Función Pública

Sentencia 02289 de 2018 Consejo de Estado

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÃN PRIMERA

BogotÃ¡, D. C., diecinueve (19) de julio de dos mil dieciocho (2018)

CONSEJERA PONENTE: MARÃA ELIZABETH GARCÃA GONZÃLEZ

REF: Expediente nro. 25000-23-41-000-2016-02289-01

Recurso de apelaciÃ³n contra el auto de 27 de septiembre de 2017, proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca –SecciÃ³n Primera – SubseccciÃ³n B.

Actores: GLORIA BENAVIDES VIUDA DE CORTES Y OTROS

TESIS: SE CONFIRMA AUTO QUE RECHAZA LA DEMANDA. EL REQUISITO DE LA CONCILIACIÃN PREJUDICIAL ES EXIGIBLE CUANDO EL ACTO ES DE CARAÃCTER PARTICULAR Y CONTENIDO ECONÃMICO.

La Sala decide el recurso de apelaciÃ³n oportunamente interpuesto por la actora, mediante apoderada, contra el proveÃdo 27 de septiembre de 2017 por medio del cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca –SecciÃ³n Primera – SubseccciÃ³n B, en adelante el Tribunal, rechazÃ³ el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho al considerar que no se habÃa agotado la conciliaciÃ³n extrajudicial como requisito de procedibilidad.

I-. ANTECEDENTES

Los seÃ±ores GLORIA BENAVIDES VIUDA DE CORTES, MONICA y CAMILO ANTONIO JOSE CORTES BENAVIDES, mediante apoderada judicial, instauraron demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra las Resoluciones nÃºms. 2433 de 28 de octubre de 2015, *“por medio de la cual se decide sobre una solicitud de inscripciÃ³n en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente”*, y 01294 de 30 de junio de 2016, *“por la cual se decide sobre un recurso de reposiciÃ³n”*, expedidas por el Director Territorial BogotÃ¡ de la Unidad Administrativa Especial de GestiÃ³n de RestituciÃ³n de Tierras Despojadas.

En virtud de lo anterior, solicitan que se declare la nulidad de las resoluciones acusadas y, en consecuencia, se ordene a la “DIRECCIÃN TERRITORIAL BOGOTÃ DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÃN DE RESTITUCIÃN DE TIERRAS DESPOJADAS, la inscripciÃ³n de los inmuebles de los demandantes debidamente relacionados en los hechos de la demanda en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, para que se tramite el respectivo proceso ante la autoridad competente para recuperar los inmuebles […] (Negrillas y subrayas

fuera de texto)”.

Â

II-. FUNDAMENTOS DE LA PROVIDENCIA APELADA

El Tribunal en providencia de 27 de septiembre de 2017 rechazÃ³ la demanda al considerar que la parte actora, al instaurar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, no agotÃ³ el requisito de procedibilidad establecido en el numeral 1 del artÃculo 161 de la Ley 1437 de 2011, esto es, la conciliaciÃ³n extrajudicial.

ExplicÃ³ que, para el caso de la conciliaciÃ³n prejudicial o extrajudicial el CPACA prevÃ© como excepciÃ³n aquellos eventos en que la administraciÃ³n demanda un acto administrativo expedido por medios ilegales y fraudulentos.

SeÃ±alÃ³ que, en el caso concreto la parte demandante no acreditÃ³ haber convocado previamente a la administraciÃ³n (U.A.E de GestiÃ³n de RestituciÃ³n de Tierras Despojadas) a conciliar ante el Ministerio PÃºblico, incumpliendo el requisito de procedibilidad de la conciliaciÃ³n prejudicial, previa para demandar.

III-. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÃN

La apoderada de la actora, al impugnar la decisiÃ³n del Tribunal, seÃ±alÃ³ que el auto que inadmitiÃ³ el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho no es claro, debido a que en la parte resolutiva de dicho proveÃdo, no manifestÃ³ lo que se debÃa subsanar y aportar a la demanda.

Arguye que, no interpuso recurso contra la decisiÃ³n anterior, sino que a travÃ©s de memorial solicitÃ³ al Tribunal que aclarara el auto que inadmitiÃ³ la demanda, lo cual no tuvo en cuenta el magistrado sustanciador.

