

**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN C**

Bogotá D.C., quince (15) de octubre de dos mil quince (2015)

Radicación: 85001-23-33-000-2014-00242-01 (55053)

Actor: GONZALO SALCEDO GUERRERO

Demandado: NACION- MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL- INCODER

Medio de control: REPARACIÓN DIRECTA

**Consejero
GAMBOA**

Ponente:

JAIME

ORLANDO

SANTOFIMIO

Asunto: CADUCIDAD DEL MEDIO DE CONTROL DE REPARACIÓN DIRECTA – concepto – cómputo de la caducidad en materia de adjudicación de bienes baldíos.

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en audiencia del 04 de agosto de 2015, realizada por el Tribunal Administrativo de Casanare, en la cual se declaró la caducidad del medio de control.

ANTECEDENTES

1- En demanda del 27 de noviembre de 2014 el señor Gonzalo Salcedo Guerrero, mediante apoderado judicial solicitó que se declarara administrativamente responsable a la NACION-MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL- INCODER por FALLAS EN EL SERVICIO que ocurrió con base a la indebida adjudicación del predio denominado “Villa Lorena”, siendo estos terrenos pertenecientes al inmueble denominado “LA REDENCIÓN” perteneciente al Señor GONZALO SALCEDO GUERRERO.

2- En auto del 12 de febrero de 2015 el Tribunal Administrativo de Casanare admitió la demanda ordenando la notificación de dicho proveído a los demandados, NACION- MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL- INCODER, en virtud del art 162 del Código General del Proceso.

3.- En memoriales aportados tanto por el Ministerio de Agricultura el 13 de abril de 2015^[1], como por el INCODER de 13 de abril del 2015^[2], presentaron la correspondiente contestación de demanda.



4.- Surtido el anterior trámite, mediante providencia del 25 de junio de 2015 el Tribunal fijó para el día 4 de agosto de 2015 la celebración de la audiencia inicial que trata el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

5- En curso de la audiencia celebrada el 04 de agosto de 2015, el Tribunal resolvió la excepción de caducidad interpuesta por la parte demandada frente al medio de control interpuesto, para lo cual tomó como fecha de inicio del término preclusivo el momento en que se produjo la adjudicación del bien inmueble “baldío”, esto es, desde la aprobación de la Resolución N° 027 del 5 de enero del 2002, proferido por el INCORA, y conforme al art 164 del CPACA el termino sería de “(2) contados a partir del siguiente del daño”, contado desde el 6 de enero del 2002 y culminando el 7 de enero del 2004.

Así mismo añadió que la parte actora había interpuesto un medio de control que no era el idóneo, esto por cuanto, “las pretensiones se encuentran encaminadas al restablecimiento, en dicha acción no se solicitó la reparación del daño, siendo la nulidad y el restablecimiento la idónea para reclamar en ese momento los perjuicios ocasionados por la expedición de dicho acto administrativo.”

6.- Notificada en estrados la anterior decisión, la apoderada de la parte actora procedió a interponer y sustentar el recurso de apelación en contra de lo así decidido, en el entendido que se debía de tener en cuenta para la reparación directa y el cómputo del término de caducidad la fecha de ejecutoria de la sentencia de segunda instancia proferida en el trámite del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho que previamente se dio entre las partes.

CONSIDERACIONES

1.- Competencia

Esta Corporación es funcionalmente competente para conocer del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra el auto adoptado en audiencia del 04 de agosto de 2015, como quiera que, acorde a lo dispuesto en el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el auto que “pone fin al proceso” es recurrible por vía del recurso de apelación. En este mismo sentido se encuentra que en presente proceso tiene vocación de doble instancia en razón a la cuantía, pues la pretensión mayor individualmente considerada asciende a la suma de \$1.196.633.000,00, equivalente a 2.111 salarios mínimos mensuales de 2012, año de presentación de la demanda, a razón de \$566.700 el salario mínimo legal mensual.

2.- Problema Jurídico

El recurso de apelación interpuesto por la parte demandante se concreta en precisar que el medio de control aplicable es la reparación directa, y que a su vez, este mecanismo no ha caducado.

3.- Caducidad de la pretensión de reparación directa.

3.1.- La caducidad de la acción contenciosa administrativa como instituto procesal obtiene soporte y fundamento en el artículo 228 de la Constitución Política. Dicho fundamento constitucional



determina la aplicación de los términos procesales en el ordenamiento jurídico, buscando ante todo la protección material de los derechos y la resolución definitiva de los conflictos que surgen a diario en el complejo tejido social^[3] ^[4].

