



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, ocho (08) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

Auto Interlocutorio

Magistrado Ponente: Dr. RONALD OTTO CEDEÑO BLUME

MEDIO DE CONTROL	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE	ROSALBA ESPINEL CARDOZO heparu52@hotmail.com heparu52@yahoo.es
DEMANDADO	AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS juridica.ant@agenciadetierras.gov.co andres.velasquezv@agenciadetierras.gov.co AGENCIA NACIONAL DE DESARROLLO RURAL notificacionesjudiciales@adr.gov.co notificaciones.judiciales@litigando.com SOCIEDAD FIDUCIARIA DE DESARROLLO AGROPECUARIO – FIDUAGRARIA S.A. feracosta1111@gmail.com MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL notificacionesjudiciales@minagricultura.gov.co notificaciones.judiciales@litigando.com jonathanc@litigando.com
RADICACIÓN	76001-23-33-001-2017-01203-00

1.-ASUNTO

ENCONTRÁNDOSE el presente asunto pendiente para llevar a cabo la audiencia inicial programada para el día 28 de abril de 2020¹ y que no pudo llevarse a cabo por el cierre de los Despachos Judiciales ordenado por el Consejo Superior de la Judicatura, procede el Despacho a pronunciarse frente a las excepciones previas propuestas por las entidades demandadas, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021 que modificó el parágrafo 2° del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011.

2.- ANTECEDENTES

2.1. La demandante pretende a través del presente medio de control, que se declare la nulidad del oficio No. 000180 del 31 de enero de 2017 y que a título de restablecimiento se ordene el reconocimiento y pago de la indemnización por supresión del empleo de carrera administrativa, conforme el artículo 44 de la Ley 909 de 2004².

¹ Folio 288.

² Folio 114 a 128.

ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
RADICACIÓN:	76001-23-33-001-2017-01203-00
ACTOR:	ROSALBA ESPINEL CARDOZO
ACCIONADA:	AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS Y OTROS.

2.2. La FIDUAGRARIA S.A. actuando en calidad de vocera y administradora del **PATRIMONIO AUTÓNOMO DE REMANENTES DEL INCODER** al contestar la demanda propuso las siguientes excepciones previas³:

2.2.1. Pleito Pendiente: Sustentó este medio exceptivo en el hecho de que ante el Juzgado Décimo Laboral del Circuito Judicial de Cali, cursa demanda ordinaria laboral dentro de la cual la aquí demandante, señora **ROSALBA ESPINEL CARDOZO**, solicita que el **PATRIMONIO AUTÓNOMO DE REMANENTES DEL INCODER** sea condenado a su reintegro y al pago de una indemnización por despido injusto.

2.2.2. Darle alcance de acto administrativo a la simple respuesta a una petición: Asegura la demandada que el oficio demandado no constituye un acto administrativo, pues no crea, modifica, ni extingue situación jurídica alguna de la demandante, simplemente se emitió como respuesta a la petición por ella elevada.

Además, precisó que la **FIDUAGRARIA S.A.**, no se rige por normas de derecho público, pues es una sociedad de economía mixta sujeta al régimen de empresa industrial y comercial del estado y que actúa simplemente como vocera del **PATRIMONIO AUTÓNOMO DE REMANENTES DEL INCODER**.

2.2.3. Falta de legitimación en la causa por pasiva: Señaló que, no le asiste responsabilidad alguna frente a las pretensiones de la demandante, pues según el contrato de fiducia mercantil suscrito en su momento con el **INCODER EN LIQUIDACIÓN**, ni la Fiduciaria ni el Patrimonio Autónomo ostentan la calidad de cesionarios o subrogatarios de las obligaciones del fideicomitente, pues la Fiduciaria actúa únicamente como vocera y administradora de los recursos y activos existentes.

2.2.4. Caducidad de la acción en cuanto atañe al patrimonio autónomo de remanentes PAR INCODER: Al respecto indicó que en virtud del contrato de fiducia mercantil suscrito hay lugar a la sucesión procesal con relación a los procesos iniciados en contra del **INCODER EN LIQUIDACIÓN** antes del 6 de diciembre de 2016, siempre que se trate de asuntos que versen sobre las relaciones jurídicas que se hayan subrogado al **PAR INCODER** en virtud del citado contrato de fiducia, presupuesto que no se cumple en el presente asunto, pues la demanda fue presentada con posterioridad al cierre definitivo de la entidad y por ello ha operado el fenómeno jurídico de la caducidad.

