áreas declaradas como parques nacionales naturales, queda claro que el ordenamiento jurídico les otorgó una protección especial a estas zonas, al establecer que los predios sujetos a tal afectación son inalienables, imprescriptibles, inembargables e, incluso, que los baldíos que integran estos territorios no se pueden adjudicar.
43. Ahora bien, teniendo claro las restricciones previstas en las normas antes referenciadas, la Sala considera oportuno mencionar algunas disposiciones previstas en la Ley 160 de 1994, por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, en tanto que en esta disposición se establece lo relacionado con el tratamiento de los bienes baldíos, las consecuencias jurídicas de cuando éstos son inadjudicables y se consagran algunos procedimientos y acciones en relación con la titularidad de los bienes.
44. Al respecto, la mencionada ley prevé que la propiedad de los bienes baldíos adjudicables sólo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado y que los ocupantes de éstos no tienen la calidad de poseedores, según lo previsto en el Código Civil, por lo que frente a su adjudicación, lo único que tienen es una mera expectativa<sup>14</sup>; no obstante, ésta se desvanece, dadas las condiciones del inmueble, en la medida en la que no es posible alegar la consolidación de un derecho sobre el predio en los eventos en los que el bien tenga la calidad de inadjudicable<sup>15</sup>.
45. Así las cosas, descendiendo al caso en concreto, de conformidad con las normas antes mencionadas, se evidencia que la afectación sobre el bien perteneciente

---

<sup>13</sup> **“ARTÍCULO 2.14.10.4.2. Baldíos Inadjudicables.** No serán adjudicables los terrenos baldíos que se hallen en las siguientes circunstancias:

1. Los aledaños a los Parques Nacionales Naturales. Dentro de la noción de aledaño, quedan comprendidas las zonas amortiguadoras que se hayan determinado o determinen en la periferia del respectivo Parque Nacional Natural”.

<sup>14</sup> **“ARTÍCULO 65.** La propiedad de los terrenos baldíos adjudicables sólo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, o por las entidades públicas en las que delegue esta facultad.

Los ocupantes de tierras baldías, por ese solo hecho, no tienen la calidad de poseedores conforme al Código Civil, y frente a la adjudicación por el Estado sólo existe una mera expectativa. La adjudicación de las tierras baldías podrá hacerse por el Instituto<sup><1></sup> mediante solicitud previa de parte interesada o de oficio”.

<sup>15</sup> **“ARTÍCULO 74.** En caso de ocupación indebida de tierras baldías o que no puedan ser adjudicables, el Instituto<sup><1></sup> ordenará la restitución de las extensiones indebidamente ocupadas, previa citación personal del ocupante o de quien se pretenda dueño, o en la forma prevista en el artículo 318 del Código de Procedimiento Civil. Al efecto, el decreto reglamentario establecerá el procedimiento que habrá de seguirse con audiencia del ocupante o de quien se pretenda dueño. Las autoridades de policía están en la obligación de prestar su concurso para que la restitución se haga efectiva.

**PARÁGRAFO 1o.** <Parágrafo derogado por el artículo 82 del Decreto Ley 902 de 2017>

**PARÁGRAFO 2o.** No podrá alegarse derecho para la adjudicación de un baldío, cuando se demuestre que el peticionario deriva su ocupación, del fraccionamiento de los terrenos u otro medio semejante, efectuado por personas que los hayan tenido indebidamente, o cuando se tratara de tierras que tuvieran la calidad de inadjudicables”.



Radicación: 44001-23-33-000-2022-00024-01 (71.537)  
Demandante: Rocío del Carmen Gómez Mármol  
Demandados: Nación - Ministerio de Ambiente y otro  
Referencia: Reparación directa (Ley 1437 de 2011)

al Sistema de Parques Nacionales era una situación conocida por la accionante, en tanto que lo mencionó en la demanda; sin embargo, de las pruebas allegadas y de lo mencionado por esta en sus diferentes intervenciones dentro del proceso de la referencia, no se advierte que hubiese iniciado las acciones para consolidar las situaciones de hecho o el derecho que afirmó tener sobre el inmueble objeto de la controversia.

