



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, veintiocho (28) de marzo de dos mil diecinueve (2019)

SALA DE DECISIÓN ORAL No. 1

MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ

RADICACIÓN: 50001 23 33 000 2019 00064 00
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: LUZ MARINA DAZA DE GONZÁLEZ
DEMANDADO: NACIÓN – MINISTERIO DE AGRICULTURA –
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN
DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS

Procede la sala a ocuparse de la demanda que en ejercicio del medio de control con pretensiones de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, fue presentada a través de apoderado judicial, por la señora LUZ MARINA DAZA DE GONZÁLEZ contra la NACIÓN – MINISTERIO DE AGRICULTURA y la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS.

ANTECEDENTES

La parte demandante presentó la citada demanda con el objeto de que se declare la nulidad de la Resolución No. RT 01950 del 23 de mayo de 2018 que resolvió no iniciar el estudio formal de las solicitudes de inscripción de los predios *Filo de Hambre* y *Las Malvinas*, en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.

Asimismo, como consecuencia de la anterior declaración, solicitó que se ordenara a la Unidad Administrativa demandada que inicie la respectiva investigación de restitución de tierras despojadas y solicite la restitución de los mencionados predios, ubicados en la vereda Palmarito del municipio de Cumaribo (Vichada), añado a que se le condene al pago de los perjuicios materiales ocasionados, estimados en \$2.600.000.000.

CONSIDERACIONES

En principio debe señalarse, que el rechazo de la demanda procede por las causas señaladas en el artículo 169 del C.P.A.C.A, descritas de la siguiente manera:

"ARTÍCULO 169. RECHAZO DE LA DEMANDA. Se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos:

1. Cuando hubiere **operado la caducidad**.
2. Cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida.
3. Cuando el asunto no sea susceptible de control judicial." (Negrilla intencional)

De tal manera, que si en el estudio de admisibilidad de la demanda el administrador de justicia advierte el cumplimiento de uno o varios de los casos relacionados, deberá disponer el rechazo de la demanda, y en tratándose de los numerales 1 y 3 tal decisión procederá de plano.

En relación con la caducidad, previamente debe decirse que este fenómeno se configura cuando el plazo establecido en la ley para ejercer el derecho de acción, ha vencido, por ende puede decirse que esta es la sanción que consagra la ley por el no ejercicio oportuno de ese derecho, en tanto al exceder los plazos preclusivos para acudir a la jurisdicción, se ve limitado el derecho que le asiste a toda persona de solicitar que sea definido un conflicto por el aparato jurisdiccional del poder público.

El Consejo de Estado, ha insistido en toda su jurisprudencia sobre este tema, precisando que la caducidad de la acción frente a determinadas pretensiones ha sido instituida en el ordenamiento jurídico para garantizar la seguridad jurídica de los sujetos procesales, puesto que se erige como una sanción cuando el titular de la acción judicial no lo hace oportunamente, y es por esto que la parte actora tiene la carga procesal de promover el litigio dentro del plazo fijado por la ley, de lo contrario, pierde la posibilidad de accionar ante la jurisdicción.

Al respecto cabe señalar que en el año 2006, el Consejo de Estado¹ estableció la diferencia entre el derecho público a la acción y el instituto procesal de la acción propiamente dicha, entendiendo el primero como "el derecho reconocido que tienen los administrados para acceder a la jurisdicción, con el fin de hacer valer sus derechos, protegerlos cuando los estimen violados o en peligro y ventilar y resolver sus controversias, esto es, el derecho de pedir la composición en juicio" y el segundo como "el medio, modo, forma, mecanismo o instrumento para poner en movimiento su específica pretensión ante aquélla.", aclarando que la caducidad determina la acción como pretensión más no el derecho público a ella, esto es, el acceso a la jurisdicción.