2.3. La AGENCIA DE DESARROLLO RURAL – ADR al contestar la demanda propuso la siguiente excepción⁴:

2.3.1. Falta de legitimación en la causa por pasiva de la AGENCIA DE DESARROLLO RURAL, por aplicación exclusiva para el caso en conceto del Decreto 1850 de 2016: Como sustento de su excepción indicó que, dentro de las funciones que le fueron asignadas en el Decreto Ley No. 2364 de 2015 no se encuentra la de realizar el pago de la indemnización contemplada en el artículo 44 de la Ley 909 de 2004.

³ Folio 212 a 226.

⁴ Folio 231 a 238.

ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
RADICACIÓN:	76001-23-33-001-2017-01203-00
ACTOR:	ROSALBA ESPINEL CARDOZO
ACCIONADA:	AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS Y OTROS.

Además, señaló que el artículo 1º, inciso 3º del Decreto No. 1850 de 2016, los procesos judiciales que tengan origen en asuntos netamente administrativos y/o laborales, con ocasión del proceso liquidatorio del **INCODER** serán transferidos al patrimonio autónomo que para el efecto se constituya.

2.4. La AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS – ANT al contestar la demanda propuso la siguiente excepción⁵:

2.4.1. Falta de legitimación en la causa por pasiva de la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS – ANT: Adujo que, no se encuentra legitimada para actuar y responder por las pretensiones elevadas por la parte demandante, pues no profirió el acto administrativo acusado y además, según el Decreto 1850 de 2016 los procesos judiciales que tengan su origen en asuntos laborales con ocasión de la liquidación del **INCODER** deben ser transferidos al patrimonio autónomo que en efecto se creó para tal fin.

2.5. La NACIÓN – MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL al contestar la demanda propuso la siguiente excepción⁶:

2.5.1. Falta de legitimación en la causa por pasiva: explicó que, si bien se encuentra legitimado de hecho por haber sido demandado en el presente asunto, carece de legitimación material toda vez que, los hechos objeto de litigio no aluden para nada a acciones u omisiones administrativas adelantadas por el **MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL**. Además, precisó que según el Decreto 1850 de 2016 se constituiría un patrimonio autónomo con el fin de continuar realizando la representación judicial en los procesos que tengan origen en asuntos netamente administrativos que tengan que ver con el proceso liquidatorio del **INCODER**.

3. CONSIDERACIONES

3.1. Pleito Pendiente

Sea lo primero indicar que, el pleito pendiente es una excepción previa reconocida expresamente en el artículo 100 del Código General del Proceso⁷, así:

“Salvo disposición en contrario, el demandado podrá proponer las siguientes excepciones previas dentro del término de traslado de la demanda:

(...)

8. Pleito pendiente entre las mismas partes y sobre el mismo asunto”.

Por su parte, la jurisprudencia del Consejo de Estado⁸, determinó los requisitos para la configuración de esta excepción previa, veamos:

⁵ Folio 240 a 243.

⁶ Folio 259 a 266.

⁷ Aplicable por remisión expresa del artículo 306 del CPACA.

⁸ CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN PRIMERA, Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala, providencia del 2 de marzo de 2016, Rad.: 05001-23-33-000-2013-01290-01

ACCIÓN: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
RADICACIÓN: 76001-23-33-001-2017-01203-00
ACTOR: ROSALBA ESPINEL CARDOZO
ACCIONADA: AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS Y OTROS.

“El objeto o finalidad de la excepción previa de pleito pendiente es evitar, no solo la existencia de dos o más juicios con idénticas pretensiones y entre las mismas partes, sino la ocurrencia de juicios contradictorios frente a iguales aspiraciones.

En consecuencia, los elementos concurrentes y simultáneos para su configuración y declaratoria son: -Que exista otro proceso en curso. -Que las pretensiones sean idénticas. -Que las partes sean las mismas. Que al haber identidad de causa, los procesos estén soportados en los mismos hechos”.