46. De igual forma, se destaca que, para ejercer una reclamación respecto de la titularidad del bien, la ley establecía un procedimiento previsto en el capítulo X de la Ley 160 de 1994, que se refería, entre otras cosas, a la clarificación de la propiedad, tarea que, según el artículo 48 de esta norma, le correspondía al entonces Incora<sup>16</sup>, la cual culminaba el proceso con una resolución, que se podía recurrir por la vía administrativa y era objeto de control a través de una acción judicial, según el artículo 50 de la referida norma que preveía lo siguiente:

*“ARTICULO 50. Contra las resoluciones del Gerente General del INCORA que decidan de fondo los procedimientos que se regulan en este Capítulo, sólo procede el recurso de reposición en los términos del Código Contencioso Administrativo, dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación, y la acción de revisión ante el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, en única instancia, conforme a lo establecido en el numeral 9o. del artículo 128 del Código Contencioso Administrativo. La demanda de revisión deberá presentarse dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de ejecutoria del acto administrativo correspondiente.*

*La resolución que culmine el procedimiento de clarificación de la propiedad sólo podrá declarar que en relación con el inmueble objeto de las diligencias no existe título originario del Estado, o que posee título de adjudicación que no ha perdido su eficacia legal, o que se acreditó propiedad privada por la exhibición de una cadena de títulos debidamente inscritos otorgados por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria, según lo previsto en esta Ley, o que los títulos aportados son insuficientes, bien porque no acreditan dominio sino tradición de mejoras sobre el inmueble, o se refiere a bienes no adjudicables, o que se hallen reservados, destinados a un uso público, o porque se incurre en exceso sobre la extensión legalmente adjudicable. Cuando se declare que en relación con el inmueble existe propiedad privada, o que salió del patrimonio del Estado, en todo caso quedarán a salvo los derechos de los poseedores materiales, conforme a la ley civil.*

*Ejecutoriada la resolución que define el procedimiento y si no se hubiere formulado demanda de revisión, o fuere rechazada, o el fallo del Consejo de Estado negare las pretensiones de la demanda, se ordenará su inscripción en el correspondiente folio de matrícula inmobiliaria para efectos de publicidad ante terceros”.*

---

<sup>16</sup> *“ARTICULO 48. De conformidad y para efectos de lo establecido en los numerales 14, 15 y 16 del artículo 12 de la presente Ley, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, previa obtención de la información necesaria, adelantará los procedimientos tendientes a:*

*1. Clarificar la situación de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, con el fin de determinar si han salido o no del dominio del Estado.*

*A partir de la vigencia de la presente Ley, para acreditar propiedad privada sobre la respectiva extensión territorial, se requiere como prueba el título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal, o los títulos debidamente inscritos otorgados con anterioridad a la vigencia de esta Ley, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria.*

*Lo dispuesto en el inciso anterior sobre prueba de la propiedad privada por medio de títulos debidamente inscritos con anterioridad a la presente Ley, no es aplicable respecto de terrenos no adjudicables, o que estén reservados, o destinados para cualquier servicio o uso público”.*



Radicación: 44001-23-33-000-2022-00024-01 (71.537)  
Demandante: Rocío del Carmen Gómez Mármol  
Demandados: Nación - Ministerio de Ambiente y otro  
Referencia: Reparación directa (Ley 1437 de 2011)