Por lo anterior, resulta razonable afirmar que "el ordenamiento jurídico reconoce y patrocina el derecho público de acción que tienen los sujetos, esto es, de acudir a la jurisdicción, pero es diferente que ante la necesidad e interés colectivo superior de certeza en las relaciones jurídicas, deba ella ejercerse en las oportunidades y mediante

¹ CONSEJO DE ESTADO. SCA. SECCIÓN TERCERA. CP: RUTH STELLA CORREA PALACIO. Sentencia del 5 de diciembre de 2006. Rad: 25000-23-26-000-1994-00044-01(13750). Actor: GERMAN PALOMARES DE FRANCISCO Y OTROS.

las formas de actuación para reclamar en juicio, previstas de manera objetiva, impersonal, general y en condiciones de igualdad para todos los administrados.²”

Posteriormente, en el año 2016³, en auto de unificación, la Sección Tercera, retomando la sentencia antecitada, indicó que la caducidad no ataca el derecho de acción o de acceso a la administración de justicia como derecho fundamental, único, individual, abstracto, sino por el contrario, tiene que ver con **“imposibilidad de utilizarlo frente a las diferentes pretensiones en específico que puedan ser manifestadas en respuesta a la ocurrencia de un acontecimiento y en uso de los diferentes medios de control establecidos para que el administrado persiga la finalidad que éstos contemplan”**.

Allí, también reconoció la confusión existente sobre el término “acción”, concluyendo que **“cuando se estableció la caducidad de las señaladas “acciones” o medios de control, en realidad se optó por establecer un límite temporal para elevar las pretensiones propias de aquéllos”**⁴.

Siendo esta la oportunidad en la que la alta Corporación estableciera que la acción debe ser entendida como **“derecho de acceder a la administración de justicia”**, la pretensión como la **“petición que en ejercicio de ese derecho se puede elevar ante el órgano judicial correspondiente”** y la caducidad de la acción **“como limitador temporal del derecho de acción que inhibe su uso para elevar pretensiones una vez finaliza el tiempo objetivo establecido por la ley para ello”**.

De todo esto, resulta entonces claro que la caducidad de la acción no se predica

² “...la institución jurídica de la caducidad de la acción se fundamenta en que, como al ciudadano se le imponen obligaciones relacionadas con el cumplimiento de los deberes de colaboración con la justicia para tener acceso a su dispensación, su incumplimiento, o lo que es lo mismo, su no ejercicio dentro de los términos señalados por las leyes procesales -con plena observancia de las garantías constitucionales que integran el debido proceso y que aseguran plenas y amplias posibilidades de ejercitar el derecho de defensa-, constituye omisión en el cumplimiento de sus obligaciones de naturaleza constitucional y, por ende, acarrea para el Estado la imposibilidad jurídica de continuar, ofreciéndole mayores recursos y oportunidades, ante la inactividad del titular del derecho en reclamar el ejercicio que le corresponde.” “De ahí que tampoco sea sostenible el argumento según el cual la caducidad frustra el derecho de acceso a la justicia pues, mal podría violarse este derecho respecto de quien gozando de la posibilidad de ejercerlo, opta por la vía de la inacción...” Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-163 de 1995; C-115 de 28 de marzo de 1998 y C-709 de 2001.

³ CONSEJO DE ESTADO. SCA.-SECCIÓN TERCERA. SALA PLENA. CP: DANILO ROJAS BETANCOURTH. Auto del 25 de mayo de 2016. Rad: 66001-23-31-000-2009-00056-01(40077). Actor: MARÍA ANGÉLICA YATE LÓPEZ Y OTROS.

