



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, doce (12) de marzo de dos mil veinte (2020)

SALA DE DECISIÓN ORAL No. 1

MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ

RADICACIÓN: 50 001 23 33 000 2018 00324 00
M. CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE: JOSÉ RAÚL FRANCO GARCÍA Y RUTH DEYANIRA SUÁREZ
DEMANDADO: AGENCIA PARA LA INFRAESTRUCTURA DEL META

Estando el presente asunto pendiente para decidir las "excepciones previas" propuestas tanto por la entidad demandada como por algunos de los llamados en garantía, procede la Sala en virtud de lo establecido en el numeral 5º de artículo 180 del CPACA¹ y el numeral 8º del artículo 372 del CGP², a realizar el control de legalidad y el saneamiento correspondiente.

Lo anterior se decide en este momento procesal, por cuanto como se indicó en la providencia del 08 de noviembre de 2018³, al existir norma especial que regula la materia, esto es, la Ley 388 de 1997, en dicho procedimiento no se encuentra estipulada la audiencia inicial, en la cual según el CPACA (artículo 180) debería resolverse la situación planteada por los demandados a título de excepción previa.

ANTECEDENTES

La parte demandante presentó demanda en ejercicio del medio de control arriba indicado, con el objeto de que se declare la nulidad de la Resolución No. 015 del 15 de enero de 2018 por medio de la cual se ordenó la expropiación por vía administrativa del predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 230-97407 y ubicado en la Carrera 48 No. 41-50 Sur, con el propósito de que se ajuste el precio indemnizatorio al valor real del inmueble; así como la nulidad de los actos que resolvieron los recursos interpuestos contra la anterior Resolución.

Como consecuencia de lo anterior, solicitó se condene a la entidad demandada al pago de la suma de SEISCIENTOS CUATRO MILLONES OCHOCIENTOS SETENTA Y SIETE

¹ Artículo 180. Vencido el término de traslado de la demanda o de la de reconvenición según el caso, el Juez o Magistrado Ponente, convocará a una audiencia que se sujetará a las siguientes reglas:
(...)

5. Saneamiento. El juez deberá decidir, de oficio o a petición de parte, sobre los vicios que se hayan presentado y adoptará las medidas de saneamiento necesarias para evitar sentencias inhibitorias.

² Artículo 372. El juez, salvo norma en contrario, convocará a las partes para que concurran personalmente a una audiencia con la prevención de las consecuencias por su inasistencia, y de que en ella se practicarán interrogatorios a las partes. La audiencia se sujetará a las siguientes reglas:
(...)

8. Control de legalidad. El juez ejercerá el control de legalidad para asegurar la sentencia de fondo y sanear los vicios que puedan acarrear nulidades u otras irregularidades del proceso, los cuales, salvo que se trate de hechos nuevos, no se podrán alegar en las etapas siguientes. Además deberá verificar la integración del litisconsorcio necesario.

³ Fol. 220

MIL CIENTO SESENTA Y CINCO PESOS (\$604.877.165), por concepto de daño emergente, junto con la pérdida del poder adquisitivo y sus intereses.

Mediante auto del 08 de noviembre de 2018⁴, el despacho ponente admitió la demanda contra la Agencia para la Infraestructura del Meta, quien el 10 de diciembre de 2018 allegó la contestación⁵ y el llamamiento en garantía frente a la Unión Temporal Dobles Calzadas y La Equidad – Compañía de Seguros⁶, formulando además la excepción previa denominada "*ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales*"⁷.

Luego, en proveído del 15 de mayo de 2019⁸ se admitieron los llamamientos en garantía propuestos por la entidad demandada, habiéndose recibido respuesta el 26 de noviembre de 2019⁹ por parte de La Equidad – Compañía de Seguros, quien formuló la excepción previa denominada "*Inepta demanda por falta de requisitos formales*", y el 27 de noviembre de 2019¹⁰ por parte de los integrantes de la Unión Temporal Dobles Calzadas, quienes también presentaron como excepciones previas las denominadas "*ausencia del requisito de procedibilidad en asuntos de lo contencioso administrativo – conciliación prejudicial*" y "*falta de legitimación en la causa por pasiva por expiración de la póliza de calidad de servicio de la gestión predial*".

Dichas excepciones se fijaron en lista el 06 de febrero de 2020, según constancia secretarial vista a folio 602, siendo contestadas únicamente por el apoderado de la parte actora las referentes al fondo del asunto, sin haber pronunciamiento alguno frente a las excepciones previas antes mencionadas (fol. 603-610).

