

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Auto interlocutorio No.526

Villavicencio, diecinueve (19) de octubre de dos mil diecisiete (2017)

MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA
DEMANDANTE: JAIME QUIROGA RODRÍGUEZ, YURI SHIRLEY QUIROGA CAGUA y YUBER ERNEY QUIROGA CAGUA.
DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS – sucesora procesal del INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL – INCODER
EXPEDIENTE: 50001-33-33-001-2014-00384-01
TEMA: EXCEPCIONES PREVIAS

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación presentado por la apoderada de la parte demandada, contra la providencia proferida por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio en audiencia inicial realizada el 12 de noviembre de 2015, mediante la cual declaró no probadas las excepciones previas de inepta demanda, caducidad de la acción y falta de legitimación en la causa por pasiva propuestas por el extinto INCODER. (fl. 858-859, Cdo de 1ra).

I. Antecedentes:

1. La demanda:

La parte demandante presentó demanda de reparación directa contra el INCODER (hoy Agencia Nacional de Tierras), con el objeto que se declare administrativa y extracontractualmente responsable a la entidad demandada de los perjuicios causados a los demandantes como consecuencia de la

omisión del INCODER en la reubicación de los demandantes en un predio de igual o mejores condiciones al que se les había adjudicado provisionalmente por razón del desplazamiento forzado del que fueron víctimas y del que fueron despojados ante la entrega del predio a su propietario.

Como consecuencia de lo anterior, la parte actora solicitó que se condene a la demandada a indemnizarlos por todos los perjuicios de orden moral y material que se hubiesen causado. (Fl. 646-678, C 1).

2. Excepciones previas propuestas por el INCODER (hoy Agencia Nacional de Tierras).

La apoderada del entonces INCODER en el escrito de contestación de la demanda propuso como excepciones previas la de Inepta demanda por indebida escogencia de la acción, caducidad de la acción y falta de legitimación en la causa por pasiva, cuyos argumentos se pasan a exponer de manera sucinta y por separado:

a) Ineptitud de la demanda por indebida escogencia de la acción

Indica la apoderada de la parte demandada que el daño alegado por los demandantes proviene de la Resolución fechada del 4 de marzo de 2010, teniendo en cuenta que fue el acto administrativo por el cual la Fiscalía Novena Especializada Delegada ante los Jueces Penales del Circuito ordenó el levantamiento de las medidas cautelares impuestas sobre el bien inmueble que había sido asignado a los demandantes, pronunciamiento que conllevó a que fueran despojados del predio y este fuera entregado al propietario.

Por consiguiente, aduce que la acción procedente en este asunto es la de nulidad y restablecimiento del derecho, pretendiendo la nulidad del

mencionado acto administrativo y no la de reparación directa, en tanto que no se está frente a un hecho, una omisión, una operación administrativa, la ocupación temporal o permanente de inmueble, elementos propios de la acción de naturaleza reparatoria.

Adicionalmente, manifiesta que de no ser de recibo la anterior postura, debe tenerse en cuenta que la entidad que representa, mediante la Resolución n.º 03672 de 21 de diciembre de 2011, reconoció un subsidio de tierras en cumplimiento de un fallo judicial, siendo entonces este el acto administrativo que debió ser demandado en nulidad y restablecimiento del derecho.

En este orden, concluye que siendo procedente el medio de control con pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda se encuentra caducada como quiera que el numeral 2 literal d, del artículo 164 del CPACA prevé que el término para presentar la demanda es de 4 meses y desde el momento de expedición de la Resolución No. 03672 de 21 de diciembre de 2011 y el 09 de septiembre de 2014, transcurrieron más de 4 meses.

