

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio,

Auto interlocutorio No.

MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	JHON ALEXANDER SEGUA ROJAS Y OTRO
DEMANDADO:	INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL – INCODER
EXPEDIENTE:	50001-23-33-000-2015-00636-00
ASUNTO:	ADMITE DEMANDA

MAGISTRADA PONENTE: NILCE BONILLA ESCOBAR

Procede el Despacho a pronunciarse sobre la admisibilidad de la demanda de la referencia.

Antecedentes:

YOHN ALEXANDER SEGUA ROJAS y ALBA NAYIBE ALVARADO, actuando en nombre propio y por conducto de apoderado, interponen demanda en ejercicio del medio de control de Nulidad consagrado en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, con el objeto que se declare la nulidad de los autos de 14 de abril de 2008 y 15 de abril de 2008, por medio de los cuales el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-Dirección Territorial Vichada, anuló las Resoluciones No. 0352 de 25 de junio de 2003 y 0356 de junio de 2003, respectivamente, que a su vez, adjudicaron los bienes baldíos denominados CAÑO HONDO y SABANA LARGA a los demandantes.

Para decidir se considera:

Estando el proceso para estudio de admisibilidad, encuentra este Despacho tres aspectos que considera pertinentes analizar, lo primero es definir la naturaleza de los actos demandados, esto es, si estamos frente actos administrativos de trámite o frente a actos definitivos para establecer si los mismos son susceptibles o no de control judicial, con base en ello y de ser los actos administrativos demandables, determinar cuál sería la acción judicial idónea para debatir su contenido y como tercero y último aspecto, establecer si la demanda cumple con todos los requisitos habilitantes que le permitan a este Juez Colegiado conocer de fondo el asunto.

Naturaleza de los actos demandados:

En el caso objeto de análisis, la parte demandante alega la nulidad de dos actos administrativos, el primero fechado de 14 de abril de 2008, por el cual se resolvió declarar de oficio la nulidad de lo actuado dentro del expediente 37.763, a partir de la Resolución de adjudicación No. 0352 de 25 de junio de 2003, por la cual se adjudicó a la señora Alba Nayibe Alvarado el predio baldío denominado Caño Hondo, ubicado en el Municipio de la Primavera del Departamento del Vichada, al evidenciarse el vicio de nulidad absoluta por falta de competencia, y se ordenó continuar la actuación con la revisión jurídica del expediente, para establecer la viabilidad de proferir o no la resolución de adjudicación del baldío.

El segundo, fechado de 15 de abril de 2008, en el que se resolvió declarar de oficio la nulidad de lo actuado dentro del expediente 37.681, a partir de la Resolución de adjudicación No. 0356 de 25 de junio de 2003, por la cual se adjudicó al señor John Alexander Cegua Rojas el predio baldío denominado Sabanalarga, ubicado en el Municipio de la Primavera del Departamento del Vichada, al evidenciarse el vicio de nulidad absoluta por falta de competencia y se ordenó continuar la actuación con la revisión jurídica del expediente, para establecer la viabilidad de proferir o no la resolución de adjudicación del baldío.

En este orden, a fin de definir la naturaleza de los actos demandados, esto es, si estamos frente a actos administrativos de trámite o frente a actos definitivos para establecer si son susceptibles o no de control judicial, debe tenerse de presente los pronunciamientos del H. Consejo de Estado, Corporación que en sentencia de 19 de febrero de 2015¹, sostuvo:

“La calificación de un acto administrativo como acto definitivo o de trámite es fundamental para determinar si es susceptible de recursos por la vía gubernativa y asimismo de control jurisdiccional contencioso administrativo, conforme a los artículos 49, 50 y 135 del Código Contencioso Administrativo. Dispone el artículo 49 del aludido Código que no habrá recurso en vía gubernativa “contra los actos de trámite”, y de conformidad con la parte final del artículo 50 ibídem “[s]on actos definitivos, que ponen fin a una actuación administrativa, los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto; los actos de trámite pondrán fin a una actuación cuando hagan imposible continuarla”. Por su parte del artículo 135 ídem se extrae que la demanda contra un acto particular implica que el mismo haya puesto término a un proceso administrativo. El artículo 50 citado hace una distinción entre actos administrativos definitivos y los actos de trámite. Los primeros son aquellos que concluyen la actuación administrativa, en tanto que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto y producen efectos jurídicos definitivos, ya sea porque crearon, modificaron o extinguieron una situación jurídica en particular; mientras que los de trámite contienen decisiones administrativas necesarias para la formación del acto definitivo, pero por sí mismos no concluyen la actuación administrativa, salvo que, como lo prevé la norma, la decisión que se adopte impida que continúe tal actuación, caso en el cual se convierte en un acto administrativo definitivo porque le pone fin al proceso administrativo.”

De manera que, el acto de trámite es aquel que da impulso al proceso para concluir con el definitivo, el cual resuelve el fondo del asunto y produce efectos jurídicos definitivos, sobre los primeros, el Máximo Tribunal en lo Contencioso Administrativo ha dicho que no son objeto de impugnabilidad, en tanto que no crean, modifican o extinguen una situación jurídica, sin embargo, excepcionalmente son judiciales cuando sea imposible continuar la actuación administrativa, así:

“Los actos administrativos que pueden ser objeto del control de legalidad ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa son los actos definitivos, es decir, aquellos que concluyen la actuación administrativa en tanto que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto y producen efectos jurídicos definitivos.

Los actos administrativos de trámite son aquellos que le dan celeridad a la actuación, es decir, que impulsan el trámite propio de una decisión que ha de tomarse con posterioridad, los cuales no son susceptibles de demandarse ante la jurisdicción contencioso administrativa.”²

¹ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN “A” Consejero Ponente: GUSTAVO EDUARDO GÓMEZ ARANGUREN Bogotá D.C., diecinueve (19) de febrero de dos mil quince (2015) Radicación N°: 25000232500020110032701. Número Interno: 3703-2013

² CONSEJO DE ESTADO; SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO; SECCION PRIMERA; Consejero ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA; Bogotá, D.C., treinta (30) de enero de dos mil catorce (2014) Radicación número: 25000-23-41-000-2013-00309-01

En el asunto que se cuestiona, como se advirtió, los actos administrativos acusados decretaron la nulidad de actuaciones administrativas por haberse proferido sin competencia, por lo tanto, con la decisión adoptada se extinguió una situación jurídica particular, pues se dejó sin efectos la adjudicación de predios baldíos, es decir, a los demandantes, se les extinguió el derecho de dominio que habían adquirido sobre los inmuebles denominados Sabanalarga y Caño Hondo, por lo tanto, para esta Magistratura los autos que declararon la nulidad de oficio, son susceptibles de control judicial.

Así las cosas, corresponde en este punto evaluar cuál sería el medio idóneo para demandar esos actos administrativos, pues si bien, se interpone la acción de nulidad simple, este Despacho debe analizar si en efecto, es la acción correcta para debatir el contenido de la decisión de la Administración.

Medio idóneo para demandar:

Se tiene que la parte demandante pretende a través de la acción de nulidad simple que se declare la nulidad de los actos administrativos proferidos por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria-Territorial Vichada.

En ese orden, se debe precisar que en principio, al tratarse de actos de contenido particular y concreto la acción de nulidad y restablecimiento del derecho es el medio idóneo para controvertir las situaciones fácticas presentadas, sin embargo, excepcionalmente en aplicación de la denominada teoría de los motivos y las finalidades, el H. Consejo de Estado ha considerado que la acción de simple nulidad también procede contra los mencionados actos, así lo dispone en sentencia radicada bajo el No. 76001-23-31-000-2006-03720-01(21520)³, cuando sostiene:

“En principio, la naturaleza del acto administrativo es lo que define el tipo de acción que debe ejercerse. Por ejemplo, si se trata de un acto administrativo de contenido particular y concreto, la acción apropiada sería la de nulidad y restablecimiento del derecho. En este caso, el juez administrativo no sólo examinará la legalidad de tal acto,

³ De 30 de agosto de 2016, CP: Hugo Fernando Bastidas Barcenás, Sección Cuarta.

sino que determinará el perjuicio que se hubiera causado. A *contrario sensu*, si el acto es de carácter general, la acción de simple nulidad sería adecuada para cuestionar la legalidad del acto administrativo. El juez administrativo, en el último caso, únicamente examinará la legalidad de tal acto.