CONSIDERACIONES

En principio debe señalarse, frente a las excepciones formuladas tanto por la entidad demandada como por las llamadas en garantía, denominadas "*ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales*", "*Inepta demanda por falta de requisitos formales*" y "*ausencia del requisito de procedibilidad en asuntos de lo contencioso administrativo – conciliación prejudicial*", que las mismas no constituyen ninguna de las excepciones previas o mixtas a las que hace alusión el numeral sexto del artículo 180 del CPACA¹¹, ni las enlistadas en el artículo 100 del CGP¹², por cuanto todas ellas se

⁴ Fol. 220

⁵ Fol. 243-253

⁶ Fol. 227-230

⁷ Fol. 258-260

⁸ Fol. 264-266

⁹ Fol. 292-294 y 295-305

¹⁰ Fol. 348-374

¹¹ "Artículo 180. Vencido el término de traslado de la demanda o de la de reconvenición según el caso, el Juez o Magistrado Ponente, convocará a una audiencia que se sujetará a las siguientes reglas: (...) 6. Decisión de excepciones previas. El Juez o Magistrado Ponente, de oficio o a petición de parte, resolverá sobre las excepciones previas y las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva. Si excepcionalmente se requiere la práctica de pruebas, se suspenderá la audiencia, hasta por el término de diez (10) días, con el fin de recaudirlas. Al reanudar la audiencia se decidirá sobre tales excepciones. Si alguna de ellas prospera, el Juez o Magistrado Ponente dará por terminado el proceso, cuando a ello haya lugar. Igualmente, lo dará por terminado cuando en la misma audiencia advierta el incumplimiento de requisitos de procedibilidad. El auto que decida sobre las excepciones será susceptible del recurso de apelación o del de súplica, según el caso".

¹² "Artículo 100. Salvo disposición en contrario, el demandado podrá proponer las siguientes excepciones previas dentro del término de traslado de la demanda:

1. Falta de jurisdicción o de competencia.
2. Compromiso o cláusula compromisoria.
3. Inexistencia del demandante o del demandado.
4. Incapacidad o indebida representación del demandante o del demandado.
5. Ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones.
6. No haberse presentado prueba de la calidad de heredero, cónyuge o compañero permanente, curador de bienes, administrador de comunidad, albacea y en general de la calidad en que actúe el demandante o se cite al demandado, cuando a ello hubiere lugar.

fundamentan en el hecho de que se debió haber surtido el requisito de procedibilidad de la conciliación prejudicial previa a la formulación de la presente demanda, situación que la primera de las mencionadas normas prevé como causa para terminar el proceso, lo que no puede confundirse con alguna de las excepciones allí mencionadas.

Frente a la ausencia de dicho requisito y que tal manifestación se formule como excepción previa, el Consejo de Estado¹³ ha indicado que:

"La Subsección A de esta Corporación ha entendido que la excepción de "ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales", contenida en el numeral quinto del artículo 100 del CGP, hace referencia a los requisitos de forma del escrito introductorio, establecidos en el artículo 162 del CPACA, no así a los requisitos de procedibilidad de la acción, como lo es el agotamiento del trámite de conciliación prejudicial para los casos con pretensiones relativas a la reparación directa, según exige el artículo 161 de la misma normativa, en tanto dichos requisitos no hacen parte de la estructura misma de la demanda"¹⁴.

Lo anterior no es óbice para que el juez o magistrado conductor del proceso, en el curso de la audiencia inicial, declare la terminación del proceso cuando advierta el incumplimiento de requisitos de procedibilidad, en aplicación de la facultad que le confiere el numeral sexto del artículo 180 del CPACA; sin embargo, se insiste, esa decisión no corresponde a la resolución de una excepción previa".
(Negrilla intencional)

En virtud de lo anterior, se tiene que el no agotamiento de la conciliación prejudicial no configura una excepción previa, por lo que en principio se denegaría el estudio del asunto en este momento procesal, sin embargo, y en atención al último párrafo en cita, advierte la Sala que en efecto la parte final del inciso tercero del numeral 6º del artículo 180 del CPACA, establece que el proceso se podrá dar por terminado cuando prospere una excepción previa, y a ello haya lugar, o, cuando se advierta el incumplimiento de requisitos de procedibilidad.

Por lo tanto, en atención a la manifestación realizada por la entidad demandada como por las llamadas en garantía, se procederá a analizar si en el presente trámite de Nulidad y Restablecimiento del Derecho en virtud de una expropiación administrativa, resultaba necesario agotar dicho requisito.