IV.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

En primer lugar, la Sala advierte que a travÃ©s de auto de 9 de junio de 2017, el Tribunal inadmitiÃ³ la demanda instaurada por la seÃ±ora Gloria Benavides Viuda de CortÃ©s y otros, por cuanto la parte actora no aportÃ³ al expediente copia de la solicitud de conciliaciÃ³n prejudicial o extrajudicial y tampoco acompaÃ±Ã³ copia de la ResoluciÃ³n nro. 01294 de 30 de junio de 2016 [1](acto acusado).

En atenciÃ³n a lo anterior, la parte actora solicitÃ³ aclaraciÃ³n de la inadmisiÃ³n de la demanda, con la cual acompaÃ±Ã³ copia del acto administrativo en menciÃ³n y frente al requisito de conciliaciÃ³n prejudicial afirmÃ³ que no era necesario aportarse, toda vez que en el caso concreto operÃ³ el silencio administrativo positivo.

Frente a lo precedente, el Tribunal en proveÃdo de 24 de julio de 2017 rechazÃ³ por extemporÃ¡nea la referida solicitud de aclaraciÃ³n.

Con posterioridad a ello, la actora interpuso recurso de reposiciÃ³n y en subsidio de apelaciÃ³n contra la providencia anterior, los cuales fueron rechazados por improcedentes a travÃ©s de auto de 24 de agosto de 2017.

Finalmente, en la providencia hoy recurrida, el Tribunal manifestÃ³ que la actora no corrigiÃ³ en la totalidad los yerros indicados en el auto inadmisorio, pues a pesar de que allegÃ³ al expediente copia de la ResoluciÃ³n nÃºm. 01294 de 30 de junio de 2016, no cumpliÃ³ con la carga procesal de acreditar el cumplimiento del requisito de conciliaciÃ³n prejudicial establecido en el artÃculo 161 de la Ley 1437 de 2011.

De lo precedente, la Sala indica que el artÃculo 170 del CÃ³digo de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo impone la inadmisiÃ³n de la demanda que carezca de los requisitos y formalidades seÃ±alados en la ley, los cuales deberÃ¡n ser corregidos por la parte demandante en un plazo de diez (10) dÃas. La misma norma advierte que si no se corrigen los defectos, se rechazarÃ¡ la demanda.

En el asunto de la referencia, el *a quo* al examinar la demanda advirtiÃ³ que no se cumplieron los requisitos del numeral 1 del artÃculo 161 y el artÃculo 166 del CÃ³digo de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, al no acompaÃ±arse copia de uno de los actos acusados, esto es, la ResoluciÃ³n 01294 de 30 de junio de 2016 y copia de la constancia de la conciliaciÃ³n prejudicial o extrajudicial ante la administraciÃ³n.

La Sala estima que asistiÃ³ razÃ³n al Tribunal al ordenar corregir la demanda a travÃ©s del auto de 9 de junio de 2017, si se tiene en cuenta que su fundamento se basÃ³ en el no cumplimiento de los requerimientos seÃ±alados en la Ley 1437 de 2011.

Ahora bien, en esta instancia, la parte actora pretende que se revoque el auto de 27 de septiembre de 2017, por medio del cual el Tribunal rechazÃ³ la demanda al considerar que no habÃa agotado la conciliaciÃ³n prejudicial como requisito de procedibilidad.

Siendo ello asÃ, el problema a resolver se circunscribe a determinar si la parte demandante debÃa cumplir con el requisito de procedibilidad de la conciliaciÃ³n prejudicial para acudir ante esta JurisdicciÃ³n a demandar, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, contra las Resoluciones nÃºms. 2433 de 28 de octubre de 2015 y 1294 de 30 de junio de 2016.

Para una mejor comprensiÃ³n del asunto objeto de estudio, la Sala transcribe apartes de los actos demandados:

"[…] RESOLUCIÃN NÃMERO RO 2433 de 28 DE OCTUBRE DE 2015. Por medio de la cual se decide sobre una solicitud de inscripciÃ³n en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente".

[…] Ahora bien, en el caso objeto de anÃ¡lisis se harÃ¡ especial Ã©nfasis en el primero y segundo de los elementos citados: i) el aprovechamiento de la situaciÃ³n de violencia, y ii) la privaciÃ³n arbitraria de la propiedad, posesiÃ³n u ocupaciÃ³n.