47. De la norma en cita queda claro que la afectada no promovió que se iniciara el procedimiento de clarificación de la propiedad, en los términos previstos en la norma en cita, ni que atacara al algún acto administrativo que resolviera el asunto de la titularidad sobre el predio que afirmó le pertenecía, que era la vía adecuada para hacer valer los derechos que consideró vulnerados y, ante la decisión de la administración, tenía la posibilidad de interponer el recurso de reposición, así como la acción de revisión ante el Consejo de Estado, en única instancia, para lo cual contaban con un término de 15 días a la fecha de ejecutoria del acto administrativo que resolvía sobre la propiedad del bien.
48. Ahora bien, a través del Decreto 902 de 2017 se derogaron, entre otros, los artículos 49, 50 y 51 de la Ley 160 de 1994, para establecer un procedimiento único con el fin de implementar los planes de ordenamiento social de la propiedad rural, a través del cual se abordan varios asuntos a cargo de la Agencia Nacional de Tierras, como es el caso de la clarificación de la propiedad y la restauración de baldíos<sup>17</sup> y, además, se consagra la acción de nulidad agraria, mediante la cual los particulares que aduzcan tener derechos reales sobre bienes sometidos a varios de los asuntos señalados en el artículo 58 de la norma en cita, entre los que se encuentra la mencionada clarificación, y que no hubieren comparecido al proceso único, contarán con 3 años a partir de la fecha de inscripción del acto administrativo en el folio de matrícula inmobiliaria para interponer la demanda, la cual se sujetará al trámite del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, lo cual tampoco se acreditó que hubiera ocurrido en este caso<sup>18</sup>.
49. De igual forma resulta pertinente resaltar que la citada norma dispuso que a quien demostrara una ocupación iniciada con anterioridad a la expedición del mencionado decreto y no hubiere presentado la solicitud de adjudicación, se le podía titular de acuerdo con el régimen que más les favoreciera *-el actual o el previsto en la Ley 164 de 1994-*<sup>19</sup>; no obstante, en el caso objeto de estudio, no

---

<sup>17</sup> **“ARTÍCULO 58. Asuntos a tratar a través del Procedimiento Único.** A través del Procedimiento Único se adelantarán los siguientes asuntos:  
(...).

4. Clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos de que trata la Ley 160 de 1994”.

<sup>18</sup> **“ARTÍCULO 39. Acción de nulidad agraria.** Los particulares que, habiéndose hecho parte del Procedimiento Único de que trata el presente decreto ley, objeten la legalidad de los actos administrativos definitivos expedidos, podrán demandar su nulidad ante el juez competente en los términos del presente decreto ley. para lo cual tendrán un término de cuatro (04) meses contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo.

Ante el mismo juez, cuya competencia será privativa, y con la misma acción contarán los particulares que aduzcan tener derechos reales sobre los predios sometidos a los asuntos indicados en los numerales 3, 4, 5, 6 y 7 del artículo 58 y que no hubieren comparecido al Proceso Único, caso en el cual el término será de 3 años contados a partir de la fecha de inscripción del acto administrativo en el folio de matrícula inmobiliaria, la acción podrá interponerse directamente sin necesidad de haber interpuesto los recursos pertinentes contra el acto administrativo.

**PARÁGRAFO.** Esta acción en cuanto a su formulación se sujetará a lo establecido para para el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en la Ley 1437 de 2011 o la norma que la modifique o la sustituya, sin perjuicio de las facultades ultra y extra petita del juez competente de conformidad con lo establecido en el presente decreto ley”.

<sup>19</sup> **“ARTÍCULO 27. Solicitudes en proceso.** (...) A quienes demuestren una ocupación iniciada con anterioridad a la expedición del presente decreto ley y no hubieren efectuado la solicitud de adjudicación, se les podrá titular de acuerdo con el régimen que más les favorezca, siempre y cuando hubieren probado dicha ocupación con anterioridad al presente decreto ley, para lo cual, a efectos