3.2.- Conforme a la estructuración conceptual de nuestra legislación, la figura de la caducidad de la acción es de estricto orden público y de obligatorio cumplimiento, innegociable e irrenunciable en cuanto implica el reconocimiento normativo de un lapso habilitador para el ejercicio de ciertas acciones judiciales^[5]. En esta perspectiva el legislador ha considerado que la no materialización del término límite establecido para la correspondiente caducidad, constituye otro de los presupuestos para el debido ejercicio de las acciones contencioso administrativas que estuvieren condicionadas para estos efectos por el elemento temporal^[6].

3.3.- Desde este punto de vista, la caducidad se institucionaliza como un concepto temporal, perentorio y preclusivo de orden, estabilidad, interés general y seguridad jurídica para los asociados y la administración desde la perspectiva procesal, generando certidumbre en cuanto al término con el que cuentan las personas para hacer valer sus derechos ante las autoridades judiciales^[7]. En este sentido, las consecuencias del acaecimiento de la condición temporal que es manifiesta en toda caducidad, implica la pérdida de oportunidad para reclamar por la vía judicial los derechos que se consideren vulnerados por causa de la actividad de la administración pública^[8].

3.4.- De manera concreta, en relación con la caducidad del medio de control de reparación directa dispone el artículo 164.2 literal i) del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que “Cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.”

3.5.- Finalmente, y considerando que la caducidad implica la pérdida de oportunidad para reclamar por vía judicial los derechos que se consideren vulnerados por causa de la actividad del Estado, solo se debe proceder a su declaración cuando existan elementos de juicio que generen certeza en el juez respecto de su acaecimiento, por lo que ante la duda se deberá dar trámite al proceso a fin de que en el mismo se determine, sin asomo de dudas, la configuración o no de la caducidad.

4.- Caso en concreto.

En el presente caso, se instauró el medio de control de reparación directa contra la NACIÓN-MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL- INCODER por la “falla en el servicio” en que incurrieron las demandadas, al haberse adjudicado unos predios del inmueble “LA REDENCION” perteneciente al demandante GONZALO SALCEDO GUERRERO, y que mediante la Resolución 027 del 5 de enero del 2002 que fueron otorgados como baldíos a la señora BLANCA NIEVES SALCEDO OLMOS, lo que ocasiono perjuicios materiales y morales subjetivos a la parte actora.

4.1.- En la decisión adoptada mediante auto en audiencia de 4 de agosto de 2015 la Sala del Tribunal Administrativo de Casanare sostuvo que el medio de control había caducado, para ello tomó como punto de partida la fecha de expedición de la Resolución N°027 del 5 de enero del

2002, toda vez que prueba el momento en el que la parte actora tuvo conocimiento del hecho dañoso, y que correspondía adelantar las actuaciones mediante la nulidad y el restablecimiento del derecho.

4.2.- Precisado ello, el Tribunal de instancia señaló que el punto de partida para empezar a contar el término de caducidad era el 06 de enero de 2002, como quiera que el ordenamiento jurídico establece que “la demanda deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia”, por lo tanto, si la demanda fue interpuesta el 27 de noviembre de 2014, luego el medio de control estaba caducado para esa fecha, pues la caducidad contaba desde el 06 de enero de 2002 hasta el 07 de enero de 2004, fecha en que, ni la solicitud de conciliación extrajudicial permitiría extender el conteo del término de caducidad, tomando como fecha del daño la indicada en el acto administrativo que adjudicó el predio.

4.3.- Contra esta decisión la apoderada de la parte actora se alzó interponiendo y sustentando el recurso de apelación, el cual fundamentó en los siguientes términos:

(...)“para el presente caso si opera la acción que se ha iniciado que es la que se ha establecido como reparación directa, es claro que si bien es cierto el INCORA expidió una resolución del 27 de enero del año 2002 en donde adjudicó como terreno baldío la finca Villa Lorena a la señora BLANCANIEVES SALCEDO, efectivamente en esa oportunidad mi representado el señor GONZALO SALCEDO ejerció la acción contenciosa que para esa época le correspondía en este caso la acción de Nulidad y Restablecimiento de Derecho, es decir, que el aportó durante el tiempo que le daba la acción, porque no fue solo nulidad sino de igual acción de restablecimiento de derecho y así se tramitó ante juez de primera y segunda instancia y fruto de esa acción el juez administrativo de primera instancia decreta la nulidad de la Resolución 027 del 5 de enero de 2002, y habiendo apelado la parte demandada en esa oportunidad el Tribunal Administrativo en fallo de 2° instancia efectivamente, confirma la nulidad de la Resolución mencionada anteriormente.