b) Caducidad de la acción de reparación directa

Sostiene la apoderada del INCODER (hoy Agencia Nacional de Tierras) que al tomarse como fecha de causación del aparente daño, el momento a partir del cual la entidad que representa omitió la obligación de reubicar a las familias en otro predio, esto es, desde la notificación de la Resolución No. 0347 de 24 de marzo de 2011, por la cual la Dirección Nacional de Estupefacientes (hoy Sociedad de Activos Especiales) resolvió dar cumplimiento a la orden judicial impartida por la Fiscalía General de la Nación, en cuanto a realizar la entrega real y material del predio denominado Santa Bárbara a su propietario, los 2 años que tienen para demandarse en acción de reparación directa empezaron

a contarse desde el 8 de julio de 2011, data en que se puso en conocimiento de los beneficiarios y, la demanda fue presentada el 20 de junio de 2014, es decir, cuando ya habían transcurrido 2 años, 10 meses y 12 días, momento para el cual ya había caducado la acción.

c) Falta de legitimación en la causa frente al pago de la indemnización solicitada.

La parte demandada argumenta que carece de legitimación material frente a la solicitud de pago de la indemnización y perjuicios solicitados, por cuanto la entidad no es quien ostenta la titularidad, ni la posesión del predio denominado Santa Bárbara y por tanto, esgrime que es el propietario del inmueble quien goza de dichas calidades y el llamado a reconocer las mejoras, cultivos, edificaciones, ganado, etc.

3. Traslado de las excepciones

El apoderado de la parte demandante mediante escrito radicado el 31 de julio de 2015, al descorrer el traslado de las excepciones expone que los fundamentos de la demanda son los hechos ocurridos el 28 de septiembre de 2012, cuando los demandantes fueron despojados del predio que el INCODER (hoy Agencia Nacional de Tierras) les había adjudicado, puesto que la entidad demandada omitió dar cumplimiento al fallo de tutela que ordena su reubicación inmediata. Siendo por ende el medio de control de reparación directa el mecanismo adecuado para ventilar el asunto y no el de nulidad y restablecimiento del derecho, como lo sostiene la apoderada de la parte demandada, el cual se presentó dentro de la oportunidad establecida en el numeral 2 literal i), del artículo 164 del CPACA. (fl. 850-851, C1).

4. Auto apelado

El Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Villavicencio en audiencia inicial llevada a cabo el 12 de noviembre de 2015, resolvió declarar no probadas las excepciones previas de inepta demanda, caducidad de la acción y de falta de legitimación en la causa por pasiva, bajo los siguientes argumentos:

Frente a la excepción de inepta demanda consideró que no le asiste razón a la parte demandada, pues con fundamento en la demanda concluyó que lo pretendido por la parte demandante es la indemnización de los perjuicios causados por el INCODER (hoy Agencia Nacional de Tierras) ante la presunta omisión en reubicar a los demandantes a partir del momento que fueron desalojados del predio objeto de este proceso.

Sobre la postura de la parte demandada relacionada con demandar en nulidad los actos administrativos y solicitar el restablecimiento del derecho, sostuvo que en ningún momento en dichos pronunciamientos se dispuso el desalojo de los demandantes, de ahí que no encuentre en ellos vicio de nulidad para impetrar la referida acción.

Ahora bien, en cuanto a la excepción de caducidad, reiteró que la demanda de reparación directa se fundamenta en la omisión por parte del INCODER (hoy Agencia Nacional de Tierras) en reubicar a las familias que ocupaban el predio 'Santa Bárbara' y por tanto, el presunto daño que se causó se estructura a partir del momento en que son desalojadas del bien por parte del propietario, esto es, a partir del 28 de septiembre de 2012 y la demanda fue presentada el 02 de septiembre de 2014, esto es, dentro de la oportunidad legalmente establecida.

No obstante, lo anterior, indicó que ante la duda en la precisión del momento a partir del cual debe contarse la caducidad, en aplicación del principio *pro damnato* el cual exige a los jueces que al momento de pronunciarse sobre la caducidad con carencia de pruebas serias y fundadas, la decisión debe postergarse a la siguiente etapa procesal, en este caso la sentencia, en donde después de haberse surtido todo un debate probatorio se pueda concluir a partir de cuándo es que debe contarse el término para presentar la demanda.