[…] En este sentido, si bien el seÃ±or ANTONIO CORTES RUEDA(q.e.p.d) posiblemente fue vÃctima del delito de invasiÃ³n de tierras, aunque tal hecho no se pudo demostrar, tambiÃ©n lo es que, se probÃ³ durante el trÃ¡mite administrativo, que las circunstancias que dieron lugar a la pÃ©rdida del vÃnculo material con los inmuebles, obedeciÃ³ a la voluntad del seÃ±or CORTES RUEDA(q.e.p.d) al consentir el ingreso de los actuales poseedores y terceros intervinientes en este proceso a predios de su propiedad, con el fin de poder negociarlos con el INCORA hoy INCODER, negociaciones voluntarias que son concordantes con lo declarado bajo la gravedad del juramento por el seÃ±or EVER MUÃOZ el dÃa 02 de julio del aÃ±o 2015, cuando en su relato indicÃ³, que los predios de propiedad del seÃ±or ANTONIO CORTES RUEDA(q.e.p.d) fueron ocupados con su autorizaciÃ³n, para poder entrar en proceso de negociaciÃ³n con el INCORA.

[…] Finalmente, en cuanto a la privaciÃ³n arbitraria del derecho a la propiedad, posesiÃ³n u ocupaciÃ³n, se puede afirmar que, actÃºa arbitrariamente quien lo hace contrario a derecho, abusando del mismo y sin fundamentos o causas legales; circunstancia que si bien en el presente caso, segÃºn la declaraciÃ³n de los solicitantes pudo haber acontecido, pues el solicitante aun funge como propietario de los predios objeto de estudio, los cuales en la actualidad se encuentran ocupados por terceras personas, el despojo de aquellos, como en reiteradas oportunidades se ha seÃ±alado, no fue por causas relacionadas con el conflicto armado interno, razÃ³n por la que, al no existir un nexo de causalidad con este ÃºltimO, tales controversias no son de competencia de esta Unidad dirimirlas, como el de la JurisdicciÃ³n Ordinaria. Es decir, tanto para el elemento de privaciÃ³n, como el de la arbitrariedad informado en la ley, es menester que se encuentren permeados por el conflicto armado, como circunstancia que influye directamente en la negociaciÃ³n realizada por las partes, situaciÃ³n que no se presenta en este asunto por cuanto las acciones desplegadas por los actuales ocupantes de las tierras se realizaron con la connivencia del padre de los reclamantes, asÃ el negocio no saliera como esperaba, por las garantÃas hipotecarias y el embargo que cursaba sobre los predios, en varias oportunidades mencionados en el cuerpo de este acto administrativo.

Conforme a lo antes expuesto, encuentra claramente esta DirecciÃ³n Territorial que, en el presente caso no concurrieron los elementos necesarios para determinar la existencia de un despojo de tierras, debido a que las situaciones que conllevaron a la pÃ©rdida material con los

predios solicitados, se presentaron con personas que no guardan relaciÃ³n alguna con el conflicto armado interno, ni pertenecen a ningÃºn grupo armado ilegal, ni mucho menos se aprovecharon del contexto de violencia para presuntamente despojar a los reclamantes de los predios objeto de restituciÃ³n *[…]*

"[…] RESOLUCIÃN NÃMERO 01294 DE 30 DE JUNIO DE 2016

Por la cual se decide sobre un recurso de reposiciÃ³n"

[…] Por tanto, al no existir prueba suficiente sobre las amenazas y el desplazamiento forzado del que fueron vÃctimas el seÃ±or ANTONIO CORTES RUEDA(q.e.p.d) y sus familiares por parte del grupo armado ilegal de las guerrilla de las FARC, no es dable colegir; que el delito de invasiÃ³n de tierras y el proceso policivo de lanzamiento por ocupaciÃ³n de hecho, tenga relaciÃ³n con el conflicto armado, por lo cual, los reclamantes no ostentarÃan la calidad de victimas bajo los parÃ¡metros del artÃculo 3Â° de la Ley 1448 de 2011.