Radicación: 44001-23-33-000-2022-00024-01 (71.537)  
Demandante: Rocío del Carmen Gómez Mármod  
Demandados: Nación - Ministerio de Ambiente y otro  
Referencia: Reparación directa (Ley 1437 de 2011)

se evidencia que la parte actora hubiese iniciado el trámite de clarificación de la propiedad o que iniciara otra gestión para obtener la adjudicación del bien, que, como ya se indicó, estaba prohibida, ni tampoco se precisa en la demanda que se cuestione algún acto administrativo que se refiera a la titularidad del bien objeto de esta controversia o contra aquel que determinara la inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria de alguna anotación al respecto, en tanto que no hay prueba de su existencia, siendo este un presupuesto para iniciar tanto la acción de revisión como la agraria, que son los medios especializados contemplados por el ordenamiento jurídico para discutir las decisiones de las autoridades administrativas sobre la propiedad de los bienes, en este caso, de los baldíos.

50. Como consecuencia de lo anterior, la Sala reitera que no es la acción de reparación directa el medio procedente para discutir la titularidad y la restitución de la propiedad y la posesión del inmueble objeto de la supuesta afectación<sup>20</sup>, en tanto que existen acciones especiales para ello, sin que en caso *sub examine* se cumplan los presupuestos para acudir a éstas.

51. De haberse iniciado el procedimiento de clarificación de la propiedad, la accionante debía cuestionar la determinación de la administración a través de la acción de revisión, cuya competencia en única instancia le correspondía al Consejo de Estado, según en el numeral 10 del artículo 149 del CPACA<sup>21</sup>, antes de que se modificara esta norma a través de la Ley 2080 de 2021, para lo cual era necesario atacar esa decisión final adoptada por la autoridad competente o también contaba con la acción agraria, prevista en la Ley 902 de 2017, cuyo trámite se rige por lo dispuesto para el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en el referido estatuto procesal, teniendo en cuenta dos exigencias, la primera, haber participado en el procedimiento único al que se refiere la norma en cita y demandar directamente el acto definitivo que resuelva la situación jurídica del inmueble o, en su defecto, debía cuestionar por esta vía procesal la inscripción de ese acto en el folio de matrícula inmobiliaria, pero como se ha mencionado anteriormente, en el proceso de la referencia no hay prueba de que se agotaran las etapas en sede administrativa para reclamar los derechos que la parte actora consideró vulnerados y, por tanto, tampoco se pueden identificar las decisiones que en sede judicial se deben analizar por los mecanismos expuestos, lo que impide adecuar lo pretendido por la demandante a través de las acciones procedentes.

52. Así las cosas, al no ser la acción de reparación directa la vía procesal adecuada y ante la imposibilidad de adoptar una decisión de fondo, al no acreditarse los

---

*de facilitar su acreditación, los particulares podrán dar aviso a la Agencia Nacional de Tierras dentro de un plazo de un año a partir de la expedición del presente decreto ley.*

<sup>20</sup> Así lo ha señalado la Subsección recientemente, al establecer que para ello existen procedimientos especiales sobre la clarificación de la propiedad, como el previsto en la Ley 160 de 1994. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 7 de marzo de 2025, C.P. José Roberto Sáchica Méndez.

<sup>21</sup> “ARTÍCULO 149. *El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos:*  
(...).

10. *De la revisión contra los actos de extinción del dominio agrario, o contra las resoluciones que decidan de fondo los procedimientos sobre clarificación, deslinde y recuperación de baldíos.*”



Radicación: 44001-23-33-000-2022-00024-01 (71.537)  
Demandante: Rocío del Carmen Gómez Mármol  
Demandados: Nación - Ministerio de Ambiente y otro  
Referencia: Reparación directa (Ley 1437 de 2011)

presupuestos para solicitar la titularidad de la propiedad del bien en esta instancia, la Subsección confirmará la sentencia que negó las pretensiones.