Por su parte, en relación con el medio exceptivo analizado, la doctrina ha precisado:

“Cuando entre unas mismas partes y por idénticas pretensiones se tramita un juicio que aún no ha finalizado y se promueve otro, surge la posibilidad de proponer la excepción llamada [pleito pendiente], la cual, como dice la corte, se propone ‘evitar dos juicios paralelos y con el grave riesgo de producirse sentencias contradictorias’ (Corte Suprema de Justicia, auto, junio 10 de 1940, G.J. t. XLIC, pág. 708).

“Ciertamente, el legislador quiere que las controversias que se sometan a la decisión de la justicia únicamente sean objeto de un solo trámite por parte de la Rama Judicial, y por lo mismo no es jurídicamente posible que se adelanten dos juicios entre unas mismas partes y con idénticas pretensiones (...)

*En efecto, es necesario que los dos procesos estén en curso, es decir, que no haya terminado ninguno de ellos, pues si tal cosa ha ocurrido respecto de uno de ellos, la excepción ya no es previa sino perentoria y se denomina cosa juzgada. **Las partes deben ser unas mismas, porque si hay variación de alguna de ellas, ya no existirá el pleito pendiente; las pretensiones del actor deben ser idénticas a las presentadas en otro juicio, porque si son diferentes, así las partes fueren unas mismas tampoco estaríamos ante el pleito pendiente,** como igualmente no lo habría si los hechos son diversos, por cuanto significaría lo anterior que varió la causa que determinó el segundo proceso.*

(...)

Para que haya pleito pendiente los requisitos antedichos tienen que ser concurrentes, o sea, deben darse simultáneamente los cuatro”⁹.

En este orden de ideas, el Despacho denota que el pleito pendiente es una excepción previa reconocida expresamente por el legislador que busca evitar decisiones contradictorias cuando existe un proceso en curso con las mismas pretensiones, causa, partes y hechos de forma simultánea.

Así las cosas, en el *sub júdice*, para verificar la configuración o no de la referida excepción, es preciso verificar la constancia allegada al plenario y suscrita por la Secretaria del Juzgado Décimo Laboral del Circuito de Cali, según la cual en dicha instancia judicial cursa un proceso especial de fuero sindical adelantado por la señora **ROSALBA ESPINEL CARDOZO** en contra del **INCODER EN LIQUIDACIÓN** y otros, en el cual se pretende el reintegro de la demandante y en caso de prescindirse de sus servicios, se deprecia a título de indemnización especial, el pago de 6 meses de salarios sin perjuicio de sus prestaciones legales, indexación e intereses moratorios¹⁰.

⁹ LÓPEZ BLANCO, Hernán Fabio, “Procedimiento Civil, Parte general”, (Bogotá – 2004), Editorial Dupré, pág. 190.

¹⁰ Folio 230.

ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
RADICACIÓN:	76001-23-33-001-2017-01203-00
ACTOR:	ROSALBA ESPINEL CARDOZO
ACCIONADA:	AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS Y OTROS.

Así las cosas, el Despacho considera que el medio exceptivo propuesto no tiene vocación de prosperidad, pues es evidente que no existe igualdad de pretensiones. En efecto, el proceso especial de fuero sindical adelantado ante la Jurisdicción Ordinaria Laboral se refiere concretamente al reintegro de la demandante y subsidiariamente, al pago de una indemnización especial en caso de que éste no sea procedente, mientras que el litigio del presente asunto versa sobre el reconocimiento y pago de la indemnización por supresión del empleo de carrera administrativa, prevista en el artículo 44 de la Ley 909 de 2004.

Lo anterior, significa que si bien existen dos procesos adelantados por parte de la señora **ROSALBA ESPINEL CARDOZO** con ocasión de la prestación de sus servicios al extinto **INCODER**, lo cierto es que las pretensiones y el sustento normativo de las mismas son diferentes.