[…] Finalmente, es menester poner en conocimiento de los recurrentes, que al no probarse en el presente caso, la concurrencia de los elementos necesarios para determinar la existencia de un despojo de tierras, en razÃ³n a que las situaciones que conllevaron a la pÃ©rdida material de los predios solicitados, se presentaron con personas que no guardan relaciÃ³n alguna con el conflicto armado interno, ni pertenecen a algÃºn grupo armado ilegal, ni mucho menos se aprovecharon del contexto de violencia para presuntamente despojar a los reclamantes de los predios objeto de restituciÃ³n, las controversias suscitadas con ocasiÃ³n de los actos posesorios que hasta la fecha han venido ejerciendo los supuestos "invasores" de los predios, deben ser ventiladas ante la JurisdicciÃ³n Ordinaria, por no tener una relaciÃ³n suficiente con el conflicto armado interno.

AsÃ las cosas, para esta DirecciÃ³n Territorial, los seÃ±ores CAMILO ANTONIO JOSE CORTES BENAVIDES, MONICA CORTES BENAVIDES y GLORIA BENAVIDES DE CORTES, en su condiciÃ³n de legitimados del seÃ±or ANTONIO CORTES RUEDA (q.e.p.d) no son titulares de la acciÃ³n de restituciÃ³n de tierras, conforme lo establece el artÃculo 75 y 81 de la Ley 1448 de 2011[…]".

Como quedÃ³ visto, mediante la ResoluciÃ³n nÃºm. 2433 de 28 de octubre de 2015, la entidad demandada negÃ³ la inscripciÃ³n de los predios denominados "SANTA MONICA", "EL PILAR", "LOS PIRINEOS", "SAN JORGE" y "EL LUCERO" en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, bajo el argumento de que la pÃ©rdida material de los bienes solicitados se originÃ³ por situaciones distintas al conflicto armado del paÃs.

Dicho acto administrativo fue objeto del recurso de reposiciÃ³n, el que se resolviÃ³ a travÃ©s de la ResoluciÃ³n 01294 de 30 de junio de 2016, que confirmÃ³ la decisiÃ³n.

Precisado lo anterior, la Sala seÃ±ala que la conciliaciÃ³n prejudicial o extrajudicial es un requisito previo para la interposiciÃ³n de la demanda que se encuentra expresamente establecido en el numeral 1 del artÃculo 161 del CÃ³digo de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y, por tal virtud, en caso de que el juez de conocimiento advierta su omisiÃ³n, debe inadmitirse para que la parte interesada acredite su cumplimiento, so pena de que aquella sea rechazada.

Asimismo, de conformidad con los artÃculos 70 de la Ley 446 de 7 de julio de 1998[2], que modificÃ³ el artÃculo 59 de la Ley 23 de 21 de marzo 1991[3] y 2Â° del Decreto 1716 de 14 de mayo de 2009[4], son susceptibles de conciliaciÃ³n extrajudicial los conflictos de carÃ¡cter particular y contenido econÃ³mico, lo cual, ha sido reafirmado en la jurisprudencia del Consejo de Estado, con la entrada en vigencia del CÃ³digo de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En efecto, el artÃculo 2Â° del Decreto 1716 de 14 de mayo de 2009, establece:

"[…] Asuntos susceptibles de conciliaciÃ³n extrajudicial en materia contencioso administrativa. PodrÃ¡n conciliar, total o parcialmente, las

entidades pÃºblicas y las personas privadas que desempeÃ±an funciones propias de los distintos Ã³rganos del Estado, por conducto de apoderado, sobre los conflictos de carÃ¡cter particular y contenido econÃ³mico de los cuales pueda conocer la JurisdicciÃ³n de lo Contencioso Administrativo a travÃ©s de las acciones previstas en los artÃculos 85, 86 y 87 del CÃ³digo Contencioso Administrativo o en las normas que los sustituyan […]".

De la disposiciÃ³n transcrita, se extrae con claridad que la conciliaciÃ³n es requisito de procedibilidad en los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho, controversias contractuales y de reparaciÃ³n directa, pero siempre que, i) los asuntos sean conciliables, lo cual tendrÃ¡ que verificar el Procurador Judicial o el juez de conocimiento y ii) que la controversia o litigio sea de contenido particular y econÃ³mico.

Cabe resaltar que por mandato expreso del artÃculo 278[5] del Decreto 4829 de 20 de diciembre de 2011[6], el acto administrativo que niega la inclusiÃ³n de predios en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, es susceptible de ser demandado ante esta jurisdicciÃ³n en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, mientras que el que incluye es del conocimiento de la jurisdicciÃ³n de tierras.