Se puede observar en el fallo de primera instancia que la oportunidad falla NO DECLARAR PROBADAS LA EXCEPCIONES QUE SE PRESENTARON y en segundo término declara la NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN, es decir, que como quiera que se había tramitado esa nulidad que se llevó a cabo, vemos como o se condenó al restablecimiento de derechos a los cuales tenía el señor Salcedo Guerrero, esto en virtud que la señora que se hizo adjudicar a través del INCORA el predio VILLA LORENA, se usufructuó ese inmueble por más de 12 años, desde el mismo momento en que fue adjudicado a la misma, es decir, enero del año 2002 – hasta la fecha, y el 18 de octubre de 2012 quedo ejecutoriada la sentencia de segunda instancia, que profirió el Tribunal, es por ello que se habilita, la acción que se ha impetrado y por la cual se ha declarado la caducidad, la Acción de Reparación Directa”.

4.4.- Basados en los fundamentos expuestos por la apoderada de la parte demandante, esta Corporación considera que la demanda presentada mediante el medio de control de Reparación Directa, estableció sus argumentos en una posible “FALLA EN EL SERVICIO”, afirmación enfocada en la adjudicación “errónea” que realizó el INCODER de los terrenos, más no, en la declaratoria de

nulidad del acto administrativo que adjudicó este bien inmueble, toda vez que este proceso ya había culminado mediante fallo que declaró la nulidad de la Resolución N° 027 del 5 de enero del 2002.

4.5.- Conforme a lo anterior, es necesario traer a colación el numeral DECIMO NOVENO, de la demanda de Reparación Directa instaurada ante el Tribunal Administrativo del Casanare, en el ítem que constituye “HECHOS CONSTITUTIVOS DE LA FALLA EN EL SERVICIO FUNDAMENTO DE LA ACCIÓN”, en su hecho décimo noveno expuso,

(...) “DECIMO (sic) NOVENO: Al incurrir las Entidades accionadas en una Falla Del Servicio al haber adjudicado con la calidad de baldíos parte de terrenos de propiedad del señor GONZALO SALCEDO, denominado “VILLA LORENA” hacían parte del inmueble denominado “La Redención” ubicada en la vereda de Tacare del municipio de Nunchía del departamento de Casanare, impidiendo con ello el ejercicio de los atributos de la propiedad sobre el bien, le deben resarcir los daños y perjuicios ocasionados consistentes en lucro cesante, daño moral.” (...)

4.6.- Ahora bien, respecto a la caducidad del medio de control de reparación directa impetrada, considera esta Sala, que fue interpuesta de manera extemporánea, esto por cuanto, los hechos que fundan la acción se circunscriben a la falla en el servicio por adjudicar erróneamente el bien baldío a la persona incorrecta, que conllevó una serie de perjuicios no reclamados en la acción de nulidad y restablecimiento del derecho previamente incoado y del cual ya obra sentencia ejecutoriada en sede de segunda instancia.

4.7.- Teniendo en cuenta lo esbozado, y evidenciado lo allegado del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho, esta Sala indica que es en el momento de la adjudicación del inmueble que se creó el daño a la parte accionante, es decir el día 5 de enero de 2002 y que desde allí se debe iniciar a contabilizar los dos (2) años con que contaba la parte recurrente para solicitar la reparación directa, lo anterior conforme lo dispuesto en el artículo 164.2 literal 2 del CPACA, y teniendo en cuenta que la solicitud de conciliación prejudicial se realizó el 1° de octubre del 2014, el accionante se encontraba abiertamente fuera de término para ejercer el medio de control, motivo por el cual se procederá a confirmar la decisión recurrida.

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR el auto de 04 de agosto de 2015 dictado en el curso de la audiencia inicial, mediante el cual se declaró probada la excepción de caducidad del medio de control y se dispuso la terminación del proceso.

SEGUNDO: DEVOLVER el expediente al Tribunal de origen, una vez en firme esta providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

OLGA MELIDA VALLE DE DE LA HOZ
Presidenta de la Sala

GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE



JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA

^[1] Fls, 139-146, cuaderno N°1

^[2] Fls 125- 133, cuaderno N°1

^[3] Corte Constitucional, SC-165 de 1993. “Desde esta perspectiva, es claro que la justicia, entendida como la resultante de la efectiva y recta mediación y resolución con carácter definitivo de los conflictos surgidos en el transcurso del devenir social, se mide en términos del referente social y no de uno de sus miembros”.