En conclusión, se declarará no probada la excepción de pleito pendiente formulada por la **FIDUAGRARIA S.A.**

3.2. Darle alcance de acto administrativo a la simple respuesta a una petición

Lo primero que debe señalarse, es que pese a la denominación utilizada por la parte demandada, la presente excepción previa corresponde a la denominada "*inepta demanda*" y bajo tal premisa el Despacho procede a resolverla de fondo.

Al respecto se tiene que, como bien lo indica la demandada se entiende por acto administrativo todo pronunciamiento de la administración a través del cual se crea, modifica o extingue una situación jurídica en particular. Sin embargo, no le asiste razón al apoderado judicial de la **FIDUAGRARIA S.A.** al señalar que el acto administrativo acusado es una simple respuesta, pues verificado el contenido del oficio No. 000180 del 31 de enero de 2017 se advierte con claridad que luego de esbozar varios argumentos, la entidad demandada señala expresamente que: "*Por lo expuesto anteriormente, no es viable acceder a su petición de ser objeto de indemnización*"¹¹.

Así las cosas, a juicio del Despacho la respuesta dada por la administración sí resuelve de fondo la petición de indemnización elevada por la demandante y en tal sentido constituye un acto administrativo demandable ante esta jurisdicción.

En virtud de lo anterior, se declarará no probada la excepción objeto de estudio.

3.3. Falta de legitimación en la causa por pasiva.

Este medio exceptivo fue prepuesto por todas las entidades demandadas y frente a ella debe recordarse que, el Consejo de Estado ha señalado que la legitimación en la causa es la posibilidad de que la persona formule o

¹¹ Folio 40 a 41.

ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
RADICACIÓN:	76001-23-33-001-2017-01203-00
ACTOR:	ROSALBA ESPINEL CARDOZO
ACCIONADA:	AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS Y OTROS.

controvierta las pretensiones de la demanda, por ser el sujeto activo o pasivo de la relación jurídica sustancial debatida en el proceso¹².

Dicha Corporación ha precisado además que existen dos tipos de legitimación en la causa: la legitimación de hecho y la legitimación material. La primera ha sido definida como *“una relación jurídica nacida de la atribución de una conducta en la demanda y de la notificación del libelo inicial al demandado, por manera que quien cita a otro y le endilga la conducta, actuación u omisión que dan lugar a que se incoe la acción, está legitimado de hecho por activa y aquél a quien se cita y se le atribuye la referida acción u omisión, resulta legitimado de hecho y por pasiva, después de la notificación del auto admisorio de la demanda”,* y la segunda, como *“la participación real de las personas en el hecho que origina la presentación de la demanda, independientemente de que dichas personas no hayan demandado o que hayan sido demandadas”*¹³.

Bajo ese entendido, ha concluido el máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo que la legitimación en la causa material no es constitutiva de excepción de fondo, sino un presupuesto necesario para proferir sentencia de mérito favorable, ya sea para el demandante o para el demandado, y que, en consecuencia, la misma no impide al fallador pronunciarse de fondo sobre las pretensiones de la demanda, toda vez que *“...la aludida legitimación constituye un elemento de la pretensión y no de la acción, en la medida en que se trata de “... una condición propia del derecho sustancial y no una condición procesal, que, cuando no se dirige correctamente contra el demandado, constituye razón suficiente para decidir el proceso adversamente a los intereses del demandante, por no encontrarse demostrada la imputación del daño a la parte demandada”*¹⁴.

Ahora bien, partiendo de los lineamientos expuestos y tomando en consideración la definición que jurisprudencialmente se le ha dado a la legitimación de hecho, para el Despacho es claro que en este momento procesal, la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por las entidades demandadas no tiene vocación de prosperidad, si en cuenta se tiene que conforme al escrito de demanda, las pruebas allegadas al plenario y el auto admisorio de la misma¹⁵, todas las entidades se encuentran legitimadas de hecho en el presente asunto, con la salvedad de que todos los argumentos expuestos en las contestaciones de demanda, así como la participación real y la eventual responsabilidad frente a las pretensiones de la demanda, se resolverá al momento de proferir sentencia que resuelva de fondo el presente litigio.

De conformidad con lo anterior, no se declarará probada la excepción propuesta.

3.4. Caducidad

¹²Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 24 de octubre de 2013, Consejero Ponente Dr. **ENRIQUE GIL BOTERO**, Radicación No. 680012315000199511195-01 (25869).