Sin embargo, esta Corporación, en aplicación de la denominada teoría de los motivos y las finalidades, ha considerado que la acción de simple nulidad también procede excepcionalmente contra los actos particulares y concretos en los casos en que *“la situación de carácter individual a que se refiere el acto, comporte un especial interés, un interés para la comunidad de tal naturaleza e importancia, que vaya aparejado con el afán de legalidad, en especial cuando se encuentre de por medio un interés colectivo o comunitario, de alcance y contenido nacional, con incidencia trascendental en la economía nacional y de innegable e incuestionable proyección sobre el desarrollo y bienestar social y económico de gran número de colombianos. De otra parte, el criterio jurisprudencial así aplicado, habrá de servir como de control jurisdiccional frente a aquellos actos administrativos que no obstante afectar intereses de particulares, por su contenido y trascendencia impliquen, a su vez, el resquebrajamiento del orden jurídico y el desmejoramiento del patrimonio económico, social y cultural de la Nación”*⁴.

Se permite, entonces, demandar en acción de simple nulidad los actos administrativos de contenido particular cuando representen un interés superior y significativo para la comunidad en general, porque amenacen el orden público, social o económico del país. Es decir, en esos casos, la acción de nulidad contra actos administrativos particulares se mira apropiada para preservar exclusivamente la legalidad y la integridad del orden jurídico.

Desde luego, que, en ese caso, la sentencia solamente producirá el efecto buscado por el actor y querido por la acción, esto es, la restauración del orden jurídico en abstracto y nunca podrá producir el restablecimiento del derecho subjetivo que se hubiera afectado. La restauración del orden jurídico en abstracto puede implicar el restablecimiento de derechos vinculados directamente al interés público y no de derechos vinculados a la esfera patrimonial de quien no demandó en la acción pertinente y de manera oportuna. Si el restablecimiento de derechos subjetivos fuere automático, por el solo efecto de la nulidad, la acción de simple nulidad no procede, a menos que se hubiere interpuesto a tiempo para tramitarse como acción de nulidad y restablecimiento del derecho.” (se resalta).

En suma, de la cita se deduce que solo podrán demandarse en acción de nulidad los actos de contenido particular y concreto que comporte un especial interés, un interés para la comunidad de tal naturaleza e importancia, que vaya aparejado con el afán de legalidad, en especial cuando se encuentre de por medio un interés colectivo o comunitario, de alcance y contenido nacional, con incidencia trascendental en la economía nacional y de innegable e incuestionable proyección sobre el desarrollo y bienestar social y económico de gran número de colombianos, situación que en el caso particular, no se avizora, pues los demandantes persiguen el restablecimiento de un derecho subjetivo, pues al declararse la nulidad de los

⁴ Sala Plena, sentencia de 29 de octubre de 1996, M.P. Dr. Daniel Suárez Hernández, reiterada en sentencia de Sala Plena de 4 de marzo de 2003, M.P. Dr. Manuel Santiago Urueta Ayola.

actos, automáticamente se les restablecen los derechos de dominio sobre los bienes inmuebles.

Por consiguiente y en virtud del principio *iura novit curia*⁵, el presente asunto se tramitará bajo los presupuestos consagrados para la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, establecida en el artículo 138 de la Ley 1438 de 2011. Entonces, corresponde a este Despacho examinar si la demanda cumple con los requisitos propios de esa acción.

De los presupuestos de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho:

Estudiada la demanda, si bien se observa que no obra en el expediente constancia de notificación de los autos demandados, este hecho por sí mismo, no es causal de rechazo de la demanda, razón por la cual, este despacho admitirá la presente diligencia y ordenará surtir el trámite previsto para el procedimiento ordinario contemplado en los artículos 171 y ss del CPACA., por consiguiente, se le impondrá la carga a la entidad demandada de allegar con la contestación de la demanda, todas las pruebas que tenga en su poder y pretenda hacer valer, incluyendo la constancia de notificación de los autos demandados, lo anterior de conformidad con el artículo 175-4 del CPACA.