^[4] Corte Constitucional, SC-351 de 1994. “El derecho de acceso a la administración de justicia, sufriría grave distorsión en su verdadero significado si, como lo desean los demandantes, este pudiera concebirse como una posibilidad ilimitada, abierta a los ciudadanos sin condicionamientos de ninguna especie. Semejante concepción conduciría a la parálisis absoluta del aparato encargado de administrar justicia. Implícitamente supondría además la exoneración del individuo de toda ética de compromiso con la buena marcha de la justicia, y con su prestación recta y eficaz. Y, en fín (sic), el sacrificio de la colectividad, al prevalecer el interés particular sobre el general. En suma, esa concepción impediría su funcionamiento eficaz, y conduciría a la imposibilidad de que el Estado brindara a los ciudadanos reales posibilidades de resolución de sus conflictos. Todo lo cual sí resultaría francamente contrario a la Carta”.

^[5] Corte Constitucional. Sentencia C-832 del 8 de agosto de 2001, M. P.: Rodrigo Escobar Gil: “La caducidad es una institución jurídico procesal a través del cual el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia. Su fundamento se halla en la necesidad por parte del conglomerado social de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico. En esta medida, la caducidad no concede derechos subjetivos, sino que por el contrario apunta a la protección de un interés general. La caducidad impide el ejercicio de la acción, por lo cual cuando se ha configurado no puede iniciarse válidamente el proceso. Esta es una figura de orden público, lo que explica su carácter irrenunciable, y la posibilidad de ser declarada de oficio por parte del juez, cuando se verifique su ocurrencia”.

^[6] Corte Constitucional, SC-351 de 1994. “Para nadie es desconocido que la sociedad entera tiene interés en que los procesos y controversias se cierren definitivamente, y que atendiendo ese propósito, se adoptan instituciones y mecanismos que pongan término a la posibilidad de realizar intemporal o indefinidamente actuaciones ante la administración de justicia, para que las partes actúen (sic) dentro de ciertos plazos y



condiciones, desde luego, con observancia plena de las garantías constitucionales que aseguren amplias y plenas oportunidades de defensa y de contradicción del derecho en litigio”.

[7] Corte Constitucional. Sentencia C-781 del 13 de octubre de 1999, M. P.: Carlos Gaviria Díaz: “De otro lado, resulta necesario dotar de firmeza a las determinaciones oficiales estableciendo un momento a partir del cual ya no es posible controvertir algunas actuaciones. De lo contrario, el sistema jurídico se vería avocado a un estado de permanente latencia en donde la incertidumbre e imprecisión que rodearían el quehacer estatal entorpecerían el desarrollo de las funciones públicas. Ha dicho la Corte: ‘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 excusas algunas para revivirlos. Dichos plazos constituyen entonces 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’. Ahora bien: los términos de caducidad no pueden interpretarse como una forma de negar el acceso a la justicia, precisamente porque la limitación de plazo para impugnar ciertos actos –y es algo en lo que se debe insistir– está sustentada en el principio de seguridad jurídica y crea una carga proporcionada en cabeza de los ciudadanos para que se interesen y participen prontamente en el control de actos que vulneran el ordenamiento jurídico. Ha añadido la Corte: ‘El derecho de acceso a la administración de justicia sufriría grave distorsión en su verdadero significado si, como lo desean los demandantes, éste pudiera concebirse como una posibilidad ilimitada, abierta a los ciudadanos sin condicionamientos de ninguna especie. Semejante concepción conduciría a la parálisis absoluta del aparato encargado de administrar justicia. Implícitamente supondría además la exoneración del individuo de toda ética de compromiso con la buena marcha de la justicia, y con su prestación recta y eficaz. Y, en fin, el sacrificio de la colectividad, al prevalecer el interés particular sobre el general. En suma, esa concepción impediría su funcionamiento eficaz, y conduciría a la imposibilidad de que el Estado brindara a los ciudadanos reales posibilidades de resolución de sus conflictos. Todo lo cual sí resultaría francamente contrario a la Carta”.

[8] Corte Constitucional. Sentencia C-115 de 1998, M. P.: Hernando Herrera Vergara: “La ley establece un término para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas (art. 136 CCA), de manera que al no promoverse la acción dentro del mismo, se produce la caducidad. Ello surge a causa de la inactividad de los interesados para obtener por los medios judiciales requeridos la defensa y el reconocimiento de los daños antijurídicos imputables al Estado. Dichos plazos constituyen entonces 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”.

www.lavozdelderecho.com