Â

De lo precedente, la Sala considera que en el caso bajo examen, y de acuerdo con lo afirmado por el *a quo,* sÃ era necesario agotar el requisito de procedibilidad de la conciliaciÃ³n prejudicial para acudir ante la JurisdicciÃ³n de lo Contencioso Administrativo, ya que el acto acusado, esto es, la ResoluciÃ³n 2433 de 28 de octubre de 2015, expedida por la Unidad Administrativa Especial de GestiÃ³n de RestituciÃ³n de Tierras Despojadas y la que la confirmÃ³, crea una situaciÃ³n jurÃdica particular frente a los seÃ±ores Gloria Benavides Viuda de Cortes, MÃ³nica y Camilo Antonio JosÃ© Cortes Benavides, en cuanto se le negÃ³ la inscripciÃ³n de los predios denominados "Santa Monica", " el pilar", " los pirineos", " san Jorge" y " el lucero" en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, los cuales tienen una cuantificaciÃ³n en el mercado, que se acredita con el avalÃºo catastral, requisito este indispensable para acudir a solicitar dicha inscripciÃ³n ante la Unidad de Tierras, lo que pone de manifiesto el carÃ¡cter econÃ³mico en el presente asunto, aunado a los beneficios que se derivarÃan del derecho a la restituciÃ³n, en caso de que prosperaran las pretensiones de la demanda, tales como el proyecto productivo, alivio de pasivos y subsidio de vivienda (Decreto 1071 de 2015, artÃculo 2.15.2.1.).

AsÃ las cosas, en aquellos eventos en que existe una pretensiÃ³n concreta y de carÃ¡cter econÃ³mico se hace exigible el requisito de procedibilidad de la conciliaciÃ³n prejudicial.

Teniendo en cuenta lo precedente, la Sala confirmarÃ¡ el auto de 27 de septiembre de 2017, proferido por el Tribunal, por el cual rechazÃ³ la demanda instaurada por la actora.

En mÃ©rito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, SecciÃ³n Primera,

RESUELVE

CONFÃ□RMASE el proveÃdo apelado proferido el 27 de septiembre de 2017, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca –SecciÃ³n Primera – SubsecciÃ³n B.

Ejecutoriada esta providencia, devuÃ©lvase el expediente al Tribunal de origen.

CÃ□PIESE, NOTIFÃ□QUESE Y CÃ□MPLASE.

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leÃda, discutida y aprobada en la sesiÃ³n del dÃa 19 de julio de 2018.

HERNANDO SÃ□NCHEZ SÃ□NCHEZ MARÃ□A ELIZABETH GARCÃ□A GONZÃ□LEZ

Presidente

OSWALDO GIRALDO LÃ□PEZ ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÃ□S

NOTAS DE PIE DE PÃGINA

1 A travÃ©s de la cual se resolviÃ³ el recurso de reposiciÃ³n presentado contra la ResoluciÃ³n nro. 2433 de 28 de octubre de 2015, de manera confirmatoria, con la cual quedÃ³ agotada la vÃa gubernativa.

2 “Por la cual se adoptan como legislaciÃ³n permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del CÃ³digo de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del CÃ³digo Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestiÃ³n, eficiencia y acceso a la justicia”.

3 “Por medio de la cual se crean mecanismos para descongestionar los Despachos Judiciales, y se dictan otras disposiciones”.

4 “Por el cual se reglamenta el artÃculo13 de la Ley 1285 de 2009, el artÃculo 75 de la Ley 446 de 1998 y del CapÃtulo V de la Ley 640 de 2001”.

5 “ArtÃculo 27. *De la procedencia de la acciÃ³n contenciosa*. Una vez agotada la vÃa gubernativa, el solicitante que no haya sido incluido en el Registro, podrÃ¡ acudir ante la JurisdicciÃ³n de lo Contencioso Administrativa en ejercicio de la acciÃ³n de nulidad y restablecimiento del derecho”.

6 “Por el cual se reglamenta el CapÃtulo IIIdel TÃtulo IV de la Ley 1448 de 2011 en relaciÃ³n con la restituciÃ³n de tierras”.

Fecha y hora de creación: 2024-06-02 02:48:30