Finalmente, respecto de la excepción previa de falta de legitimación en la causa por pasiva, indicó que constituye un presupuesto de la pretensión y una condición necesaria material para poder dictar sentencia de mérito favorable al demandante o al demandado, la cual en todos los eventos debe ser estudiada y resuelta con el fondo del asunto, razón por la que decide resolverla al momento de proferir el fallo.

5. Recurso de apelación

La apoderada de la parte demandada presenta recurso de apelación contra la decisión de no declarar probadas las excepciones de inepta demanda, caducidad y falta de legitimación en la causa por pasiva, proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Villavicencio en audiencia inicial realizada el 12 de noviembre de 2015, argumentando que hay indebida escogencia de la acción, que de todas maneras la acción de reparación directa esta caducada puesto que el daño que presuntamente se causó a los demandantes se generó a partir del momento en que la Dirección General de Estupefacientes dispuso darle cumplimiento a la decisión de la Fiscalía General de la Nación, relacionada con el levantamiento de las medidas cautelares y la entrega del predio objeto de discusión a su propietario.

Con fundamento en esos términos, solicita que se declaren prosperas las excepciones propuestas.

6. Traslado del recurso.

El apoderado de la parte demandante reitera lo expuesto en el traslado de las excepciones y además indica que la Dirección Nacional de Estupefacientes hoy Sociedad de Activos Especiales no está vinculada con la presente demanda, pues el INCODER (hoy Agencia Nacional de Tierras) es quien con su omisión causó perjuicios a los demandantes.

II. Consideraciones de la Sala:

1. Competencia

Según el inciso final del numeral 6 del artículo 180 del C. P. A. C. A. en concordancia con el artículo 243 *ídem*, el Tribunal es competente para conocer en segunda instancia de la apelación del auto adiado el 15 de noviembre de 2015, por el cual el Juez Primero Administrativa Oral del Circuito de Villavicencio resolvió no declarar probada las excepciones previas de inepta demanda, caducidad y legitimación en la causa por pasiva.

1. Análisis del asunto

En este caso la discusión planteada se concreta en determinar en primer lugar, si la demanda de reparación directa es el medio de control procedente para decidir el asunto, en segundo lugar, deberá definirse si ha operado el fenómeno jurídico de la caducidad y en tercer lugar, se deberá establecer si el INCODER (hoy Agencia Nacional de Tierras) está legitimada en la causa por pasiva frente a la pretensión de indemnización de los perjuicios causados a los demandantes.

Para la Sala la providencia recurrida debe ser confirmada; conforme los argumentos que se pasan a exponer:

Revisada la *causa petendi* de la demanda se concluye que lo pretendido por la parte demandante es que se declare administrativa y extracontractualmente responsable al INCODER (hoy Agencia Nacional de Tierras) por la omisión en la reubicación de los demandantes a partir del momento que fueron desalojados del predio que les había sido adjudicado provisionalmente con ocasión del delito de desplazamiento forzado del que fueron víctimas y en consecuencia, se condene a la entidad demandada al pago de la indemnización por los perjuicios causados a la parte demandante.

Aduce la apoderada del INCODER (hoy Agencia Nacional de Tierras) que los demandantes debieron accionar a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho pidiendo la nulidad de la Resolución del 04 de marzo de 2010, por medio de la cual la Fiscalía Novena Especializada Delegada ante los Jueces Penales del Circuito ordenó el levantamiento de las medidas cautelares y el archivo definitivo de las diligencias o, pretendiendo la nulidad de la Resolución 03672 de 21 de diciembre de 2011, por la cual el INCODER reconoció un subsidio de tierras en cumplimiento de un fallo judicial, por cuanto la consecuencia de dichos pronunciamientos fue la entrega del inmueble, que había sido adjudicado a los demandantes, al señor propietario del predio.