### ***Sobre las pretensiones relacionadas con el reconocimiento de las mejoras incorporadas al predio***

53. Se evidencia que en las pretensiones de la demanda se incluyen algunas relacionadas con la destrucción de las edificaciones que se encontraban en el predio, al considerar que era procedente el reconocimiento de estas mejoras por las acciones que supuestamente desplegó la autoridad ambiental en procura de la protección de los bienes pertenecientes al Parque Nacional Natural Tayrona.
54. No obstante, la Sala considera necesario precisar que la legislación colombiana también prevé los mecanismos adecuados para presentar reclamaciones con este objeto, cuando, entre otros eventos, resulta consecencial al procedimiento de clarificación de la propiedad<sup>22</sup> que previamente se analizó, precisando que, como ya se indicó, no fue posible determinar que se hubiese agotado en el caso analizado.
55. Al respecto, frente a la ocupación indebida de tierras baldías, en el parágrafo 1 del artículo 71 de la Ley 161 de 1994 se establece que en la providencia que ordene la restitución del bien, se tomarán las determinaciones que correspondan en cuanto a las mejoras, enfatizando que, para el efecto, será necesario tomar en consideración la buena fe de quien se reputa como dueño o poseedor, de conformidad con la presunción prevista en la ley civil y, con base en ello, la entidad competente procederá a la negociación o expropiación de dichas mejoras<sup>23</sup>.
56. En el mismo sentido, el Decreto 1465 de 2013, en su capítulo II se refiere al procedimiento de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, entre los que se encuentran, según el numeral 4 del artículo 37 de esta norma, los inmuebles que corresponden al Sistema de Parques Nacionales Naturales y al Sistema de Áreas Protegidas o, por lo dispuesto en el numeral 5, los bienes que hayan sido objeto de clarificación, eventos en los cuales resulta procedente proferir una decisión que culmine con este trámite, a través de la cual la autoridad competente deberá ordenar la restitución del bien y, en la misma providencia, decidirá si hay lugar o no al reconocimiento de mejoras, siempre

---

<sup>22</sup> Al respecto, la jurisprudencia de esta Subsección ha dispuesto lo siguiente: “*La parte actora señala que el Estado debe proceder al pago de las mejoras que afirma haber realizado al bien y de los impuestos que le han sido cobrados, aspectos que, vale la pena señalar, no son propios del procedimiento tendiente a la clarificación de la situación de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, con el fin de determinar si han salido o no del dominio del Estado, sino de un procedimiento consecencial de aquel, tendiente a la recuperación de los baldíos indebidamente ocupados, en el cual reconocimiento de las mejoras procede siempre y cuando la buena fe del ocupante, que de acuerdo con el artículo 83 de la Constitución Política se presume, no sea desvirtuada por la entidad pública competente para adelantar dicho procedimiento*”. Consejo de Estado, Sala de lo contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 19 de febrero de 2021, rad. 48.709, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

<sup>23</sup> “**PARÁGRAFO 1.** *En la providencia que ordena la restitución se tomarán las determinaciones que correspondan en relación con las mejoras. Si el ocupante o quien se pretenda dueño puede considerarse como poseedor de buena fe conforme a la presunción de la ley civil, se procederá a la negociación o expropiación de las mejoras*”.



Radicación: 44001-23-33-000-2022-00024-01 (71.537)  
Demandante: Rocío del Carmen Gómez Mármol  
Demandados: Nación - Ministerio de Ambiente y otro  
Referencia: Reparación directa (Ley 1437 de 2011)

que se acredite la buena fe del ocupante, por lo que también dispondrá sobre la negociación voluntaria o la expropiación de estas<sup>24</sup>.

57. Así las cosas, el mencionado Decreto también prevé que frente a la resolución final proferida en el marco del procedimiento de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, el afectado puede interponer la acción de revisión ante el Consejo de Estado<sup>25</sup>, en términos similares a los analizados previamente en cuanto al proceso de clarificación de la propiedad, razón por la cual la consecuencia debe ser la misma, en tanto que en la demanda no se cuestiona ningún acto administrativo ni se advierte que la accionante haya propiciado el inicio del procedimiento previsto en el ordenamiento para reclamar la titularidad del bien o el cobro de las mejoras incorporadas a este, que es un presupuesto para acudir al medio especializado dispuesto en la Ley para controvertir las decisiones adoptadas por la autoridad competente sobre este asunto.

