



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ARAUCA
SALA DE DECISIÓN

Magistrado Ponente: LUIS NORBERTO CERMEÑO

Arauca, Arauca, veintiséis (26) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

Proceso : 50001 2331 000 2010 00078 00
Acción : Nulidad y restablecimiento del derecho
Demandante : José Iver Salazar González
Demandado : Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-INCODER
Providencia : Sentencia de primera instancia

Decide el Tribunal Administrativo de Arauca el proceso de la referencia, mediante sentencia, luego de adelantado todo el trámite correspondiente.

ANTECEDENTES

1. La demanda

José Iver Salazar González presentó y subsanó (fl. 1-80, 95-136) demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER-.

Dentro de los **hechos** que se invocan, señala que en el año 2001 adquirió mediante compraventa una posesión de mejoras de un predio denominado La Reliquia ubicado en el corregimiento de Nueva Antioquia, Municipio La Primavera, Departamento del Vichada, que el 15 de mayo de 2006 solicitó ante el Incoder la adjudicación de dicho lote, y mediante la Resolución No. 982 del 17 de noviembre de 2006 le fue adjudicado el inmueble el cual le correspondió la matrícula inmobiliaria 540-0004953; que el 20 de abril de 2007 mediante Resolución 0860 el Gerente General de tal entidad asumió el inicio y culminación del procedimiento de revocatoria directa de 31 predios, dentro de ellos el suyo; y que según auto del 23 de abril de 2007 se ordenó iniciar el trámite de revocatoria directa contra la Resolución No. 982 de 2006 porque *"Al parecer, los adjudicatarios no cumplían con el término mínimo de cinco (5) años de ocupación y explotación del predio, y además el fundo no se encontraba explotado en las proporciones exigidas por las normas que regulan la materia"*.

Expresa que el 8 de junio de 2007 radicó derecho de petición solicitando se le informara si los títulos entregados en el Vichada fueron revocados, y ante la respuesta, el 6 de julio de ese año pidió la suspensión de la resolución de revocatoria y de investigación disciplinaria, de nulidad de todo lo actuado y que se designara nuevos funcionarios para conocer del proceso, el cual a la fecha no se ha resuelto; que el Incoder designó curador *ad litem* y el mismo nunca actuó en el proceso, constituyendo una falta de defensa técnica; y que el auto del 10 de julio de 2007 mediante el cual se resuelve una nulidad, no se notificó en el proceso.



Manifiesta que no se resolvió la recusación presentada al actual Gerente de Incoder y no hay auto que decrete las pruebas solicitadas, pero en cambio se decretaron otras que no fueron pedidas; cuestiona que no se apreciaron dos declaraciones, que se ordenó traslado de una de las diligencias con fecha del acta de inspección ocular el 3 de julio de 2008, sin tener en cuenta que la resolución de revocatoria directa de la adjudicación fue expedida el 7 de abril de 2008 es decir, con varios meses de anterioridad.

Como **pretensiones**, solicita que se declare la nulidad del auto y de la Resolución del 23 de abril de 2007 por las cuales se inició el trámite, y de la Resolución 556 del 7 de abril de 2008 expedida por el Instituto Nacional de Desarrollo Rural -INCODER- mediante la cual declaró la revocatoria directa de la Resolución de adjudicación 982 de 2006; y a título de restablecimiento, dejar incólume esta última resolución, entre otras.

En respaldo de las pretensiones, presenta como **normas violadas** la Constitución Política (Artículos 13, 16, 21, 22, 23, 25 y 29), las Leyes 160 de 1994 y 1152 de 2007, y los Decretos 2664 de 1994, 01 de 1984, 1300 de 2003 y 230 de 2008. Y como **concepto de la violación**, aduce que se transgredieron las disposiciones constitucionales citadas, se desconoció el justo equilibrio entre los derechos del administrado y los intereses de la administración, pues se declaró la revocatoria de la adjudicación del predio La Reliquia dejando a un lado al adjudicatario de esta prerrogativa legal, y tampoco hubo la noción del buen servicio, pues los móviles que impulsaron al Incoder a adoptar la decisión fue una nota de la Revista Semana ocasionada por el desborde de adjudicaciones realizadas por la misma entidad en la zona donde se encuentra ubicado el predio, por lo que se actuó en contra de los principios del artículo 209 de la Constitución.

Argumenta que se cumplieron a cabalidad todas las exigencias de la Ley y el reglamento, Ley 160 de 1994 y Decretos 2664 de 1994 y 982 de 1996, para la titulación del predio La Reliquia por la Resolución 0936 de 2006, la que quedó en firme y una vez inscrita quedó amparada por la presunción de derecho establecida en la Ley 97 de 1946; y que el INCODER no demostró violación alguna a las normas vigentes lo que confirma en su parte motiva que *"Al efectuarse la revisión jurídica de expediente, se observa que se han surtido todas las atapas procedimentales, previstas en la Ley 160 de 1994 y en los Decretos reglamentarios 2664 de 1994 y 0982 de 1996"*. Agrega que la Resolución 0860 de abril de 2007 de revocatoria por varias irregularidades que refiere, está viciada de nulidad y constituye una vía de hecho que le genera invalidez e ilegalidad.

Menciona que con la expedición de la Ley 1152 de 2007 los funcionarios del Incoder quedaron sin respaldo jurídico para ejercer funciones, toda vez que derogó la Ley 160 de 1994 y los decretos reglamentarios que les permitían conocer entre otros, el trámite de revocatoria directa, por lo que el adelantado es ejercicio de funciones fuera de la Ley, que a su vez genera violación al derecho de defensa por inexistencia de un debido proceso,



además falta de competencia, que genera la nulidad absoluta de todo lo actuado desde el momento en que se expide la Ley 1152 de 2007. Con base en lo anterior, solicita se inaplique el inciso por ser inconstitucional de *"Se aplicarán las disposiciones de la Ley 1152 de 2007 y las del presente decreto a las situaciones jurídicas que se iniciaron bajo el imperio de la ley anterior, pero que aún estaban en curso o no se habían definido cuando aquel estatuto entró a regir, lo mismo que a sus efectos"*.¹

Indica que se demostró que ocupó el predio titulado desde el mismo momento en que adquirió las mejoras y que las encontradas se derivan de los recursos económicos que él ha aportado para la civilización de dichas tierras, incluso con otras actividades para el mejoramiento que ahora tiene, y el administrador lo hace por un contrato de trabajo; y que la base de la resolución de revocatoria se obtiene de una inspección mal realizada, en la que se establece un sin número de imprecisiones. Agrega que en el trámite de revocatoria hubo prejuzgamiento, no incorporación ni notificación de autos, y carece de los mínimos requisitos legales para su validez y eficacia.

2. La contestación de la demanda

2.1. El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER- en su escrito (fl. 169-201) acepta como ciertos algunos hechos, refiere que otros lo son parcialmente, otros no son ciertos y algunos no son hechos. Se opone a las pretensiones; y como razones de defensa señala que las normas legales y reglamentarias vigentes al momento de expedirse la resolución 982 de 2006 que adjudicó el predio La Reliquia eran la Ley 160 de 1994, el Decreto Reglamentario No. 2664 de 1994 y normas concordantes; que la normativa aplicable al decidir el trámite de revocatoria directa era la Ley 1152 de 2007 y su Decreto reglamentario 230 de 2008; y que se está frente a un procedimiento de adjudicación de baldíos adelantado de manera irregular, en el que se violaron las exigencias y requisitos establecidos y por tanto, había que revocar el acto de adjudicación.

Expresa que con la explotación del terreno a través del administrador, el adjudicatario no cumplió con el mandato legal que prevé que no podrá hacerse adjudicación de baldíos sino por ocupación previa en tierras con aptitud agropecuaria, lo que excluye que sea válida la explotación a través de un tercero; por lo tanto, tener la cosa por otra persona a nombre de él no es ejercer la ocupación directamente, la que en materia de terrenos baldíos es requisito para la adjudicación, luego entonces la falta de ocupación directa del inmueble la hace negatoria por cinco años antes de la adjudicación como requisito de procedibilidad de la misma.

¹ Las transcripciones que se incluyen en esta sentencia, así están escritas en el texto del que se tomaron; por lo tanto, los errores, imprecisiones y resaltados son del original, y con este aviso general, no se hará la advertencia específica cada vez que se amerite un (sic), para evitar su inútil y prolífica repetición; no obstante, se advierte que de algunas citas se suprimen notas de pie de página, por lo cual o no aparecen todas las del texto o las que aparecen no siempre tienen el mismo número que registra la sentencia o el documento original que se transcribe.



Se refiere a los hechos consignados en el acta de la diligencia de inspección ocular, y a la prueba de la explotación económica y demás requisitos para la adjudicación, a la facultad para adelantar el trámite de revocatoria directa de la resolución objeto de este trámite, a las situaciones jurídicas nacidas y consumadas bajo el imperio de la Ley 160 de 1994, y expresa que la Ley 1152 no afectaría la situación jurídica que se haya creado, así como tampoco los actos que se produjeron durante la vigencia de la Ley anterior. Agrega que no son de recibo las consideraciones jurisprudenciales esgrimidas por el adjudicatario, que teniendo en cuenta la norma aplicable no era procedente solicitar el consentimiento expreso y escrito del titular del derecho, y que en el procedimiento de revocatoria se observaron a plenitud el debido proceso, el derecho a la defensa y los principios de publicidad y motivación, así mismo, se resolvieron todas las consideraciones jurídicas y fácticas esgrimidas por el adjudicatario, y se valoraron las declaraciones del administrador y de Rolando Esteban Peláez.

Plantea la excepción de "*Caducidad de la acción*".

2.2. Francy Bibiana López Flórez al contestar como tercera interviniente señala (fl. 248-256) que los hechos son ciertos; se acoge a las pretensiones por cuanto se encuentran reunidos todos los postulados normativos necesarios para la adjudicación del predio La Reliquia, y refiere que en caso de resultar imposible la recuperación del predio, debe ordenarse al Incoder el pago de la totalidad de los costos y mejoras que se demuestren en el proceso. Presenta fundamentos de derecho que considera a su favor. Y como concepto de violación expone que la entidad demandada inició el trámite de revocatoria directa con base en la Ley 160 de 1994, y de manera arbitraria aplicó la Ley 1152 de 2007, cuando la competencia, las causales y el procedimiento motivo del inicio de las actuaciones fueron los previstos en aquella, evidenciándose una falta de competencia y violación al debido proceso de los adjudicatarios.

Argumenta que la Resolución 556 de 2008 se encuentra inmersa dentro de la causal de falsa e indebida motivación, señala irregularidades en su trámite y argumentos, y que no se permitió que los adjudicatarios demostraran la adecuada ocupación, explotación y tenencia del predio; y que por lo tanto, el acto administrativo acusado de nulidad pues asume conductas que no están consagradas en la Ley 160 de 1994.

3. Trámite surtido

3.1. La parte demandante está integrada por José Iver Salazar González; y la demandada, por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER, sucedido por la Agencia Nacional de Tierras. Interviene como tercero, Francy Bibiana López Flórez.

3.2. La demanda fue radicada (fl. 51, envés, 82), se subsanó (fl. 95-136), y luego de trámite en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y el Consejo de Estado, se admitió (fl. 153-157); se hizo la fijación en lista (fl.



168) y fue contestada (fl. 169-201). Se ordenaron pruebas (fl. 206-208), y vinculación (fl. 222-224), se notificó (fl. 243), la vinculada contestó (fl. 248-256), y se profirió nuevo auto de pruebas (fl. 261-262); se dio traslado para alegatos y concepto (fl. 909).

4. Los alegatos de conclusión

4.1. El demandante y la tercera interviniente se refieren (fl. 922-986) al trámite que se surtió dentro del proceso de adjudicación del predio La Reliquia, y expresan que cumplieron con todos los requisitos de la Ley y que a las obligaciones posteriores a la adjudicación también se les dio estricto cumplimiento, por lo que resulta improcedente y antijurídico que la entidad colocara en tela de juicio la adjudicación sin tener causales legalmente válidas para revocar un proceso transparente y riguroso; cuestionan el trámite de revocatoria por irregularidades, que va en detrimento del principio de legalidad, inocencia, buena fe, igualdad y debido proceso, entre otros, incurriendo en falsa motivación y lo que es peor aún, legislando y creando requisitos inexistentes que no le corresponden, así como falta de competencia.

4.2. La Agencia Nacional de Tierras en su escrito (fl. 911-913, 916-920) reseña los hechos de la demanda y las pretensiones, y señala que las Leyes 135 de 1961 y 160 de 1994 facultan al Incoder para que en cualquier tiempo y sin el consentimiento del beneficiario revoque las resoluciones de adjudicación de terrenos baldíos que se expidan en contra de lo establecido en las normas legales y reglamentarias, leyes que el demandante ignora para atacar la legalidad de la Resolución No. 556 de 2008, por lo que la entidad se encontraba facultada legalmente para actuar.

Aduce que el proceso de revocatoria directa se inició frente a la duda generada por la falta de cumplimiento de requisitos para la adjudicación de predios, y que actuó dentro de sus obligaciones legales y al realizar la inspección ocular se determinó que efectivamente los demandantes no tenían el derecho de ser adjudicatarios de terrenos baldíos. Manifiesta que la parte demandante no demostró los requisitos exigidos por las normas que regulan la materia; que es evidente la legalidad de la actuación administrativa, pues no existe violación de procedimientos o extralimitación en el ejercicio de facultades otorgadas por la Ley, cuando se ejercen para proteger los fines misionales para el cual fue creado el Incoder, hoy ANT.

5. El concepto del Ministerio Público

El Ministerio Público en su concepto (fl. 988-1004), luego de referirse a los antecedentes procesales y de efectuar un análisis jurídico del tema en discusión, expone que el edicto de la Resolución 556 del 7 de abril de 2008, con la cual se culmina el procedimiento administrativo de revocatoria directa, tiene constancia de fijación el 2 de mayo de 2008 a las 8:00 a.m. y de desfijación el 16 de mayo de 2008 a las 5:45 p.m., por lo que el demandante, en principio, tenía hasta el 17 de septiembre de 2008 para



radicar la demanda, época para la cual el paro judicial impedía la realización de algún acto, por lo que una vez se levantara tal circunstancia excepcional, es decir, al día siguiente del cese de actividades, que según el propio dicho del demandante fue el 15 de octubre de 2008, debió ser presentada a más tardar el 16 de octubre de 2008; sin embargo fue radicada el 21 de noviembre de 2008, es decir, después de expirado el término de caducidad, por lo que se impone declarar de oficio la excepción.

CONSIDERACIONES

Cumplidos los trámites propios de la primera instancia, procede la Sala a decidir de fondo el presente proceso judicial.

1. El problema jurídico

Consiste en: ¿Son ilegales los actos administrativos demandados, que fueron proferidos por INCODER, mediante los cuales se declaró la revocatoria directa de la Resolución No. 982 del 17 de noviembre de 2006 por la que se adjudicó el predio denominado La Reliquia al demandante?

Previo a abordar el tema, se resolverá la excepción propuesta, la cual es respaldada por el concepto del Ministerio Público.

2. Análisis de aspectos procedimentales

2.1. Sentencia de fondo. El proceso cumple con el cometido encargado a la Administración de Justicia de dirimir la disputa puesta a su consideración².

2.2. Las excepciones

2.2.1. Las propuestas. La entidad planteó la de "*Caducidad de la acción*" (fl. 194); la sustenta en que el auto del 23 de abril de 2007 con el que se inició el trámite de revocatoria directa se notificó el 24 de mayo de 2007 y como la demanda se radicó en noviembre de 2008, caducó la acción.

i). Al respecto se encuentra que si bien en la pretensión primera se pide la nulidad de dicha decisión, la misma solo se trataba de un auto de trámite que no le puso fin a la actuación administrativa; es decir, no era un acto definitivo ni en consecuencia, demandable -Como tampoco lo eran las demás decisiones de trámite o preparatorias que se expidieron-, por lo que entonces no tiene trascendencia en el proceso el tema propuesto por la entidad, máxime cuando el acto administrativo de fondo con el que terminó

² Significa que se controló en forma exitosa la legalidad procesal en todos sus aspectos, como jurisdicción, competencia, otros presupuestos procesales, y sin nulidades u otros trámites por decidir.



el procedimiento gubernativo, la Resolución 556 de 2008, también es objeto de petición de nulidad y con esta providencia concluyó la vía administrativa, frente a la cual sí procede la caducidad. Por lo tanto, en los términos propuestos por la entidad demandada no hay caducidad.

ii). Sin embargo, el Ministerio Público en su concepto (fl. 988-1004) pidió analizar este mismo asunto de la caducidad pero frente a la Resolución 556 de 2008 con la cual culminó el procedimiento administrativo de revocatoria directa; expone que el edicto de notificación de la misma tiene constancia de fijación el 2 de mayo de 2008 a las 8:00 a.m. y de desfijación el 16 de mayo de 2008 a las 5:45 p.m., por lo que el demandante en principio, tenía hasta el 17 de septiembre de 2008 para radicar la demanda, pero como solo se hizo el 21 de noviembre de 2008, cuando el tiempo había expirado se impone declarar la excepción. Agrega que aun cuando en la demanda se hizo una "aclaración adicional" para justificar la presentación extemporánea, consistente en que los términos se suspendieron por paro nacional de la Rama Judicial entre el 4 de septiembre y el 15 de octubre de 2008 lo que no se discutió en el proceso pero si en gracia de discusión se aceptara que la notificación personal se efectuó el 28 de mayo de ese año, igual el término para demandar se había vencido antes de la radicación de la demanda, pues debió haber sido instaurada a más tardar el 16 de octubre de 2008, sin que así haya acontecido, por lo que hubo caducidad.

iii). Sobre el momento en el cual se debe decidir si se encuentra probada la figura jurídica de la caducidad de la acción o modo de control, existen varias oportunidades procesales en las que se puede declarar y ninguna de ellas es preclusiva; es decir, no excluyen que en la siguiente etapa se analice y se decida sobre su ocurrencia.

El Consejo de Estado requiere que al momento de resolver sobre la caducidad de la acción, se tenga certeza de sus elementos; es decir, cuando ya reposen en el expediente suficientes elementos probatorios.

El primer momento es en la admisión de la demanda, y así lo establecía el tercer inciso del artículo 143 del C.C.A: "*Se rechazará de plano la demanda cuando haya caducado la acción*".³

Luego, hay una segunda posibilidad que se mantiene expectante durante todo el desarrollo del proceso, lo que incluye que se pueda decidir en la sentencia en cualquier instancia, de oficio, como lo consagraba el artículo 164 del C.C.A: "*EXCEPCIONES DE FONDO. (...) En la sentencia definitiva se decidirá sobre las excepciones propuestas y sobre cualquiera otra que el*

³ C.C.A corresponde al Código Contencioso Administrativo, vigente hasta el 2 de julio de 2012 pero que se aplica en los procesos iniciados antes de esa fecha, como el presente; CPACA hace referencia al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, normativa que reemplazó al C.C.A. Cuando se escriba C. Po, se hace alusión a la Constitución Política de Colombia; C.P.C es Código de Procedimiento Civil; CGP es Código General del Proceso; al mencionar C.C, es Código Civil, CST es Código Sustantivo del Trabajo, C. Co. es Código de Comercio y E. T. Estatuto Tributario. C. P. es Código Penal y CPP se refiere al Código de Procedimiento Penal. M. P. es el Magistrado Ponente en sentencias que se citan; de otra parte, "fl" indica el número de folio o página en donde se encuentra la prueba invocada o documento referido, "c" se refiere a la carpeta o cuaderno que la contiene, "a" es Anexo y "c.pr" es cuaderno de pruebas; si no se cita "c", se refiere al principal.



fallador encuentre probada. (...) El silencio del inferior no impedirá que el superior estudie y decida todas las excepciones de fondo, propuestas o no, sin perjuicio de la "reformatio in pejus". Así, hay lugar a decidir el tema.

Cuando el análisis se hace al momento de la sentencia y se encuentra probada la existencia de la figura jurídica extintiva del derecho, la decisión no es inhibirse sino negar las pretensiones de la demanda.

iiii). La figura jurídica de la caducidad de la acción o del medio de control judicial.

Es la que se presenta cuando existe una disputa judicial –También se aplica en procesos de responsabilidad fiscal o disciplinaria- y se reclaman derechos, frente a los cuales se considera que la demanda fue tardía, es decir, se radicó por fuera del término legal.

Sobre el tema, es necesario expresar que como ocurre frente a todo derecho, su titular tiene un plazo máximo para instaurar la demanda correspondiente, en ejercicio del derecho de acceso a la Administración de Justicia y de hacer valer los que aduce le fueron vulnerados por las entidades estatales. Si la demanda no se radica dentro del tiempo que establece la Ley, ocurre la figura jurídica de la caducidad de la acción o medio de control, lo que trae como consecuencia, que se pierde el derecho a reclamarle en vía judicial al causante del perjuicio pretendido.

Por lo tanto, la caducidad de la acción o del medio de control judicial es la figura por la cual se restringe en el tiempo el derecho a demandar, es decir, de poner en movimiento el aparato jurisdiccional del Estado para que resuelva una controversia jurídica. Es la aplicación del principio en un Estado Social de Derecho, en el cual si bien se protegen los derechos de las personas, también se les exige que los ejerzan durante un determinado lapso, so pena de perderlos, por lo cual es una institución sancionatoria. Su objeto es garantizar la estabilidad y la seguridad jurídica y el interés general, y consolidar situaciones normativas para evitar incertidumbres perennes y –Como también la de prescripción- propende porque en la sociedad no existan derechos sin definirse⁴.

Esta figura jurídica judicial procesal solo tiene ocurrencia cuando se presentan los cuatro elementos que la conforman: a. Tener el derecho de acción o medio de control judicial; b. Existir un lapso para hacer uso del derecho; c. El transcurso del tiempo legal; admite suspensión, cuando se tramita el requisito de procedibilidad, e interrupción cuando se radica la demanda; d. No ejercer el derecho en el tiempo legal.

⁴ La Corte Constitucional (Sentencia C-115/98) considera que "La caducidad es la extinción del derecho a la acción por cualquier causa, como el transcurso del tiempo, de manera que si el actor deja transcurrir los plazos fijados por la ley en forma objetiva, sin presentar la demanda, el mencionado derecho fenece inexorablemente, sin que pueda alegarse excusa alguna para revivirlos. Dichos plazos constituyen una garantía para la seguridad jurídica y el interés general. Y es que la caducidad representa el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho; por ende, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien, dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno indicado". Resaltado es del original.



Si bien en principio el tema puede parecer de simple confrontación aritmética entre hechos, plazo y fechas, algunos aspectos generan amplia controversia a pesar de la regulación normativa que se ha estructurado, como es lo referente a cuándo se inicia el término de caducidad, pues existen varias circunstancias para su debida aplicación que no están totalmente definidas o hay controversia sobre las variables que pueden ser utilizadas, ya se trate de demandar actos administrativos, ya cuando se refiere a acciones de reparación directa; en el primer escenario, por regla general se inicia el conteo del plazo a partir del momento en que se produce la notificación, comunicación o publicación de la decisión; no obstante, hay ocasiones en las que dichas circunstancias no son bien expresas, entre algunos aspectos controversiales, que con los demás, deben estudiarse con precisión en cada caso concreto.

Es de la naturaleza jurídica de la caducidad, que se aplica de pleno derecho, pues no admite renuncia, ni conciliación, ni desistimiento, y no puede ser objeto de negociación entre las partes, y se debe declarar de oficio cuando esté probada en el expediente.

En nuestra jurisdicción contencioso administrativa, el tema de la caducidad de la acción ha estado regulado entre otros, en el artículo 136 del C.C.A y hoy en el artículo 164 del CPACA.

Por su parte, en la jurisdicción ordinaria, el tema está regulado en el Código Civil, en el cual se denomina "*prescripción de acciones judiciales*" (Artículo 2536 y ss), e igual en el Código Procesal del Trabajo (Artículo 151).

El Consejo de Estado (M. P. Jaime Enrique Rodríguez Navas, 8 de mayo de 2017, rad. 25000-23-36-000-2016-00474-01, 58258) sobre esta figura jurídica "*Considera la Sala que la caducidad, está inspirada en elementales exigencias de seguridad, certeza y estabilidad jurídica, pone fin a un estado de incertidumbre, imponiendo en determinadas situaciones subjetivas al titular del derecho, la imperiosa necesidad de hacerlo valer en la forma y en el término predispuesto por la ley, so pena de perderlo*". Agrega que "*Por consiguiente, el efecto extintivo por caducidad, actúa al verificarse el plazo, per se, ope legis, en forma ineluctable y por disposición o mandato normativo expreso, al margen de la autonomía, decisión o querer del titular*". Y en otra providencia (M. P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, 18 de mayo de 2017, rad. 88001-23-31-000-2004-00013-01, 35090) consagró que "*La caducidad como instituto procesal debe examinarse en el marco de su fundamento constitucional, que no es otro que el artículo 228 de la Constitución en el que se apoya la ratio de los términos procesales, los cuales deben responder al principio de diligencia de todos los sujetos que actúan en el proceso*".

v). La caducidad en caso de actos administrativos. En la demanda se planteó como tema judicial de debate, la reclamación sobre la legalidad de actos administrativos. Ante ello, el medio de control establecido para su



reclamación y trámite es el de nulidad y restablecimiento del derecho, como bien lo instauró el demandante y admitió el Tribunal de origen, frente al cual consagraba el aplicable C.C.A.:

"ARTÍCULO 85. ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO. Toda persona que se crea lesionada en un derecho amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo y se le restablezca en su derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La misma acción tendrá quien pretenda que le modifiquen una obligación fiscal, o de otra clase, o la devolución de lo que pago indebidamente".

Cuando se trata de este medio de control, se tiene el deber de demandar por parte de los particulares -Si era el Estado tenía dos años, en acción de lesividad, num.7, art- 136, C.C.A.-, es decir, de acudir ante el aparato jurisdiccional del Estado, teniendo en cuenta dos escenarios: (i) En el término máximo de cuatro meses para la generalidad de los actos administrativos, o (ii) En cualquier tiempo para casos de prestaciones periódicas; como lo establecía el C.C.A.:

"ARTICULO 136. CADUCIDAD DE LAS ACCIONES. (...)

2. La de restablecimiento del derecho caducará al cabo de cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso. Sin embargo, los actos que reconozcan prestaciones periódicas podrán demandarse en cualquier tiempo por la administración o por los interesados, pero no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe".

Se anota que en el primer evento, que corresponde a lo que aquí se discute, es relativamente concreta la situación para determinar el "día siguiente" en el que se comienza a contar el término de cuatro meses, sin desconocer que en algunas circunstancias pueden presentarse aspectos complejos y difíciles, como cuando se trata de situaciones donde no hay claridad sobre fechas de actuaciones administrativas o de las comunicaciones, notificaciones o ejecución según el caso, por lo cual se requiere efectuar un análisis preciso según las particularidades de cada expediente.

Por otra parte, el término de caducidad de algunas acciones o medios de control judicial -Lo cual para este proceso no se aplica por cuanto para la fecha de radicación de la demanda no era exigible en la acción instaurada- se puede suspender, cuando en el caso a demandar se impone el trámite obligatorio de la conciliación extrajudicial administrativa (Artículos 42A, Ley 270 de 1996; 35, 37, Ley 640 de 2001; 13, Ley 1285 de 2009; hoy, en el artículo 161.1, CPACA), o se puede interrumpir lo que se presenta con la radicación de la demanda.

Sobre la figura jurídica de la caducidad de la acción o medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el Consejo de Estado (M.P. César Palomino Cortés, 2 de marzo de 2017, rad. 13001-23-33-000-2013-00224-01) consagró: "*La caducidad genera la extinción del derecho de*



acción por el transcurrir del tiempo; de manera tal que la demanda debe ser presentada dentro del término de ley, en aras a salvaguardar el interés general y la seguridad jurídica. Sin embargo, dicho lapso concluye ante la inactividad de quien encontrándose legitimado en la causa, no acciona en tiempo; por lo que la caducidad se presenta como un límite al ejercicio del derecho de acción del ciudadano”.

vi). Con base en lo expuesto y teniendo en cuenta lo allegado al expediente, se procederá a continuación a verificar si se demuestra en este proceso la existencia de los cuatro elementos que conforman la figura jurídica de la caducidad, y se establece:

Primer elemento: *Tener el derecho de acción o medio de control judicial:* En principio y para los solos efectos del análisis de esta excepción de caducidad, los demandantes cumplirían, toda vez que alegan que se ha presentado un daño antijurídico en su contra conforme con el contenido expreso de los hechos de la demanda y sus pretensiones. Esta circunstancia es distinta a si se tiene o no legitimación material o sustancial en la causa por activa, asunto que se analizaría más adelante si llega a ser necesario. Se demuestra este elemento.

Segundo elemento: *Existir un lapso legal para hacer uso del derecho:* Ya se expuso que el C.C.A. en el artículo 136, numeral 2, consagra que el lapso para hacer uso del derecho de demandar en este caso, es de cuatro (4) meses. Está cumplido este requisito.

Tercer elemento: *El transcurso del tiempo legal;* Aquí se deben establecer con precisión, los hitos temporales de inicio y final. Lo primero que se impone determinar es, en qué fecha se empiezan a contar los cuatro meses de la caducidad.

Cuando se trata de actos administrativos, en el numeral 2, del artículo 136 del C.C.A., se estableció sobre este preciso aspecto, que los cuatro meses se cuentan *“a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso”.*

De manera que la fecha inicial fue impuesta en forma perentoria por la Ley: A partir del día siguiente a cuando ocurre la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto administrativo demandado.

En el expediente se demostró cuándo ocurrió la notificación de la Resolución 556 del 7 de abril de 2008: Se hizo por edicto -Previa citación, fl. 373-377, a.1) fijado el 2 de mayo de 2008 a las 8:00 a.m. y desfijado el 16 de mayo de 2008 a las 5:45 p.m. (fl. 97-107, 124, 109-136; 409, a.1).

Por lo tanto, el plazo legal para contar el término de caducidad de la acción para el presente caso comienza **-Hito inicial-** a contarse desde el 17 de



mayo de 2008, inclusive, que es el día siguiente a aquel en el que se hizo la notificación del acto administrativo cuya nulidad se pide.

Luego, los cuatro meses de caducidad se cumplían **-Hito temporal final-** el 17 de septiembre de 2008.

Así, se demostró el tercer elemento que exige la figura jurídica de la caducidad de la acción: *El transcurso del tiempo legal*, que aquí se delimitó de manera precisa, taxativa y concreta.

Cuarto elemento. *No ejercer el derecho en el tiempo legal:* Procede definir en forma precisa si en el lapso comprendido entre los hitos temporales inicial y final, se ejerció o no el derecho a demandar, esto es, se radicó la demanda.

Está probado que la demanda se radicó el 21 de noviembre de 2008 (fl. 51-envés, 82). Y no se requería la previa solicitud para el requisito de procedibilidad de conciliación extrajudicial.

Y se reitera que el plazo máximo para radicarla, era el 17 de septiembre de 2008, inclusive. Lo que prueba que ocurrió la caducidad en este caso.

Sin embargo, se debe tener en cuenta que el apoderado del demandante plantea unas circunstancias especiales que se analizan y deciden a continuación. En efecto, en su escrito de "Aclaración adicional" (fl. 000052) anexo a la demanda, expresó:

"Igualmente, manifiesto que la resolución de revocatoria directa, fue notificada personalmente el día 22 del mes de mayo de la presente anualidad en el INCODER Bogotá D.C.; razón por la cual, el término de los cuatro (4) meses para demandar por vía ordinaria la nulidad y restablecimiento del Derecho, venció el día 22 de septiembre de 2008

Ante las circunstancias (hecho notorio) del Paro Nacional de la Rama Judicial, adelantado por Asonal Judicial, los términos para demandar se suspendieron.

En la ciudad de Bogotá D.C. el término se suspendió desde el día 04 de septiembre hasta el día 15 de octubre de 2008, hecho que motiva a creer que como el demandante tiene términos para demandar hasta el día 28 de noviembre de la presente anualidad, con la presentación de la presente demos cumplimiento al señalado término".

Vale anotar que en el oficio de Incoder que cita como anexo, no se menciona la Resolución 556 de 2008; y registra a Trapichote como el predio adjudicado y a Eduardo Javier Parra como el beneficiario, nombres del inmueble y del adjudicatario diferentes a los involucrados en el presente proceso.

En el expediente no obra prueba de dichas circunstancias que adujo en la "Aclaración Adicional"; y se hace notar que se requería acreditarlas en especial en lo referido sobre el cierre por paro, toda vez que en estas actividades sindicales no todos los Despachos Judiciales suspenden sus



servicios ni en todos los edificios se impide el ingreso de los usuarios de la administración de Justicia. De ahí que era su deber aportar la prueba.

No obstante, con los datos que suministra la parte demandante, se tendría lo siguiente: Inicio del término de caducidad: 23 de mayo de 2008, con lo que los cuatro meses vencieron el 23 de septiembre de 2008; al presumir que es cierto que en el Despacho correspondiente no era posible realizar el trámite respectivo por el paro, la obligación de radicar la demanda se trasladaba al día hábil laboral siguiente, esto es, para el mismo día en el que se reanudarán las actividades judiciales. Y como ello ocurrió según el demandante el 16 de octubre de 2008 -Informa que la suspensión fue hasta el 15 de ese mes y año-, ese día debió ser instaurada; pero solo se hizo el 21 de noviembre de 2008. Luego en estas circunstancias, también se hizo por fuera del plazo legal.

Pero aun, si lo permitieran los principios *pro actione*, *pro homine* y *pro damato*, y como es el propósito de todo servidor público judicial que está dispuesto a asumir y decidir todos los casos que se le asignen, de igual forma con el convencimiento pleno que siempre se tiene de tratar de evitar estas situaciones que son de las menos queridas por los Jueces, y en aras de extender al máximo el derecho de acceso a la administración de Justicia -Para lo que se advierte que el análisis del presente párrafo no es dable aplicar-, se hace la siguiente operación: Del 23 de mayo de 2008 -Día siguiente al de la notificación que reporta el apoderado- al 3 de septiembre de 2008 -Día anterior a la suspensión por paro-, habían transcurrido tres meses y 10 días; y al contar si fuera posible los 20 días faltantes para los cuatro meses como hábiles desde el 16 de octubre de 2008 cuando se reanudaron las actividades post-paro, se cumplieron el 13 de noviembre de 2008 -Incluso, el 19 de noviembre si se pudieran tomar esos primeros 10 días como hábiles-. Y al radicar la demanda el 21 de noviembre de 2008, también se hizo por fuera del lapso legal.

Luego, en todo caso, aun tratando de recurrir a situaciones no contempladas en el marco jurídico procesal para evitar la figura extintiva del derecho a demandar, la radicación de la demanda se efectuó cuando ya había transcurrido más de los cuatro meses que se tenían para hacerlo.

Ello demuestra que en ninguno de los escenarios posibles ni en los hipotéticos, el derecho a demandar se ejerció en el tiempo legal establecido, pues el escrito para instaurar la acción se radicó después de haber terminado el plazo disponible.

vii). Así, se concluye conforme con lo expuesto y probado y con el Consejo de Estado (M. P. Carlos Alberto Zambrano Barrera, 12 de febrero de 2015, rad. 760012331 0002004 0027001, 34.798), que sí ha tenido ocurrencia el fenómeno jurídico de la caducidad del medio de control instaurado en este proceso.

Y en consecuencia, se negarán las pretensiones de la demanda.



Como lo determina nuestra Alta Corte para cuando la medida se adopta en la sentencia (M. P. Danilo Rojas Betancourth, 29 de febrero de 2016, rad. 13001-2331-000-1999-01205-01, 35941):

“En todo caso resulta pertinente aclarar que la constatación de la ocurrencia del fenómeno de la caducidad de la acción, no da lugar a que el juzgador se inhiba de conocer el asunto, como equivocadamente lo consideró el Tribunal a quo, sino que, tal como lo ha establecido la jurisprudencia del Consejo de Estado, ello daría lugar a la expedición de un fallo denegatorio de las pretensiones de la demanda”.⁵

Se deja la precisión expresa y clara que en este caso ello ocurre -La caducidad-, no por falencias procesales de la Administración de Justicia, sino porque el demandante no radicó la demanda de manera oportuna.

Y como consta en los párrafos precedentes, no es factible evitar la excepcionalísima decisión, pues es insuperable la causa que la motiva, y se reitera, el demandante interpuso de forma extemporánea la demanda.

Y ni siquiera en ayuda de tratar de impedir su aplicación se evita aun recurriendo a los poderes y a los deberes del Juez (Artículos 42-43, CGP), como tampoco acudieron los principios *pro homine*, *pro actione* y *pro damato*, ni el derecho de acceso a la Administración de Justicia, ya que las pruebas aportadas al expediente no proporcionan algún fundamento fáctico o jurídico para eludirla, ante la omisión que se presentó y que él tenía el deber jurídico de evitar.

viii). Se concluye conforme con lo expuesto y probado, que frente al problema jurídico que se planteó, en el análisis previo que se abordó para resolver la excepción propuesta por la demandada, se acreditó que ha tenido ocurrencia el fenómeno judicial de la caducidad del medio de control instaurado en este proceso.

Con lo cual se negarán las pretensiones de la demanda extemporánea que se radicó.

2.3. Al encontrar probada en el expediente la figura jurídica de caducidad de la acción, por sustracción de materia no se abordará algún tema adicional que hubiera correspondido, como la legalidad del procedimiento administrativo que concluyó con la resolución demandada, entre otros.

2.4. Este proceso se recibió del Tribunal Administrativo del Meta para ser tramitado únicamente en cuanto a proferir la sentencia de primera instancia.

⁵ “Al respecto, esta Subsección “B” en la sentencia del 22 de noviembre de 2012, decidió denegar las pretensiones de la demanda ante la verificación acerca de la configuración del fenómeno de la caducidad de la acción. La completa referencia jurisprudencial de dicho fallo es la siguiente: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera –Subsección “B”–, sentencia del 22 de noviembre de 2012, C.P. Stella Conto Díaz del Castillo, radicación n.º 25000-23-26-000-1993-08747-01 (24870), actor: Julio Enrique Olaya Rincón, demandado: Distrito Capital y otros”.



Todos los demás trámites, incluido el de notificación, se harán en esa Corporación Judicial remitente.

3. Otras decisiones

3.1. Costas. No se condena en costas por el trámite en esta segunda instancia, toda vez que de la conducta de las partes no se evidencia mala fe, ni son constitutivas de temeridad ni de abuso del derecho.

3.2. Comunicación y remisión. Se ordenará que por Secretaría del Tribunal Administrativo de Arauca, se remita copia de esta sentencia por correo –Electrónico si aparece registrado o postal- a las partes y al Ministerio Público en carácter de mera información.

Y el expediente al Tribunal Administrativo del Meta para que prosiga con los trámites procesales, incluido el de notificación de la sentencia.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Arauca, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO. DECLARAR que en el proceso ha tenido ocurrencia la figura jurídica de la caducidad de la acción; y en consecuencia, **NEGAR** las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO. DECLARAR que no hay condena en costas.

TERCERO. ORDENAR que por Secretaría del Tribunal Administrativo del Meta se liquiden los gastos del proceso.

Y que si lo hubiere, se le devuelva a la parte demandante el saldo respectivo.

CUARTO. ORDENAR que previas las anotaciones de rigor, por Secretaría del Tribunal Administrativo de Arauca:

(i) Se remita copia de esta providencia por correo –Electrónico si aparece registrado o postal- a las partes y al Ministerio Público con carácter de mera información.

(ii) Se devuelva el expediente al Tribunal Administrativo del Meta, para que prosigan los trámites procesales que correspondan, incluido el de notificación de la sentencia.



QUINTO. ORDENAR que por el Tribunal Administrativo del Meta, y en firme la decisión, se archive el expediente, previo el registro y las anotaciones pertinentes.

La presente providencia fue aprobada por la Sala en sesión de la fecha.


NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



LUIS NORBERTO CERMEÑO
Magistrado



YENITZA MARIANA LÓPEZ BLANCO
Magistrada



LIDA YANNETTE MANRIQUE ALONSO
Magistrada