Para la Sala es claro que los perjuicios que reclama la parte demandante tienen ocurrencia en la omisión del INCODER (hoy Agencia Nacional de Tierras) al no reubicar a los demandantes a partir del momento en que fueron desalojados y no cuando se ordenó la entrega del predio a través de los actos administrativos que aduce la parte demandada debieron ser objeto de nulidad y restablecimiento del derecho, pues se reitera que a juicio de esta Corporación el presunto daño se causó cuando el INCODER no le garantizó a los demandantes su reubicación, pese a existir una orden judicial.

Definido lo anterior y teniendo en cuenta que el artículo 141 del C.P.A.C.A. prevé que toda persona podrá demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción y omisión de los agentes del Estado, la Sala concluye que la acción de reparación directa es el medio de control judicial procedente para discutir el asunto que se cuestiona, al tratarse de una omisión imputable a un agente estatal y en consecuencia, se confirma la decisión de declarar no probada la excepción de inepta demanda por indebida escogencia de la acción.

Ahora bien, frente a la excepción de caducidad de la acción de reparación directa, el numeral 2 literal i) del artículo 164 del C.P.A.C.A. dispone:

“ARTÍCULO 164: OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA. La demanda deberá ser presentada:

(...)

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

(...)

i) Cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.”

Por tanto, el término que tienen las partes para presentar la demanda de reparación directa en concordancia con el artículo 140 *ídem*, es de 2 años contados a partir del día siguiente a la acción u omisión generadora del daño o a partir del momento en que se tuvo o se debió tener conocimiento del mismo, so pena de perder la oportunidad de acceder a la administración de justicia y hacer efectivos sus derechos.

En el caso, se reitera que el presunto daño ocasionado a la parte demandante según lo expuesto en la demanda, tuvo su génesis en la omisión por parte del INCODER (hoy Agencia Nacional de Tierras) en reubicar a los demandantes a

partir del momento en que fueron desalojados del predio que les había sido adjudicado provisionalmente por esa entidad.

El H. Consejo de Estado sobre el momento a partir del cual debe contarse el término de la caducidad de la acción de reparación directa cuando se fundamenta en el daño producido por una omisión de la administración, en sentencia de 10 de junio de 2004¹, sostuvo:

“En relación con las omisiones, el término de caducidad de la acción debe contarse desde el momento en que se incumpla la obligación legal, siempre que ese incumplimiento coincida con la producción del daño, pues en caso contrario, el término de caducidad deberá contarse a partir de dicha existencia o manifestación fáctica del mismo, ya que ésta es la primera condición para la procedencia de la acción reparatoria.”

Revisado el fallo de tutela de 23 de septiembre de 2011², se evidencia que el Juez Constitucional le otorgó un término de 4 meses al entonces INCODER para que hiciera entrega del predio al señor José del Carmen Galeano Murcia, con el objeto que dentro del mismo lapso reubicara a las familias desplazadas que se encontraran allí ubicadas, sin embargo, solo hasta el 28 de septiembre de 2012, las familias ubicadas en dicho predio fueron despojadas, luego, se entiende que el hecho generador del daño ocurrió a partir de esa data, toda vez que desde ese momento ocurrió la manifestación fáctica de los perjuicios causados por la omisión del INCODER en la reubicación de los demandantes.

Así las cosas, los 2 años con que contaba la parte actora para demandar vencían el 28 de septiembre de 2014, sino fuera porque el 20 de junio de 2014, se suspendió el término con la presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial, el cual se reanudó según la constancia de conciliación fallida el 26 de agosto de 2014, esto es, cuando faltaba 3 meses y

¹ Sentencia proferida por el H. Consejo de Estado, Sección Tercera, el 10 de junio de 2004 dentro del Expediente No. 25.854, M.P. Doctor Ricardo Hoyos Duque.

² Fl.373-386, C1

8 días y la demanda fue presentada el 02 de septiembre de 2014, a saber, dentro de la oportunidad legalmente establecida.

