

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Auto Interlocutorio No. 228

Villavicencio, once (11) de agosto de dos mil veintiuno (2021)

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: JOAN STROUD BLAINE
DEMANDADO: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE
GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS
DESPOJADAS –UAEGRTD–
EXPEDIENTE: 50001-23-33-000-2016-00602-00
ASUNTO: RESUELVE EXCEPCIONES PREVIAS

MAGISTRADA PONENTE: NELCY VARGAS TOVAR.

Encontrándose el presente asunto pendiente de reprogramar la fecha para llevar a cabo la audiencia inicial, que mediante auto del 21 de agosto de 2019¹ se habría fijado para el 9 de junio de 2020 a las 08:00 a.m., sin que fuera posible su celebración debido a la suspensión de términos que tuvo lugar entre el 16 de marzo y el 30 de junio de 2020²; se observa que la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas propuso como excepción previa la ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales, por lo que el despacho procede a su resolución, en virtud de lo dispuesto en el artículo 175 del C.P.A.C.A, inciso segundo del parágrafo 2º, modificado parcialmente por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021.

I. Antecedentes

La señora Joan Stroud Blaine interpuso demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de la Unidad de Restitución de Tierras Despojadas –UAEGRTD–, solicitando la declaratoria de nulidad de la Resolución N° 0722 del 17 de julio de 2015, a través de la cual se negó la solicitud de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, presentada por la demandante respecto del predio El Viento, identificado

¹ Folio 250, cuaderno 1 de expediente físico; páginas 324 a 325, documento cuaderno 1 de expediente digitalizado, cargado en la actuación “*Incorpora Expediente Digitalizado 11/08/2021 11/08/2021 12:18:27 P. M.*”, registrada en el aplicativo Justicia XXI Web – TYBA.

² En virtud de los Acuerdos PCSJA20-11517 del 16 de marzo de 2020, PCSJA20-1158 del 16 de marzo de 2020, PCSJA20-1159 del 16 de marzo de 2020, PCSJA20-11521 del 19 de marzo de 2020, PCSJA20-11526 del 22 de marzo de 2020, PCSJA20-11528 del 22 de marzo de 2020, PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020, PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, PCSJA20-11549 del 7 de mayo de 2020, PCSJA20-11556 del 22 de mayo de 2020 y PCSJA20-11567 del 5 de junio de 2020.

con matrícula inmobiliaria N° 254-554, ubicado en la vereda Remolinos del municipio de Puerto López, en el departamento del Meta.

Como consecuencia de lo anterior, pretendió se ordene la inscripción del aludido predio en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, y se reconozca a la demandante en calidad de víctima en virtud de la Ley 1448 de 2011.

1. La demanda:

1.1. Hechos:

En síntesis, relató la demanda³ que el 19 de abril de 1967 se creó la sociedad Inversiones del Llano Ltda., cuya razón social a partir del 7 de febrero de 1974 cambió a Ganadería Humacita Ltda, siendo socia la señora Joan Stroud Blaine. Sociedad que el 15 de enero de 1968 adquirió la Hacienda El Viento, con cabida de 3.052 hectáreas y 9.000 metros cuadrados, ubicada en la vereda Remolinos del municipio de Puerto López, departamento del Meta

Por la situación de violencia e inseguridad en la zona, la demandante debió salir del país y regresar a Estados Unidos, de donde es nacional, dejando encargado de sus asuntos al Gerente de la Sociedad, el señor Antonio Uribe, contra quien iniciaron actos de intimidación y atentados contra su vida por parte de grupos armados en la década de los noventa, así como atentados en contra de quienes trabajaban en el predio. Ante las amenazas y advertencias de no poder acercarse a la Hacienda, la sociedad tuvo que vender el ganado que tenía allí y empezar a ser administrada a distancia, por intermedio del mayordomo, el señor José Rubber Pérez, quien para el año de 1992, al igual que el señor Antonio Uribe, tuvo que abandonar el predio por el accionar violento de las FARC.