Al respecto, el Consejo de Estado ha indicado que:

7. Hábersele dado a la demanda el trámite de un proceso diferente al que corresponde.

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

9. No comprender la demanda a todos los litisconsortes necesarios.

10. No haberse ordenado la citación de otras personas que la ley dispone citar.

11. Haberse notificado el auto admisorio de la demanda a persona distinta de la que fue demandada".

¹³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección A. Providencia del 13 de noviembre de 2019. Rad: 18001-23-33-000-2017-00148-01 (61553). CP: María Adriana Marín.

¹⁴ En proveído de 22 de enero de 2019, expediente 61389, M.P. Marta Nubia Velásquez Rico se explicó el anterior razonamiento, así:

"Lo anterior resulta importante para señalar que la demanda debe cumplir con unos requisitos formales, previamente establecidos por el legislador, los cuales, para el asunto bajo estudio, están contemplados en el capítulo III del CPACA y más precisamente en los artículos 162, 163 y 165 de este cuerpo normativo (...)."

En el caso sub examine, se observa que el Tribunal a quo declaró esta excepción como consecuencia del indebido agotamiento del requisito de procedibilidad -conciliación extrajudicial- respecto de las pretensiones séptima y octava de la demanda; actuación que, en criterio del Despacho, no se acompasa con el marco conceptual y normativo expuesto en precedencia, por lo que requiere ser precisada. Ciertamente, a la luz del artículo 161 del CPACA, la conciliación extrajudicial constituye una exigencia previa para demandar a través del medio de control de controversias contractuales; sin embargo, este no es un requisito formal de la demanda y ello supone que su incumplimiento, si bien genera unas consecuencias de tipo procesal -que se explicarán más adelante-, no tiene la virtualidad de estructurar la excepción de inepta demanda, por lo que no se comparte el análisis efectuado en primera instancia sobre el particular. (...)."

En el mismo sentido, se reflexionó en providencia de 27 de agosto de 2019, expediente 64192, M.P. Carlos Alberto Zambrano Barrera, de la siguiente forma:

"El numeral 5 del artículo 100 del Código General del Proceso contempla la "ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones" como una excepción previa, susceptible de ser propuesta por el demandado, de ahí que deba entenderse que este medio exceptivo está llamado a prosperar cuando la demanda carece de los requisitos de forma previstos en la ley o cuando no se cumplen las reglas para la figura procesal de la acumulación de pretensiones, no cuando se incumplen los requisitos de procedibilidad pues estos no hacen parte de la estructura misma de la demanda".

"Para resolver, cabe poner de relieve que esta Sección, en auto de 16 de marzo de 2012¹⁵, con ponencia de la Magistrada María Elizabeth García González, analizó la conciliación como requisito de procedibilidad en la controversia de expropiación administrativa de que trata la Ley 388 de 1997, en los siguientes términos:

"[...] a partir de la entrada en vigencia del artículo 37 de la Ley 640 de 2001, tal como fue publicada en el Diario Oficial No. 44.303 de 24 de enero de 2001, en cumplimiento del Decreto 131 de 2001 y según la corrección que le hizo el artículo 2º de éste, que se dispuso la conciliación como requisito de procedibilidad en algunas acciones previstas en el Código Contencioso Administrativo. Allí se estableció:

«ARTICULO 37. **Requisito de procedibilidad en asuntos de lo contencioso administrativo.** Antes de incoar cualquiera de las acciones previstas en los artículos 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo, las partes, individual o conjuntamente, deberán formular solicitud de conciliación extrajudicial, si el asunto de que se trate es conciliable. La solicitud se acompañará de la copia de la petición de conciliación enviada a la entidad o al particular, según el caso, y de las pruebas que fundamenten las pretensiones».

En dicho momento legislativo, la conciliación, como requisito de procedibilidad, sólo era exigible en las acciones de reparación directa y de controversias contractuales (Artículos 86 y 87 del C.C.A.).

De tal forma, que fue con la expedición de la Ley 1285 de 2009 que, se estableció la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad en la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Ahora bien, para el caso concreto, es pertinente tener en cuenta la Ley 388 de 1997, que regula, entre otros asuntos, la expropiación administrativa, cuyos artículos 71 y 72 son del siguiente tenor:

«**Artículo 71º.-** Proceso contencioso administrativo. **Contra la decisión de expropiación por vía administrativa procede acción especial contencioso-administrativa con el fin de obtener su nulidad y el restablecimiento del derecho lesionado, o para controvertir el precio indemnizatorio reconocido, la cual deberá interponerse dentro de los cuatro meses calendario siguientes a la ejecutoria de la respectiva decisión.** El proceso a que da lugar dicha acción se someterá a las siguientes reglas particulares:

[...]