58. En ese orden de ideas, la Subsección resalta que para formular la reclamación relacionada con las mejoras incorporadas al bien considerado como inadjudicable, la demandante, en caso de no estar de acuerdo con la determinación de la administración, tenía que acudir a la acción de revisión para cuestionar esa decisión, sin que sea posible encauzar estas solicitudes a través de la reparación directa.

### **Condena en costas**

59. Al respecto, de conformidad con lo previsto en el artículo 188 del CPACA, modificado por la Ley 2080 de 2021, y según lo establecido en el numeral 1 del artículo 365 del CGP<sup>26</sup>, la condena en costas no requiere de la apreciación o calificación de una conducta de la parte a la cual se le impone<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> **“ARTÍCULO 38. Contenido de la decisión.** La resolución que culmine el procedimiento de recuperación, ordenará si fuere del caso, la restitución del predio o los terrenos indebidamente ocupados.

*En la misma providencia se decidirá si hay lugar o no al reconocimiento de mejoras, siempre que se acredite la buena fe del ocupante y se ordenará, si hubiere lugar a ello, la negociación voluntaria o la expropiación de dichas mejoras.*

*En estos casos, el Incoder previo a su avalúo, procederá a su adquisición directa o a su expropiación, de conformidad con las normas vigentes para cada caso”.*

<sup>25</sup> **“ARTÍCULO 24. Ejecutoria de las resoluciones finales de deslinde y recuperación.** En firme las resoluciones de deslinde de tierras de la Nación y recuperación de baldíos indebidamente ocupados, y sin perjuicio del derecho que asiste a los afectados de interponer la acción de revisión de estos actos ante el Consejo de Estado, dentro de los cinco (5) días siguientes a su ejecutoria el Incoder remitirá a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente copia de las providencias para su respectiva inscripción y poder proceder a dar cumplimiento a lo resuelto en cada caso”.

<sup>26</sup> **“ARTÍCULO 365. CONDENA EN COSTAS.** En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:

1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código.

(...).

3. En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda”.

<sup>27</sup> En asuntos como el presente, el magistrado ponente estima que para imponer tal condena a la accionante (no así a la demandada vencida), debe acudirse a un criterio subjetivo, en aplicación del mandato incorporado -con la Ley 2080 de 2021- en el artículo 188 del CPACA, conforme al cual en todos los casos (salvo en litigios relacionados con grave violación de derechos humanos, donde no procede, o en las actuaciones gobernadas con reglas especiales, como en recursos extraordinarios) corresponde comprobarse si la demanda careció manifiestamente de fundamento legal. Sin embargo, también reconoce que no es una interpretación pacífica, por lo que -hasta tanto la Sala



Radicación: 44001-23-33-000-2022-00024-01 (71.537)  
Demandante: Rocío del Carmen Gómez Mármol  
Demandados: Nación - Ministerio de Ambiente y otro  
Referencia: Reparación directa (Ley 1437 de 2011)

60. En ese orden de ideas, como en este caso se resolverá de manera desfavorable el recurso de apelación presentado por la demandante, se condenará en costas a la señora Rocío del Carmen Gómez Mármol por la segunda instancia, las cuales serán liquidadas por la Secretaría del Tribunal de origen, según lo previsto en los artículos 365 y 366 del CGP<sup>28</sup>.
61. Por su parte, en cuanto a las agencias en derecho, teniendo en cuenta el tiempo de duración del proceso y los deberes que su trámite implicó, de conformidad con el Acuerdo PSAA16-10554 de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura (vigente para la fecha en que se presentó la demanda), estas se fijarán en 1 SMLMV<sup>29</sup>, en favor Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia, entidad que designó apoderado para la vigilancia de las gestiones adelantadas en esta instancia y que presentó alegatos de conclusión oportunamente<sup>30</sup>.