Para el año de 1993, la Hacienda El Viento había sido invadida como consecuencia del abandono forzado del terreno, mismo año para el cual culminó el proceso de liquidación de la sociedad Ganadería Humacita Ltda., adjudicándose a la demandante el predio en comento, según se registró en los libros de Registro Mercantil de la Cámara de Comercio de Bogotá.

Igualmente, en 1993 el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria –INCORA– inició el trámite de extinción del dominio privado sobre el bien por in explotación económica, que concluyó mediante Resolución N° 01133 del 24 de mayo de 2000, declarando la extinción del derecho a favor del Estado.

³ Folios 4 a 7, cuaderno 1 de expediente físico; páginas 5 a 8, documento cuaderno 1 de expediente digitalizado, cargado en la actuación "Incorpora Expediente Digitalizado 11/08/2021 11/08/2021 12:18:27 P. M.", registrada en el aplicativo Justicia XXI Web – TYBA.

Adujo, que para la época en que iniciaron las diligencias administrativas de extinción del dominio y se registraron en el folio de matrícula inmobiliaria N° 234-554 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Puerto López, los administradores de la Hacienda ya habían sido amenazados, luego de lo cual el predio fue invadido; por lo que no era posible verificar en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos las anotaciones que se realizaran en la matrícula inmobiliaria y enterarse del trámite del extinción de dominio, aunado a que durante el lapso en que se desarrolló este proceso administrativo, se agudizó la situación de violencia en la zona.

Así, precisó que ni la señora Stroud Blaine ni el señor Antonio Uribe, tuvieron la posibilidad real, física ni material, de conocer las actuaciones surtidas con el predio luego de 1993, como tampoco conocieron la Resolución N° 01133 del 24 de mayo de 2000, a través de la cual se declaró extinto el derecho de dominio; y que el abandono forzoso del predio El Viento se debió a la situación de violencia en la zona, lo que impidió ejercer su defensa en el proceso de extinción de dominio.

Finalmente, indicó que en la Resolución N° 0722 del 17 de junio de 2015, la Unidad de Restitución de Tierras resolvió negar la solicitud de inscripción presentada por la señora Joan Stroud Blaine en relación con el predio El Viento, ubicado en la vereda Remolinos del municipio de Puerto López, en el departamento del Meta, y cancelar la medida de protección inscrita en el folio de matrícula inmobiliaria N° 254-554.

1.2. Fundamentos de derecho:

Expuso la demanda⁴, que contrario a la Ley 1448 de 2011 y al Decreto 4829 de 2011, el acto administrativo demandado no reconoció la calidad de víctima de la señora Joan Stroud Blaine, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario –DIH– o normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos –DIDH–, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

Sumado a ello, desconoció el principio de buena fe y dirigió su actividad probatoria a demostrar que la privación arbitraria del derecho de propiedad del que fue víctima la demandante es inexistente, y que la actuación del INCORA se desarrolló en debida forma, negando así el derecho que le asiste a la demandante a obtener la restitución de sus tierras, derivado de las amenazas de las que fue víctima, que acarrearón la posibilidad de defenderse en el proceso de extinción de dominio.

Indicó, que concuerda con la Unidad de Restitución de tierra cuando verifica la calidad jurídica de la propietaria y la delimitación temporal del abandono o despojo, toda vez que reconoce a la señora Joan Stroud Blaine como adjudicataria del inmueble y concluye que el despojo ocurrió con posterioridad al 1° de enero de 1991.

⁴ Folios 7 a 9 o páginas 8 a 10, *ibídem*.

No obstante, difiere en el criterio relativo a que el despojo hubiere ocurrido como consecuencia de infracciones al DIH o a normas del DIDH, en la medida en que para la URT, pese a la situación de violencia, la extinción del dominio se desarrolló en debida forma y culminó sin oposiciones; de modo que con ello, la entidad demandada no tiene en cuenta que el abandono del bien se dio por la violencia generalizada en la zona, que facilitó las invasiones y condujo a la imposibilidad invencible de concurrir y conocer el inicio del proceso de extinción de dominio adelantado por el entonces INCORA.

2. Excepciones propuestas:

En su escrito de contestación de la demanda⁵, la Unidad de Restitución de Tierras propuso como excepciones las denominadas (i) legalidad de los actos administrativos demandados, (ii) configuración de causales de no inscripción en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, (iii) inexistencia de nexo causal entre el conflicto armado y la extinción de dominio administrativa del predio mediante Resolución N° 01133 de 2000, (iv) improcedencia del medio de control, y (v) la ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales.

1.3. Ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales:

Estimó que no se cumple con la exigencia contenida en el numeral 4 del artículo 162 del C.P.A.C.A., relativa a los fundamentos de derecho de las pretensiones cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo; señalando que la demanda invoca como fundamentos de derecho de las pretensiones la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4829 de 2011, pero se trata de una apreciación ambigua si se tiene en cuenta que la citada Ley no se circunscribe a la Restitución de Tierras Despojadas y su procedimiento, sino solamente a una serie de medidas restaurativas en todos los aspectos de violación a derechos humanos de las víctimas del conflicto armado.

Así, sostuvo que, si bien la parte actora se limita a indicar que la URT desconoció el principio de buena fe y el artículo 2 del Decreto 4829 de 2011, no explicó en qué consiste su trasgresión, señalando reiteradamente que el despojo se debió a la imposibilidad de acercarse al municipio por las amenazas recibidas, lo que, en su sentir, no constituye un análisis objetivo y fundamentado del concepto de violación.

Concluyó, que en la demanda no se determina la causal de violación del acto administrativo demandado, ni se efectuó el concepto de violación, por lo que no se cumplió con el aludido requisito.

⁵ Folios 200 a 224 o páginas 264 o 288, *ibidem*.

3. Traslado de la excepción:

Al correrse traslado de las excepciones propuestas formuladas⁶, se pronunció la apoderada de la parte actora⁷ manifestando que la demanda no omitió indicar las normas violadas y su concepto de violación, toda vez que de su lectura se extrae que el acto administrativo violó el principio de buena fe del artículo 5 de la Ley 1448 de 2011; y que la entidad demandada, en lugar de probar la privación arbitraria de la propiedad de la que fue víctima la señora Stroud Blaine, se dedicó a desvirtuar dicha condición, a partir de los presupuestos del artículo 74 de la Ley 1448 de 2011.

Igualmente, precisó que frente al Decreto 4829 de 2011, se explicó que la vulneración recaía sobre las presunciones establecidas en el artículo 2, como quiera que la motivación del acto administrativo demandado, desconoce las favorabilidades que la ley le otorgó a las víctimas en relación con la carga de la prueba, la credibilidad de sus declaraciones y la prueba sumaria de los hechos de violencia, abandono o desplazamiento y despojo.

II. Consideraciones del Despacho

Sea lo primero precisar, que en virtud de la reciente reforma introducida mediante la Ley 2080 de 2021, el artículo 175 del C.P.A.C.A., en su parágrafo 2º, señala que *“las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso”*; estatuto procesal que, a su turno, dispone en su artículo 101, numeral 2, que *“el juez decidirá sobre las excepciones previas que no requieran la práctica de pruebas, antes de la audiencia inicial”*, exceptivas dentro de las cuales se encuentra la ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones, contemplada en el numeral 5 del artículo 100 del C.G.P.

Por el anterior motivo, corresponde al despacho en este estado del proceso pronunciarse sobre la excepción formulada por la Unidad de Restitución de Tierras, realizando el análisis jurídico tendiente a determinar si hay lugar a declararla probada.

Así pues, en cuanto a la ineptitud de la demanda contenida de que trata el numeral 5 del artículo 100 del Código General del Proceso, jurisprudencialmente se ha precisado que tiene lugar solamente (i) por falta de requisitos formales y (ii) por indebida acumulación de pretensiones; configurándose el primer evento cuando la demanda, en su contenido y anexos, no cumple con todas las exigencias de forma previstas en los artículos 162, 163, 166 y 167 del C.P.A.C.A.⁸.

⁶ Mediante fijación en lista realizada el 18 de junio de 2018, de conformidad con la constancia secretarial obrante a folio 230 o página 296, *ibídem*.

⁷ Folio 233 o página 300 a 301, *ibídem*.

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Auto del 22 de abril de 2021. Consejero Ponente: Oswaldo Giraldo López. Radicación: 11001-03-24-000-2019-00456-00.

Así pues, no toda irregularidad configura la ineptitud de la demanda, puesto que los casos en que se presenta son claros y están expresamente contemplados en la ley, de modo que es improcedente su formulación para debatir otros aspectos desbordan su alcance, entendimiento y procedencia⁹.

En efecto, el artículo 162 del C.P.A.C.A., en su numeral 4, exige que toda demanda contenga:

“4. Los fundamentos de derecho de las pretensiones. Cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de violación”.

Los fundamentos de derecho de las pretensiones son especialmente necesarios para proferir una decisión de mérito debidamente motivada, que resulte coherente con los planteamientos efectuados por las partes¹⁰, para que la discusión probatoria y en general el curso del proceso se basen sobre proposiciones jurídicas reales y existentes en la demanda, y no sobre las que se deduzcan de ella¹¹.

Sobre el aludido requisito, el Consejo de Estado ha precisado que se cumple no solo cuando se indican las normas trasgredidas por el acto administrativo y la causal de nulidad, sino cuando la parte actora explica y sustenta las razones por las que estima que el acto debe anularse, así:

“[...] en esas demandas se plantean acusaciones no tanto contra la administración, sino contra el propio acto administrativo. Las acusaciones vienen a ser una especie de tipo, esto es, la invocación de la conducta u omisión que genera la nulidad o invalidez del acto administrativo. Dichas acusaciones son finalmente las llamadas causales de nulidad del acto administrativo, previstas en el artículo 137 de la Ley 1437, a partir, sin duda, de los elementos de existencia y validez del acto administrativo: (i) órgano competente; (i) formas y procedimiento; (iii) motivo y motivación; (iv) finalidad, y (v) objeto o contenido.

(...) Vistos desde el punto de vista negativo, esos elementos configuran, en mayor o menor grado, las causales de nulidad del acto administrativo y del reglamento: la incompetencia del funcionario o del órgano; la expedición irregular —que incluye la falta de motivación y las violaciones del derecho de defensa—, la falsa motivación, la desviación de poder y la violación de la ley, que, a su vez, ocurre por inaplicación, indebida aplicación e interpretación errónea de la norma de sujeción”¹².

En el caso de la falsa motivación de los actos administrativos, se presenta cuando *“la sustentación fáctica del acto carece de veracidad o de coherencia entre el hecho y el supuesto de derecho; es decir, o no es cierto lo que se afirma en las razones de hecho, o no*

⁹ *Ibidem.*

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Sentencia del 22 de agosto de 2013. Consejero Ponente: Gustavo Eduardo Gómez Aranguren. Radicación: 05001-23-31-000-2004-05065-01 (1593-12).

¹¹ En similar sentido: Consejo de estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A. Audiencia inicial del 8 de febrero de 2019. Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés. Radicación: 11001-03-24-000-2017-00228-00.

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Auto del 5 de marzo de 2020. Consejero Ponente: Julio Roberto Piza Rodríguez. Radicación: 41001-23-33-000-2019-00494-01 (25180).

hay correspondencia entre tales razones y los supuestos de derecho que se aducen para proferir el acto”¹³.

De modo que, basta con que la demanda desarrolle las circunstancias que dan lugar a uno los criterios o aspectos de estructuración de la falsa motivación, esto es, que exponga:

“i) se presenta inexistencia de fundamentos de hecho o de derecho en la manifestación de voluntad de la Administración Pública, ii) los supuestos de hecho esgrimidos en el acto son contrarios a la realidad, bien por error o por razones engañosas o simuladas, iii) el autor del acto le ha dado a los motivos de hecho o de derecho un alcance que no tienen y iv) los motivos que sirven de fundamento al acto no justifican la decisión”¹⁴.