⁴ Como fundamento a lo anterior se remitió a la nota 44 que se plasma de manera completa así: “Hernando Deivis Echandía. *Compendio de Derecho Procesal, Tomo I, Teoría General del Proceso*”, editorial ABC, Bogotá D.C., Colombia, 1972, p. 166, 167, 194. En el mismo sentido, se ha señalado: “Debido al carácter unitario que tiene el derecho de acción, no es posible hacer ninguna clasificación de (sic) mismo, porque ese derecho personalísimo no es susceptible de ninguna división, ni siquiera con fines didácticos. Es por ello por lo que resulta totalmente equivocado insistir en hablar de diferentes clases de acciones, por lo que fundamentalmente esas clasificaciones son las pretensiones y el proceso”. Hernán Fabio Blanco López. *Instituciones de Derecho Procesal Civil Colombiano, Tomo I, Parte General*”, Dupre Editores, Colombia, Bogotá, 2009, p. 281. Se debe tener en cuenta que las disposiciones contenidas en el Código Contencioso Administrativo incurrieron en ese error, comoquiera que en su título XI denominado medios de control, se contempló la existencia de múltiples y distintas “acciones” que se debían ejercer para obtener el correspondiente juzgamiento del Estado, las que a todas luces corresponden más a una clasificación de las pretensiones que se pueden someter a conocimiento del juez de lo contencioso administrativo de conformidad con su naturaleza y a través del medio de control adecuado, que a una plausible tipología del derecho de acceso a la administración de justicia que, como ya se advirtió, no puede ser dividido y por consiguiente, tampoco catalogado. Conviene señalar que las aducidas imprecisiones que posibilitaban la confusión entre el derecho de acción y la pretensión, fueron enmendadas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, como expresamente se reconoció en los antecedentes de la última normativa en comentario. Al respecto consultar: Juan Carlos Garzón Martínez. *“El Nuevo Proceso Contencioso Administrativo. Sistema escrito-Sistema oral. Debates Procesales (Ley 1437 del 18 de enero de 2011)”*, Editorial Doctrina y Ley Ltda., Colombia, Bogotá, 2014, p. 231, 232. Consuelo Sarria Olcos. *“Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Comentado y Concordado”*, editor José Luis Benavides, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2013, p. 304.” (Negrilla Fuera del Texto original).

del derecho fundamental de acción o acceso a la administración de justicia o del medio de control en su conjunto, sino de cada una de las pretensiones contenidas en una demanda, ya sean propias de un solo medio de control o pertenecientes a varios de ellos, en últimas lo que interesa es la naturaleza de cada pretensión, es decir, si está o no sujeta a caducidad u oportunidad para elevarla ante el juez.

Prueba de la anterior afirmación, es el artículo 165 *ibidem* y su numeral 3, que indican que *"En la demanda se podrán acumular las pretensiones de nulidad, de nulidad y restablecimiento del derecho, relativas a contratos y de reparación directa"*, siempre que entre otras cosas, *"no haya operado la caducidad respecto de alguna de ellas"*, es decir, que la caducidad debe valorarse de manera separada respecto de cada una de las pretensiones atendiendo a los plazos propios del medio de control al que pertenezcan.

Esto por cuanto, a manera ilustrativa, aunque el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho cuenta con un término de caducidad de 4 meses, lo cierto es que hay algunas pretensiones propias de ese medio de control que no están sujetas a caducidad, por ejemplo, cuando la pretensión se dirija contra un acto ficto o presunto o actos que reconozcan o nieguen total o parcialmente prestaciones periódicas⁵.

Tan así es, que el Consejo de Estado, en auto del 20 de septiembre de 2017⁶, indicó que el hecho de haber prosperado la excepción de caducidad respecto de una de las pretensiones del medio de control de controversias contractuales, tal situación no daba lugar a la terminación del proceso, pues debe realizarse el análisis frente a cada una de las otras.

Tal situación jurídica permite concluir, que es dable al juez administrativo que al momento de decidir sobre la admisión de la demanda, estudie la caducidad de cada una de las pretensiones contenidas en ella de forma separada, como quiera que solo algunas de ellas están sujetas al fenómeno extintivo y otras no.

Pues bien, con relación al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, como el que hoy nos ocupa, que fue el único invocado en la demanda y conforme a él fueron planteadas las pretensiones objeto de este pronunciamiento, el numeral 2, literal d del artículo 164 del C.P.A.C.A, establece que: *"la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales"*.

En el presente asunto, se observa que la Resolución No. RT 01950 del 23 de mayo de 2018⁷, por medio de la cual se resolvió *"NO INICIAR el estudio formal de las solicitudes de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas"*

⁵ Literales c y d del numeral 1 del artículo 164 del CPACA.

⁶ CONSEJO DE ESTADO. SCA. SECCIÓN TERCERA. SUBSECCIÓN A. CP: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO. Auto del 20 de septiembre de 2017. Rad: 08001-23-33-000-2014-01083-01(58570). Actor: LOTANCO EN LIQUIDACIÓN.