### Conclusiones

62. En las condiciones previamente analizadas, la Subsección revocará la sentencia de primera instancia y, en vista de que no se puede adecuar la demanda de reparación objeto de estudio, se declarará inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo; lo expuesto porque este proceso no tiene el alcance declarativo que pretende la actora respecto del inmueble en mención, en tanto que para ello el ordenamiento jurídico colombiano prevé otros medios de carácter judicial y administrativo. En el caso analizado, no se acreditó que la demandante hubiese acudido al procedimiento de clarificación de la propiedad ni que controvirtiera en esta instancia acta administrativo alguno sobre ese asunto a través de la acción de revisión o la agraria.
63. En cuanto a las mejoras incorporadas al bien objeto de la controversia, también se establece que, en el procedimiento de recuperación de baldíos, la administración profiere una decisión en la cual se incluye lo relacionado con este asunto, dependiendo de la acreditación de la buena fe del ocupante, frente a la cual el afectado puede interponer la acción de revisión, por lo que no es posible encauzar

---

Plena de lo Contencioso Administrativo no unifique la subregla- acogerá la actual posición mayoritaria de la Sección Tercera, que se inclina por mantener la aplicación del elemento objetivo.

<sup>28</sup> Artículo 366 "**Liquidación. Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas (...) 4. Para la fijación de agencias en derecho deberán aplicarse las tarifas que establezca el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un mínimo, o este y un máximo, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas (...)**" (se destaca).

<sup>29</sup> "ARTÍCULO 5: Tarifas: Las tarifas de agencias en derecho son: 1. PROCESOS DECLARATIVOS EN GENERAL... En segunda instancia. Entre 1 y 6 S.M.L.M.V".

<sup>30</sup> Se precisa que se impone la condena en costas en favor de la Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia, en tanto que, de conformidad con el Decreto 3572 de 2011, este último organismo se creó sin personería jurídica y se encuentra adscrito al Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.



Radicación: 44001-23-33-000-2022-00024-01 (71.537)  
Demandante: Rocío del Carmen Gómez Mármol  
Demandados: Nación - Ministerio de Ambiente y otro  
Referencia: Reparación directa (Ley 1437 de 2011)

estas relaciones a través de la reparación directa, como lo pretende erróneamente la demandante.

64. Es menester señalar que esta decisión, por ser inhibitoria, no hace tránsito a cosa juzgada, razón por la cual la parte actora está habilitada para hacer uso de los medios judiciales y administrativos que tiene a su disposición.

65. En materia de costas, al no prosperar la impugnación, resulta aplicable el numeral 1 del artículo 365 del CGP, razón por la cual se condenará a la parte demandante por este concepto.

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

### RESUELVE

**PRIMERO: REVOCAR** la sentencia proferida el 19 de julio de 2023 por el Tribunal Administrativo del Magdalena; en su lugar, **DECLARAR** la indebida escogencia de la acción en relación con las pretensiones de la demanda e inhibirse para resolver el fondo del asunto, por las razones expuestas en esta providencia.

**SEGUNDO: CONDENAR** en costas a la señora Rocío del Carmen Mármol, las cuales serán liquidadas por el Tribunal de primera instancia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 366 del Código General del Proceso. Las agencias en derecho para la segunda instancia se fijan en 1 SMLMV, en favor de la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia, a cargo de la demandante.

**TERCERO: DEVOLVER**, por Secretaría, el expediente al Tribunal de origen, una vez ejecutoriada la presente sentencia.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**MARÍA ADRIANA MARÍN**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ**

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE  
**JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ**

*Nota: Esta providencia fue suscrita en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.*



VF