



# Función Pública

## Sentencia 02289 de 2018 Consejo de Estado

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

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

CONSEJERA PONENTE: MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

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

Recurso de apelación contra el auto de 27 de septiembre de 2017, proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca -Sección Primera - Subsección B.

Actores: GLORIA BENAVIDES VIUDA DE CORTES Y OTROS

TESIS: SE CONFIRMA AUTO QUE RECHAZA LA DEMANDA. EL REQUISITO DE LA CONCILIACIÓN PREJUDICIAL ES EXIGIBLE CUANDO EL ACTO ES DE CARÁCTER PARTICULAR Y CONTENIDO ECONÓMICO.

La Sala decide el recurso de apelación oportunamente interpuesto por la actora, mediante apoderada, contra el proveído 27 de septiembre de 2017 por medio del cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca -Sección Primera - Subsección B, en adelante el Tribunal, rechazó el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho al considerar que no se había agotado la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad.

### I-. ANTECEDENTES

Los señores 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 núms. 2433 de 28 de octubre de 2015, “*por medio de la cual se decide sobre una solicitud de inscripción 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 reposición*”, expedidas por el Director Territorial Bogotá de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución 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 “DIRECCIÓN TERRITORIAL BOGOTÁ DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS, la inscripción 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

fueras de texto)".

## II-. FUNDAMENTOS DE LA PROVIDENCIA APELADA

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

Explicó que, para el caso de la conciliación prejudicial o extrajudicial el CPACA prevé como excepción aquellos eventos en que la administración demanda un acto administrativo expedido por medios ilegales y fraudulentos.

Señaló que, en el caso concreto la parte demandante no acreditó haber convocado previamente a la administración (U.A.E de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas) a conciliar ante el Ministerio Público, incumpliendo el requisito de procedibilidad de la conciliación prejudicial, previa para demandar.

## III-. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

La apoderada de la actora, al impugnar la decisión del Tribunal, señaló que el auto que inadmitió el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho no es claro, debido a que en la parte resolutiva de dicho proveído, no manifestó lo que se debía subsanar y aportar a la demanda.

Arguye que, no interpuso recurso contra la decisión anterior, sino que a través de memorial solicitó al Tribunal que aclarara el auto que inadmitió la demanda, lo cual no tuvo en cuenta el magistrado sustanciador.

## IV.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

En primer lugar, la Sala advierte que a través de auto de 9 de junio de 2017, el Tribunal inadmitió la demanda instaurada por la señora Gloria Benavides Viuda de Cortés y otros, por cuanto la parte actora no aportó al expediente copia de la solicitud de conciliación prejudicial o extrajudicial y tampoco acompañó copia de la Resolución nro. 01294 de 30 de junio de 2016 <sup>1</sup>(acto acusado).

En atención a lo anterior, la parte actora solicitó aclaración de la inadmisión de la demanda, con la cual acompañó copia del acto administrativo en mención y frente al requisito de conciliación prejudicial afirmó que no era necesario aportarse, toda vez que en el caso concreto operó el silencio administrativo positivo.

Frente a lo precedente, el Tribunal en proveído de 24 de julio de 2017 rechazó por extemporánea la referida solicitud de aclaración.

Con posterioridad a ello, la actora interpuso recurso de reposición y en subsidio de apelación contra la providencia anterior, los cuales fueron rechazados por improcedentes a través de auto de 24 de agosto de 2017.

Finalmente, en la providencia hoy recurrida, el Tribunal manifestó que la actora no corrigió en la totalidad los yerros indicados en el auto inadmisible, pues a pesar de que allegó al expediente copia de la Resolución núm. 01294 de 30 de junio de 2016, no cumplió con la carga procesal de acreditar el cumplimiento del requisito de conciliación prejudicial establecido en el artículo 161 de la Ley 1437 de 2011.

De lo precedente, la Sala indica que el artículo 170 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo impone la inadmisión de la demanda que carezca de los requisitos y formalidades señalados en la ley, los cuales deberán ser corregidos por la parte demandante en un plazo de diez (10) días. La misma norma advierte que si no se corrigen los defectos, se rechazará la demanda.