¹³ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Sentencia de 3 de octubre de 2012, Consejero Ponente Dr. **MAURICIO FAJARDO GÓMEZ**, Radicación No. 25000232600019950093601 (22984)

¹⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 4 de febrero de 2010, Consejero Ponente Dr. **MAURICIO FAJARDO GÓMEZ**, Radicación No. 70001233100019950507201 (17720).

¹⁵ Folio 148.

ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
RADICACIÓN:	76001-23-33-001-2017-01203-00
ACTOR:	ROSALBA ESPINEL CARDOZO
ACCIONADA:	AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS Y OTROS.

Frente a la excepción de caducidad formulada por el apoderado judicial de la **FIDUAGRARIA S.A.** debe decirse que, se incurre en un error al estudiar dicho fenómeno tomando como referencia las pautas y/o límites impuestos dentro del proceso de liquidación del extinto **INCODER**, como es el caso de su fecha definitiva de cierre -6 de diciembre de 2016- y las actuaciones que debieron adelantarse hasta esa fecha, pues lo correcto es estudiar la caducidad desde la notificación del acto administrativo acusado.

Así las cosas, los argumentos esbozados por la parte demandada, además de no sustentar adecuadamente la excepción de caducidad *-que no se encuentra configurada en el presente asunto-*, serán estudiados al momento de proferirse sentencia que resuelva de fondo el presente asunto.

4.- DECRETOS DE PRUEBAS

4.1. PARTE DEMANDANTE

TÉNGASE como pruebas, los documentos que fueron aportados con el escrito de la demanda, los cuales serán valoradas con el alcance que tengan al momento de dictarse el fallo.

4.2.-PARTE DEMANDADA - FIDUAGRARIA S.A.¹⁶

- Oficios

Se oficiará a la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES** con el fin de que remita copia de la Resolución No. VPB72123 de noviembre de 2015, a través de la cual se ordenó el reconocimiento y pago de una pensión de vejez en favor de la demandante, señora **ROSALBA ESPINEL CARDOZO**.

- Interrogatorio de parte

Se niega el interrogatorio de parte solicitado, pues se considera innecesaria dicha prueba al tratarse de un asunto de pleno derecho. Además, el apoderado judicial no cumplió con la carga de indicar cuál era el objeto de dicha prueba y qué se pretendía probar con su práctica.

4.3.-PARTE DEMANDADA - AGENCIA DE DESARROLLO RURAL – ADR¹⁷

- Oficios

Se oficiará a la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES** con el fin de que certifique la fecha en que fue incluida en nómina de pensionados la señora **ROSALBA ESPINEL CARDOZO**.

4.4.-PARTE DEMANDADA - AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS – ANT

No se observa ninguna solicitud probatoria frente a la cual deba pronunciarse el Despacho.

¹⁶ Folio 225.

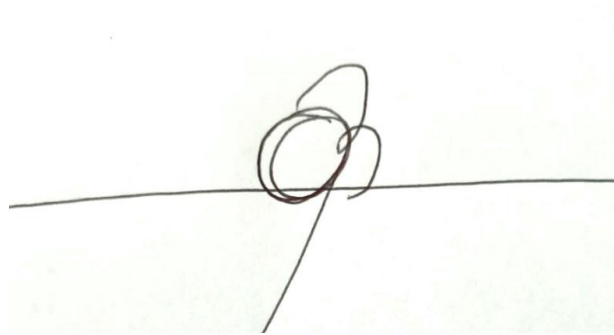
¹⁷ Folio 237.

ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
RADICACIÓN:	76001-23-33-001-2017-01203-00
ACTOR:	ROSALBA ESPINEL CARDOZO
ACCIONADA:	AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS Y OTROS.

4.5.-PARTE DEMANDADA - NACIÓN – MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

No se observa ninguna solicitud probatoria frente a la cual deba pronunciarse el Despacho¹⁸.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE

A handwritten signature in dark ink, consisting of a series of loops and a long horizontal stroke, positioned above a horizontal line.

RONALD OTTO CEDEÑO BLUME
Magistrado

¹⁸ Folio 266.