En consecuencia, en el presente asunto no ha operado el fenómeno jurídico de la caducidad y de otro lado, se considera que a bien tuvo el Juzgado de Instancia en no declarar probada esta excepción, en tanto que en caso de duda está debe decidirse en la siguiente actuación procesal en aras de garantizar el principio *pro damnato*³.

Finalmente, frente a la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la demandada, esta Sala comparte la postura adoptada por el Juez *a quo*, cuando consideró que la legitimación material en la causa por pasiva es un asunto que debe resolverse en la sentencia, en tanto que se trata de un argumento de defensa que guarda estrecha relación con las pretensiones de la demanda, así lo sostuvo el H. Consejo de Estado en sentencia de 7 de junio de 2004⁴:

“... la legitimación en la causa ha sido estudiada en la jurisprudencia y la doctrina y para los juicios de cognición desde dos puntos de vista: de hecho y material. Por la primera, legitimación de hecho en la causa, se entiende la relación procesal que se establece entre el demandante y el demandado por intermedio de la pretensión procesal; es decir es una relación jurídica nacida de una conducta, en la demanda, y de la notificación de ésta al demandado; quien cita a otro y le atribuye está legitimado de hecho y por activa, y a quien cita y le atribuye está legitimado de hecho y por pasiva, después de la notificación del auto admisorio de la demanda. En cambio la legitimación material en la causa alude a la participación real de las personas, por regla general, en el hecho origen de la formulación de la demanda, independientemente de que haya demandado o no, o de que haya sido demandado o no. Es decir, todo legitimado de hecho no necesariamente será legitimado material, pues sólo están legitimados materialmente quienes participaron realmente en los hechos que le dieron origen a la formulación de la demanda.

(...)

17. En conclusión, la legitimación por pasiva de hecho, que se refiere a la potencialidad del demandado de ser parte dentro del proceso, constituye un requisito de procedibilidad de la demanda -en la medida en la que esta no puede dirigirse contra quien no es sujeto de derechos-, mientras que, la

³ El principio *pro damnato* tiene como finalidad aliviar los rigores de las normas que estipulan plazos extintivos para ejercer las acciones judiciales.

⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, con ponencia de la Dra. María Elena Giraldo Gómez, en sentencia del 17 de junio de 2004 proferida dentro del expediente No. 1993-0090 (14452)

legitimación por pasiva material, constituye un requisito no ya para la procedibilidad de la acción, sino para la prosperidad de las pretensiones." (Se resaltó).

De esta manera, la legitimación material en la causa por pasiva constituye un requisito no ya para la procedibilidad de la acción, sino para la prosperidad de las pretensiones, por la conexión existente con los hechos que motivaron el litigio y en consecuencia, debe decidirse con el fondo del asunto.

Con fundamento en lo anterior, se confirma en igual sentido la decisión adoptada por el juzgador de primera instancia, frente a la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

En mérito de lo expuesto se,

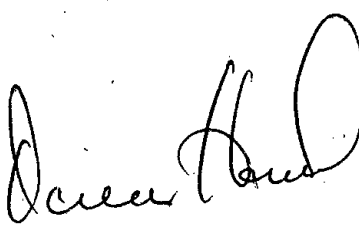
RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el auto de 12 de noviembre de 2015, proferido por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Villavicencio, conforme los argumentos expuestos en la parte motiva de la providencia.

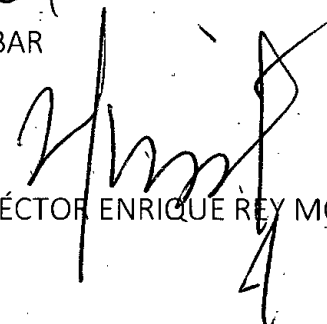
SEGUNDO: En firme esta providencia, remítase el expediente al juzgado de origen para lo de su cargo, previas anotaciones del sistema siglo XXI.

Notifíquese y Cúmplase,

Estudiada y aprobada en Sala de Decisión No. 3 de la fecha, según acta No. 094


TERESA HERRERA ANDRADE


NILCE BONILLA ESCOBAR


HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO