



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, dieciocho (18) de noviembre de dos mil veintiuno (2021)

SALA DE DECISIÓN ORAL No. 1

MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ

RADICACIÓN: 50 001 23 33 000 2021 00241 00
M. DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: LUIS ILVAR PULIDO PINILLA
DEMANDADO: AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS

Vistos los anteriores diligenciamientos, 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 LUIS ILVAR PULIDO PINILLA contra la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS.

ANTECEDENTES

La parte demandante presentó demanda en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho con el objeto de que se declare¹ la nulidad de la Resolución No. 6925 del 13 de agosto de 2020, a través de la cual se niega la solicitud de adjudicación del señor LUIS ILVAR PULIDO PINILLA, sobre el predio denominado "San Felipe", ubicado en la vereda El Porvenir, municipio de Puerto Gaitán; así como del acto ficto que negó el recurso de apelación interpuesto contra el anterior acto administrativo, que se consumó el 27 de octubre del 2020 y/o la Resolución No. 20204000291776 del 12 de diciembre de 2020, mediante la cual se resolvió el recurso de apelación contra la Resolución No. 6925 de 2020. Además, solicita se declare que cumple con los requisitos legales para que se le adjudique el inmueble en mención.

Como consecuencia de lo anterior, solicita se le adjudique el predio denominado "San Felipe", que hace parte de los predios "El Pedregal" y "Mi Llanura", identificados con folios de matrícula inmobiliaria No. 234-8015 y 234-8007, de la oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Puerto López. Asimismo, se ordene la inscripción de la sentencia que acceda a las pretensiones de la demanda en los folios de matrícula inmobiliaria mencionados.

CONSIDERACIONES

En principio, se tiene 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 Pág. 24-25. Ver documento "07AGREGARMEMORIAL.PDF", registrado en la fecha y hora 23/09/2021 10:07:46 P. M., consultable en la plataforma Tyba. Documento 06 SharePoint.

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 esta, 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 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.

Pues bien, con relación al medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, como el que hoy nos ocupa, el numeral 2, literal d), del artículo 164 del C.P.A.C.A establece que "...cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, 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". (subraya fuera del texto)

En el caso concreto, tenemos que las pretensiones de la demanda están dirigidas a obtener la nulidad de la Resolución No. 6925 del 13 de agosto de 2020², a través de la cual se ordenó no iniciar la segunda fase de la parte administrativa del Procedimiento Único de Ordenamiento Social de la Propiedad para el reconocimiento de derechos de propiedad rural y, en consecuencia, negar la solicitud de adjudicación presentada por el señor LUIS ILVAR PULIDO PINILLA.

Contra la anterior decisión, el 27 de agosto de 2020³ se formuló recurso de apelación, ante lo cual, a través de Resolución No. 20204000291776 del 21 de diciembre de 2020⁴, se confirmó el anterior acto administrativo; decisión que fue notificada el **22**

² Pág. 291-322. Ver documento "04OFICINADEAPOYOAGREGAANEXOS.PDF", registrado en la fecha y hora 6/07/2021 5:48:43 P. M., consultable en la plataforma Tyba. Documento 01 SharePoint.

³ Pág. 260-262 y 265-290. Ibidem.

⁴ Pág. 332-367. Ibidem.

de diciembre de 2020, según lo indicó el apoderado de la parte actora en su escrito de subsanación.

Visto lo anterior, el demandante tenía como plazo máximo para impetrar la demanda el **23 de abril de 2021**, sin embargo, el plazo se suspendió en virtud de la presentación de la solicitud de conciliación prejudicial, radicada el **27 de enero de 2021**, es decir, cuando faltaba **02 meses, 27 días**, y cuya constancia de haberse agotado el requisito de procedibilidad se expidió el **18 de marzo de 2021**⁵, por tanto, el término se reanudó desde el día siguiente, con lo que se infiere que la demanda debió presentarse a más tardar el **15 de junio de 2021**, y como fue presentada el **01 de julio de 2021**, según la trazabilidad del correo remitido para reparto⁶, 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, por lo cual se debe rechazar la misma de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 169 del CPACA.

Ahora bien, se observa que el apoderado de parte actora informó en la subsanación de la demanda que, el 27 de octubre de 2020 se cumplieron los 2 meses para que la Dirección de Acceso a Tierras resolviera el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución No. 6925 del 2020, sin que la entidad demandada hubiera emitido pronunciamiento alguno en este lapso, por lo que operó el fenómeno jurídico del silencio administrativo negativo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 86 del CPACA.

En efecto, el artículo 86 del CPACA, señala lo siguiente:

"ARTÍCULO 86. SILENCIO ADMINISTRATIVO EN RECURSOS. *Salvo lo dispuesto en el artículo 52 de este Código, transcurrido un plazo de dos (2) meses, contados a partir de la interposición de los recursos de reposición o apelación sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos, se entenderá que la decisión es negativa.*

El plazo mencionado se suspenderá mientras dure la práctica de pruebas.

La ocurrencia del silencio negativo previsto en este artículo no exime a la autoridad de responsabilidad, ni le impide resolver siempre que no se hubiere notificado auto admisorio de la demanda cuando el interesado haya acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

La no resolución oportuna de los recursos constituye falta disciplinaria". (Subraya y negrilla intencional)

Al respecto, frente a la figura del silencio administrativo, el Consejo de Estado ha señalado lo siguiente⁷:

"El silencio administrativo es un fenómeno en virtud del cual la ley contempla que, en determinados casos, a la falta de decisión de la Administración frente a peticiones o recursos elevados por los administrados, se le da un efecto que puede

⁵ Pág. 327-329. Ibidem.

⁶ Ver documento "03OFICINADEAPOYOAGREGAANEXOS.PDF", ibidem. Documento 02 SharePoint.

⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Providencia del 4 de junio de 2020. Rad: 05001-23-33-000-2015-00995-01 (22910). CP: Stella Jeannette Carvajal Basto.

ser negativo o positivo. Ese efecto se conoce como acto ficto o presunto pues, aunque en tales eventos no existe una decisión expresa que contenga la voluntad de la Administración frente al asunto que ha sido sometido a su consideración, la Ley le da al silencio de la Administración unos efectos similares a los del acto administrativo expreso. La razón de ser del fenómeno del silencio administrativo es la de evitar que los asuntos que la Administración debe resolver queden sin decidir de manera indefinida.

En el caso del silencio negativo, le abre al interesado la posibilidad de demandar el acto ficto negativo, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, para que le sea resuelta la situación, sin que deba esperar de manera indefinida una solución al respecto, y de esta manera poderle garantizar la efectividad de sus derechos.

/.../

El silencio administrativo negativo configura una ficción legal denominada acto ficto o presunto, que no es más que la presunción de una negativa de la administración por el hecho de no haber resuelto la petición. Ese acto no configura una respuesta, por lo que la Administración no queda eximida de responder, excepto cuando el afectado ha interpuesto los recursos contra dicho acto o cuando habiendo acudido ante la jurisdicción contencioso administrativa, se haya notificado auto admisorio de la demanda". (Subraya intencional)

Y, específicamente cuando se ha emitido un pronunciamiento por parte de la administración luego de transcurrido el término legal para resolver la correspondiente petición o recurso, el Consejo de Estado ha señalado lo siguiente⁸:

"A este respecto, es pertinente precisar que, independientemente de la responsabilidad disciplinaria que pudiere deducirse a las autoridades o a los servidores públicos que inobservaren el deber de dar oportuna respuesta a las peticiones y recursos, habrá lugar a la configuración del silencio administrativo y, por tanto, del correspondiente acto administrativo ficto o presunto en todos aquellos eventos en que la administración no resuelva o no decida el fondo de la petición que le ha sido elevada, lo cual incluye los casos en los cuales la respuesta que se brinde a la petición correspondiente resulte puramente formal o de trámite, pero sin adoptar decisión, así como los casos en que expedida la decisión, esta no se notifica en la forma y con el lleno de las exigencias legales (artículos 44 y 45 C.C.A.), puesto que la falta de notificación o su irregularidad le impide al acto respectivo la generación de sus efectos.

En ese orden, destáquese que el acto ficto o presunto opera tanto en relación con la petición inicial, cuestión que da lugar a la configuración del denominado silencio administrativo sustancial o inicial, como en relación con los recursos que se interponen en debida forma en la vía gubernativa contra actos administrativos previos -expresos o presuntos-, caso éste en el cual se denomina silencio administrativo procesal o adjetivo. Último que corresponde a los hechos de la demanda sub lite.

*Ahora bien, en lo tratante al silencio administrativo negativo, tanto sustancial como procesal, conforme al marco jurídico, debe ponerse de presente que (i) opera por ministerio de la Ley, pues no requiere declaración judicial que lo reconozca, lo que significa a su vez que (ii) el sólo vencimiento del plazo consagrado en la ley como requisito para que opere no libera a la administración de la obligación constitucional de resolver la solicitud, cuestión que, a la vez, sirve para poner de presente que ello no significa que el silencio administrativo negativo obre de manera automática, por la sola expiración del plazo consagrado como requisito para que opere, comoquiera que se trata de una garantía consagrada a favor del peticionario, de donde quedará a voluntad de éste determinar su efectiva configuración a partir de la conducta que decida emprender, **puesto que queda a su elección la opción***

⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. Providencia del 7 de septiembre de 2018. Rad: 08001-23-31-000-1998-00658-01(37570). CP: Stella Conto Díaz del Castillo.

de esperar un pronunciamiento expreso de la administración, que puede realizarse en cualquier momento mientras la administración conserve la competencia para ello y que, de darse, excluye per se la opción de que se llegue a configurar un acto administrativo ficto o presunto o; por el contrario, dejar de esperar y dar por configurado el respectivo silencio, bien porque hubiere procedido a interponer, en debida forma, los recursos pertinentes en la vía gubernativa contra el correspondiente acto ficto o presunto o bien porque hubiere procedido a demandar la declaratoria de nulidad de dicho acto administrativo presunto ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Ahora bien, para la configuración del silencio administrativo negativo de carácter procesal o adjetivo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 del C.C.A., se requiere el vencimiento de un plazo de dos meses que iniciará a computarse a partir de la interposición en debida forma, en vía gubernativa, de los recursos correspondientes contra un acto administrativo previo, sin que durante ese término la administración hubiere proferido y notificado decisión expresa que los decida.

Cabe destacar también que el vencimiento del término legalmente establecido para la decisión de los recursos interpuestos en vía gubernativa, no exime a la autoridad administrativa de la obligación constitucional y legal de resolverlos, mientras el particular no haya acudido ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Señala la norma:

"ARTÍCULO 60. Modificado por el art. 7, Decreto Nacional 2304 de 1989
Transcurrido un plazo de dos (2) meses contado a partir de la interposición de los recursos de reposición o apelación sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos, se entenderá que la decisión es negativa.

El plazo mencionado se interrumpirá mientras dure la práctica de pruebas.

La ocurrencia del silencio administrativo negativo previsto en el inciso 1º no exime a la autoridad de responsabilidad; ni le impide resolver mientras no se haya acudido ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo" – se destaca-

Es por ello que **esta Sección ha considerado que si después de transcurridos los dos meses siguientes a la interposición de los recursos administrativos el recurrente continúa esperando a que la administración le de contestación, la notificación de dicho pronunciamiento expreso de la administración excluye la posibilidad de que se llegue a configurar un acto administrativo ficto o presunto.** Pero, si por el contrario, el interesado opta por dejar de esperar la respuesta que no ha recibido e interpone los recursos de la vía gubernativa "(...) en contra del acto ficto o instaura la demanda contencioso administrativa encaminada a obtener la declaratoria de nulidad del acto administrativo presunto, entonces habrá preferido dar por configurado el silencio administrativo". (Negrilla y subraya intencional)

Si bien se hace mención a la normatividad del Código Contencioso Administrativo, ha de tenerse en cuenta que la modificación del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, únicamente se produjo frente a la notificación del auto admisorio de la demanda cuando el interesado haya acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, como lapso con el que cuenta la administración para emitir el acto administrativo correspondiente, lo cual no varía las conclusiones efectuadas por el Consejo de Estado para el caso concreto.

De lo anterior, advierte la Sala que como en el presente asunto mediante Resolución No. 20204000291776 del 21 de diciembre de 2020, se confirmó lo decidido a través de la Resolución No. 6925 del 13 de agosto de 2020, y, si bien la primera de las mencionadas fue proferida por fuera del término legalmente conferido a la entidad demandada para su emisión, aquella corresponde al acto expreso de la administración

que no posibilita la configuración del silencio administrativo negativo, y desde cuya notificación ha de realizarse el conteo del fenómeno jurídico de la caducidad, como atrás se describió.

De tal manera que, en el *sub judice* para cuando se acudió a la jurisdicción - presentación de la demanda- ya se había proferido y notificado el acto expreso, dentro de la oportunidad que el legislador le dio a la administración para cumplir su deber aunque ya hubiese transcurrido el término de dos (2) meses para que operara el silencio administrativo negativo procesal, por ende la tesis expuesta por el apoderado de la parte actora sobre el acto ficto para impedir que opere la caducidad en el asunto, queda sin sustento.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Meta, en Sala de Decisión,

RESUELVE:

PRIMERO: **RECHAZAR** la demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho presentada por LUIS ILVAR PULIDO PINILLA contra la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS, por caducidad, según las razones expuestas en la parte considerativa de este proveído.

SEGUNDO: Una vez ejecutoriada esta providencia, como ha sido tramitado de manera netamente digital, archívese el expediente en la misma forma, dejando las constancias del caso y con las seguridades que ello exija

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de Decisión Oral No. 1 celebrada el 18 de noviembre de 2021, según Acta No. 079, y se firma de forma electrónica.

Firmado Por:

Claudia Patricia Alonso Perez

Magistrado

Mixto 005

Tribunal Administrativo De Villavicencio - Meta

Carlos Enrique Ardila Obando

Magistrado

Mixto 002

Tribunal Administrativo De Villavicencio - Meta**Nohra Eugenia Galeano Parra****Magistrada****Mixto****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

Código de verificación:

**f2909fc8fbd81220065d71da7c82d6c12368a807def19b463f18e9
085b015f0a**

Documento generado en 24/11/2021 02:54:54 PM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL:**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**