⁷ Folios 20-24.

"Forzosamente" respecto de los predios *Filo de Hambre* y *Las Malvinas*, fue notificada personalmente a la señora LUZ MARINA DAZA DE GONZÁLEZ el 15 de junio de 2018⁸.

Por ende, en el caso particular lo indicado es computar el término de caducidad a partir del 16 de junio 2018, día siguiente a la fecha en que la demandante quedó notificada personalmente, por tanto la oportunidad para presentar la demanda vencía en principio el 16 de octubre de 2018.

Sin embargo, el 10 de octubre de 2018 presentó la solicitud de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría 135 Judicial II Administrativa con sede en Bogotá, según se desprende del numeral 1 de la constancia allegada a folio 15 del expediente, suspendiéndose el término cuando restaban 7 días calendario⁹, para que se cumpliera el plazo de los 4 meses, conforme al artículo 21 de la Ley 640 de 2001, habiéndose reanudado el mismo a partir del día siguiente a la expedición de la constancia de dicho trámite, que lo fue el 13 de diciembre de 2018 (fol.15 reverso).

Es decir, que la demandante tenía como plazo máximo para impetrar la demanda el 20 de diciembre de 2018¹⁰, pero como éste día inició la vacancia judicial por vacaciones colectivas¹¹ siendo en consecuencia un día inhábil; conforme lo indica la parte final del inciso séptimo del artículo 118 del Código General del Proceso¹² el plazo se extendió hasta el 11 de enero de 2019 que fue el siguiente día hábil; sin embargo, como la demanda se presentó el 14 de enero de 2019, según consta a folio 1 del expediente en el que aparece sello del Tribunal Administrativo de Cundinamarca denominado "*Constancia de Recepción de demandas para reparto*", coincidiendo que ese mismo día se llevó a cabo el reparto (fol. 86), debe concluirse que se hizo por fuera del término que consagra el ordenamiento jurídico para el ejercicio oportuno de las pretensiones de nulidad y restablecimiento del derecho en las que se pretende la declaratoria de nulidad de un acto administrativo de carácter particular y concreto, por lo cual se debe rechazar la demanda de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 169 del CPACA.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Meta,

RESUELVE

PRIMERO: **RECHAZAR** la demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho presentada por LUZ MARINA DAZA DE GONZÁLEZ contra la NACIÓN

⁸ Folio 19.

⁹ Contando incluso como suspendido el día en que se presenta la solicitud de conciliación extrajudicial.

¹⁰ Teniendo en cuenta que la suspensión del término ocurrió cuando faltaban 7 días calendario para el vencimiento del plazo, se procedió a sumar el mismo número de días calendario luego de expedida la constancia de la Procuraduría 135 Judicial II Administrativa.

¹¹ Según lo prevé el artículo 146 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia.

¹² "ARTÍCULO 118. *Cómputo de términos...*

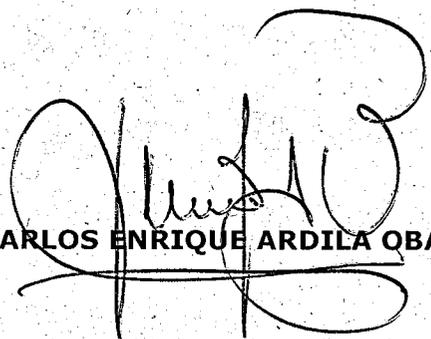
(...)

*Quando el término sea de meses o de años, su vencimiento tendrá lugar el mismo día que empezó a correr del correspondiente mes o año. Si este no tiene ese día, el término vencerá el último día del respectivo mes o año. **Si su vencimiento ocurre en día inhábil se extenderá hasta el primer día hábil siguiente.*** (Resaltado fuera del texto original)

- MINISTERIO DE AGRICULTURA y la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS, según las razones expuestas en la parte considerativa de este proveído.

SEGUNDO: Ordenar la devolución de los anexos sin necesidad de desglose.

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de Decisión Oral No. 1 celebrada el veintiocho (28) de marzo de 2019, según Acta No. 019.



CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO



TERESA HERRERA ANDRADE



CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