Conforme a lo anterior, se precisa que el trámite se adelantará en contra de la Agencia Nacional de Tierras, teniendo en cuenta que el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER- fue liquidado mediante Decreto 2365 de 2015 y se designó como sucesora procesal a la Agencia Nacional de Tierras, quien tiene la función de administrar las tierras baldías de la Nación⁶.

En mérito de lo expuesto, se,

⁵ El principio *iura novit curia*, es aquel por el cual, corresponde al juez la aplicación del derecho con prescindencia del invocado por las partes, constituyendo tal prerrogativa, un deber para el juzgador, a quien incumbe la determinación correcta del derecho, debiendo discernir los conflictos litigiosos y dirimirlos según el derecho vigente, calificando autónomamente, la realidad del hecho y subsumiéndolo en las normas jurídicas que lo rigen.

⁶ Artículo 4° numeral 11 del Decreto 2363 de 2015.

RESUELVE:

PRIMERO: ADMITIR la demanda instaurada por ALBA NAYIBE ALVARADO y JOHN ALEXANDER SEGUA ROJAS, Contra la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS, e imprimir el trámite propio adelantado en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho.

SEGUNDO: NOTIFICAR EN FORMA PERSONAL esta providencia, al Representante legal de la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS y al PROCURADOR JUDICIAL DESIGNADO PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS, mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales, de conformidad con el art. 199 del CPACA, modificado por el art. 612 del C.G. del P.

TERCERO: NOTIFICAR POR ESTADO a la parte demandante conforme lo establecen los artículos 171-1 y 201 del CPACA.

CUARTO: Que la parte demandante deposite la suma de \$100.000 en la cuenta de ahorros No. 44501-2002701-1 Convenio No. 11273 Ref. 1 (NIT del Dte), Ref.2 (N° de Proceso), del Banco Agrario de Colombia denominada Gastos del Proceso a nombre del Tribunal Administrativo del Meta, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de esta providencia. En consecuencia, se ORDENA que el proceso permanezca en Secretaría hasta que la carga procesal se cumpla y se acredite su pago en los términos del artículo 178 del CPACA.

QUINTO: NOTIFICAR el presente auto en forma personal a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, conforme las previsiones de los artículos 197, 198, 199 y 200 del CPACA y al párrafo del artículo 3º del Decreto 1365 de 2013.

SEXTO: CORRER TRASLADO a la Agencia Nacional de Tierras, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, por el término de 30 días de conformidad a lo establecido en el artículo 172 del CPACA, término que empezará a correr una vez vencido los 25 días que señala el artículo 612 del C.G. del P.

SÉPTIMO: ORDENAR a la entidad demandada que allegue con la contestación de la demanda, todas las pruebas que tenga en su poder y pretenda hacer valer, incluyendo la constancia de notificación de los autos demandados lo anterior de conformidad con el artículo 175-4 del CPACA.

OCTAVO: INSTAR a la entidad demandada, para que del memorial contentivo de contestación de demanda y sus anexos, se allegue también copia en medio magnético, toda vez que en desarrollo de la nueva dinámica del sistema y aplicación del artículo 186 de la Ley 1437 de 2011, esta Judicatura se ha propuesto conformar en cada caso un expediente electrónico, al que desde luego, en su oportunidad podrán tener acceso las partes, previa petición dirigida a Secretaría.

NOVENO: RECONOCER personería adjetiva al abogado ÁLVARO HUMBERTO CORREAL ROMERO, Identificado con cédula de ciudadanía N° 19.224.057 de Bogotá y tarjeta profesional 29.517 del C. S. de la J., a fin de que represente los intereses de la parte demandante en el trámite de la referencia, conforme a los poderes conferidos (fl. 6-7).

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

NILCE BONILLA ESCOBAR
Magistrada