En el asunto de la referencia, el *a quo* al examinar la demanda advirtió que no se cumplieron los requisitos del numeral 1 del artículo 161 y el artículo 166 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, al no acompañarse copia de uno de los actos acusados, esto es, la Resolución 01294 de 30 de junio de 2016 y copia de la constancia de la conciliación prejudicial o extrajudicial ante la administración.

La Sala estima que asistió razón al Tribunal al ordenar corregir la demanda a través del auto de 9 de junio de 2017, si se tiene en cuenta que su fundamento se basó en el no cumplimiento de los requerimientos señalados 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 rechazó la demanda al considerar que no había agotado la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad.

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

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

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

[...] Ahora bien, en el caso objeto de análisis se hará especial énfasis en el primero y segundo de los elementos citados: i) el aprovechamiento de la situación de violencia, y ii) la privación arbitraria de la propiedad, posesión u ocupación.

[...] En este sentido, si bien el señor ANTONIO CORTES RUEDA(q.e.p.d) posiblemente fue víctima del delito de invasión de tierras, aunque tal hecho no se pudo demostrar, también lo es que, se probó durante el trámite administrativo, que las circunstancias que dieron lugar a la pérdida del vínculo material con los inmuebles, obedeció a la voluntad del señor CORTES RUEDA( q.e.p.d) al consentir el ingreso de los actuales poseedores y terceros intervenientes 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 señor EVER MUÑOZ el día 02 de julio del año 2015, cuando en su relato indicó, que los predios de propiedad del señor ANTONIO CORTES RUEDA(q.e.p.d) fueron ocupados con su autorización, para poder entrar en proceso de negociación con el INCORA.

[...] Finalmente, en cuanto a la privación arbitraria del derecho a la propiedad, posesión u ocupación, se puede afirmar que, actúa arbitrariamente quien lo hace contrario a derecho, abusando del mismo y sin fundamentos o causas legales; circunstancia que si bien en el presente caso, según la declaración de los solicitantes pudo haber acontecido, pues el solicitante aun fungo 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 señalado, no fue por causas relacionadas con el conflicto armado interno, razón por la que, al no existir un nexo de causalidad con este último, tales controversias no son de competencia de esta Unidad dirimirlas, como el de la Jurisdicción Ordinaria. Es decir, tanto para el elemento de privación, 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 negociación realizada por las partes, situación 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, así el negocio no saliera como esperaba, por las garantías 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 Dirección 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 pérdida material con los

predios solicitados, se presentaron con personas que no guardan relación alguna con el conflicto armado interno, ni pertenecen a ningún grupo armado ilegal, ni mucho menos se aprovecharon del contexto de violencia para presuntamente despojar a los reclamantes de los predios objeto de restitución [...]

"[...] RESOLUCIÓN NÚMERO 01294 DE 30 DE JUNIO DE 2016

Por la cual se decide sobre un recurso de reposición"

[...] Por tanto, al no existir prueba suficiente sobre las amenazas y el desplazamiento forzado del que fueron víctimas el señor 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 invasión de tierras y el proceso policial de lanzamiento por ocupación de hecho, tenga relación con el conflicto armado, por lo cual, los reclamantes no ostentaría la calidad de victimas bajo los parámetros del artículo 3º 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 razón a que las situaciones que conllevaron a la pérdida material de los predios solicitados, se presentaron con personas que no guardan relación alguna con el conflicto armado interno, ni pertenecen a algún grupo armado ilegal, ni mucho menos se aprovecharon del contexto de violencia para presuntamente despojar a los reclamantes de los predios objeto de restitución, las controversias suscitadas con ocasión de los actos posesorios que hasta la fecha han venido ejerciendo los supuestos "invasores" de los predios, deben ser ventiladas ante la Jurisdicción Ordinaria, por no tener una relación suficiente con el conflicto armado interno.

Así las cosas, para esta Dirección Territorial, los señores CAMILO ANTONIO JOSE CORTES BENAVIDES, MONICA CORTES BENAVIDES y GLORIA BENAVIDES DE CORTES, en su condición de legitimados del señor ANTONIO CORTES RUEDA (q.e.p.d) no son titulares de la acción de restitución de tierras, conforme lo establece el artículo 75 y 81 de la Ley 1448 de 2011[...]".