Para lo cual no resulta necesario que se indiquen las normas violadas, toda vez que *“el análisis de la validez o nulidad del acto demandado se surte al interior del mismo y en correspondencia con los fundamentos fácticos que le sirven de sustento, o entre tales fundamentos fácticos y el fundamento jurídico para su expedición”¹⁵* (subrayado fuera de texto).

En el presente caso, la exceptiva propuesta por la Unidad de Restitución de Tierras plantea que no se desarrollan los motivos por los cuales el acto administrativo demandado trasgrede la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4829 de 2011, sino solamente se señala reiteradamente que el despojo se debió a la imposibilidad de acercarse al municipio por las amenazas recibidas, lo que, en su sentir, no constituye un análisis objetivo y fundamentado del concepto de violación, de modo que no se determina la causal de nulidad del acto ni se efectúa el debido análisis.

Al respecto, estima el despacho que, contrario a lo indicado por la Unidad de Restitución de Tierras, la demanda sí expone las razones fácticas y jurídicas por las cuales debe declararse la nulidad de la Resolución N° 0722 del 17 de julio de 2015 –como se esbozó en el acápite de antecedentes de la presente providencia– precisando que la controversia del acto administrativo se centra en el criterio relativo a que el despojo hubiere ocurrido como consecuencia de infracciones al DIH o a normas del DIDH, en la medida en que para la URT, pese a la situación de violencia, la extinción del dominio se desarrolló en debida forma y culminó sin oposiciones; de modo que con ello, la entidad demandada no tiene en cuenta que el abandono del bien se dio por la violencia generalizada en la zona, que facilitó las invasiones y condujo a la imposibilidad invencible de concurrir y conocer el inicio del proceso de extinción de dominio adelantado por el entonces INCORA.

Así pues, si bien la demanda no realiza un ejercicio de contrastación directa entre la norma jurídica que se estima vulnerada y las disposiciones administrativas que materializan dicha trasgresión; en ella sí se expone la realidad fáctica y jurídica que se considera desconocida,

¹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Auto del 17 de julio de 2020. Consejero Ponente: Oswaldo Giraldo López. Radicación: 76001-23-33-006-2014-01429-00.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ *Ibidem*.

encaminado a señalar que con los supuestos de hecho y de derecho considerados en el acto administrativo, ha debido tomarse otra decisión y no la finalmente proferida, aspecto con el cual se cuestiona la validez del acto, en la medida en que esta depende *“de que los motivos por los cuales se expide sean ciertos, pertinentes y tengan el mérito suficiente para justificar la decisión que mediante el mismo se haya tomado”*¹⁶.

En ese sentido, no resulta absolutamente indispensable que en todos los casos la demanda se enlisten las disposiciones normativas quebrantadas y se contrasten con el contenido del acto administrativo; sino que incluso dependerá de que lo cuestionado en la demanda sean los razonamientos o inferencias efectuadas al interior del mismo acto acusado –como ocurre en este caso–, en cuyo caso bastará con que se sustenten las razones por las que se estima que el acto debió arribar a otra conclusión, y en consecuencia anularse, sin que ello constituya una falta de requisitos formales de la demanda.

De manera que, no hay lugar a declarar probada la excepción previa formulada por la la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – UAEGRTD–.

En consecuencia, se

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR NO PROBADA la excepción previa de ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales, propuesta por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas –UAEGRTD–, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Una vez ejecutoriada la presente providencia, y cumplidos los requerimientos efectuados o vencidos los términos otorgados, ingresar el expediente al Despacho para tomar las decisiones que sean del caso.

Notifíquese y Cúmplase,

Firmado Por:

Nelcy Vargas Tovar

Magistrado

Mixto 004

Tribunal Administrativo De Villavicencio - Meta

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

¹⁶ *Ibidem.*

Código de verificación:

8e5cb75c62ff29e3a2657529cf767a60d1e2277d93f158bbaf3791e59b4ec44f

Documento generado en 11/08/2021 02:38:23 PM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>