Como quedó visto, mediante la Resolución núm. 2433 de 28 de octubre de 2015, la entidad demandada negó la inscripción 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 pérdida material de los bienes solicitados se originó por situaciones distintas al conflicto armado del país.

Dicho acto administrativo fue objeto del recurso de reposición, el que se resolvió a través de la Resolución 01294 de 30 de junio de 2016, que confirmó la decisión.

Precisado lo anterior, la Sala señala que la conciliación prejudicial o extrajudicial es un requisito previo para la interposición de la demanda que se encuentra expresamente establecido en el numeral 1 del artículo 161 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y, por tal virtud, en caso de que el juez de conocimiento advierta su omisión, debe inadmitirse para que la parte interesada acredite su cumplimiento, so pena de que aquella sea rechazada.

Asimismo, de conformidad con los artículos 70 de la Ley 446 de 7 de julio de 1998<sup>2</sup>, que modificó el artículo 59 de la Ley 23 de 21 de marzo 1991<sup>3</sup> y 2º del Decreto 1716 de 14 de mayo de 2009<sup>4</sup>, son susceptibles de conciliación extrajudicial los conflictos de carácter particular y contenido económico, lo cual, ha sido reafirmado en la jurisprudencia del Consejo de Estado, con la entrada en vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En efecto, el artículo 2º del Decreto 1716 de 14 de mayo de 2009, establece:

"[...] Asuntos susceptibles de conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativa. Podrán conciliar, total o parcialmente, las

entidades públicas y las personas privadas que desempeñan funciones propias de los distintos órganos del Estado, por conducto de apoderado, sobre los conflictos de carácter particular y contenido económico de los cuales pueda conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo o en las normas que los sustituyan [...].”.

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

Cabe resaltar que por mandato expreso del artículo 278<sup>5</sup> del Decreto 4829 de 20 de diciembre de 2011<sup>6</sup>, el acto administrativo que niega la inclusión de predios en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, es susceptible de ser demandado ante esta jurisdicción en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, mientras que el que incluye es del conocimiento de la jurisdicción de tierras.

De lo precedente, la Sala considera que en el caso bajo examen, y de acuerdo con lo afirmado por el *a quo*, sí era necesario agotar el requisito de procedibilidad de la conciliación prejudicial para acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, ya que el acto acusado, esto es, la Resolución 2433 de 28 de octubre de 2015, expedida por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y la que la confirmó, crea una situación jurídica particular frente a los señores Gloria Benavides Viuda de Cortes, Mónica y Camilo Antonio José Cortes Benavides, en cuanto se le negó la inscripción 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 cuantificación en el mercado, que se acredita con el avalúo catastral, requisito este indispensable para acudir a solicitar dicha inscripción ante la Unidad de Tierras, lo que pone de manifiesto el carácter económico en el presente asunto, aunado a los beneficios que se derivarían del derecho a la restitución, 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, artículo 2.15.2.1.).

Así las cosas, en aquellos eventos en que existe una pretensión concreta y de carácter económico se hace exigible el requisito de procedibilidad de la conciliación prejudicial.

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

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera,

**RESUELVE**

CONFÍRMASE el proveído apelado proferido el 27 de septiembre de 2017, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca -Sección Primera - Subsección B.

Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada en la sesión del día 19 de julio de 2018.

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

Presidente

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 A través de la cual se resolvió el recurso de reposición presentado contra la Resolución nro. 2433 de 28 de octubre de 2015, de manera confirmatoria, con la cual quedó agotada la vía gubernativa.

2 "Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, 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 artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y del Capítulo V de la Ley 640 de 2001".

5 "Artículo 27. *De la procedencia de la acción contenciosa.* Una vez agotada la vía gubernativa, el solicitante que no haya sido incluido en el Registro, podrá acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho".

6 "Por el cual se reglamenta el [Capítulo III](#) del Título IV de la Ley 1448 de 2011 en relación con la restitución de tierras".

---

*Fecha y hora de creación: 2026-02-09 06:54:26*