Artículo 72º.- Aplicación del procedimiento a otros casos de expropiación por vía administrativa. El trámite para la aplicación de la expropiación por vía administrativa previsto en este Capítulo se aplicará a los demás casos en que las leyes la hayan autorizado, siempre y cuando expresamente no se hubiere definido otro procedimiento.» (Subrayas y negrillas fuera del texto).

En virtud de lo anterior, resulta claro para la Sala que los actos administrativos que contienen decisiones relativas a la expropiación administrativa y/o a la indemnización reconocida por dicho concepto, son atacables en vía judicial a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrada en el artículo 85 del C.C.A., con unas reglas particulares mencionadas en el transcrito artículo 71. Por consiguiente, en el presente caso, por tratarse de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho le es aplicable la Ley 1285 de

¹⁵ Consejo de Estado, Sección Primera, 16 de marzo de 2012, Expediente 2010-00089-01, Consejera ponente María Elizabeth García González, Actores: Héctor Armando Cárdenas y otros.

2009, es decir la exigencia de la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad [...]". (negritas y subrayas fuera de texto)

Así las cosas, es evidente que al presente asunto le correspondía a la parte actora agotar el requisito de procedibilidad de que trata el numeral 1º del artículo 161 del CPACA, razón por la cual el señor Humberto García Celi, previamente a acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa, debió agotar el requisito de la conciliación extrajudicial ante la Procuraduría General de la Nación¹⁶.

En ese orden, según la jurisprudencia en cita, se hace necesario agotar el trámite de conciliación prejudicial previo a la presentación de la demanda, cuando se controvierten actos administrativos que contienen decisiones relativas a la expropiación administrativa y/o a la indemnización reconocida por dicho concepto.

Ahora bien, advierte la Sala que las pretensiones de la demanda se dirigen al reconocimiento del valor real indemnizatorio por la expropiación administrativa realizada por la Agencia de Infraestructura del Meta frente al predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 230-97407 y ubicado en la Carrera 48 No. 41-50 Sur, esto es, pretensiones de contenido económico que son conciliables, por lo que se debió agotar el requisito de procedibilidad de la conciliación prejudicial, sin embargo, no obra en el plenario prueba alguna que demuestre haberse efectuado la misma, aunado al hecho que al realizar la contestación de las excepciones propuestas por la entidad demandada y las llamadas en garantía, la parte actora no hizo ningún pronunciamiento al respecto pese a la insistencia de las entidades de la ausencia de tal requisito.

Así las cosas, en el caso particular al no cumplirse con el requisito antes enunciado, no queda otra decisión distinta a terminar el proceso como lo señala la parte final del inciso tercero del numeral 6º del artículo 180 del CPACA, pero en pronunciamiento escrito acudiendo al deber de saneamiento y control de legalidad de los procesos, por cuanto este trámite carece de la audiencia inicial, aunado a que de continuarse el proceso sin tal requisito de procedibilidad, habiendo sido advertido por lo demandados y sin que lo subsanara el actor en el traslado de las excepciones allegando la constancia de la Procuraduría sí fue que agotó el trámite, necesariamente conduciría a un fallo inhibitorio.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Meta,

RESUELVE:

PRIMERO:

Declarar terminado el proceso de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, presentado por JOSÉ RAÚL FRANCO GARCÍA y RUTH DEYANIRA SUÁREZ contra la AGENCIA PARA LA INFRAESTRUCTURA

¹⁶Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Providencia del 13 de junio de 2019. Rad: 25000-23-41-000-2018-00690-01. CP: Roberto Augusto Serrato Valdés.
Véase también: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Providencia del 10 de mayo de 2018. Rad: 25000-23-24-000-2009-00422-01. CP: Alberto Yepes Barreiro, y, Sección Primera. Providencia del 15 de febrero de 2018. Rad: 25000-23-41-000-2015-02533-01. CP: María Elizabeth García González.

DEL META, según las razones expuestas en la parte considerativa de este proveído.

SEGUNDO: Ejecutoriado el presente auto archívense las diligencias, previas las constancias del caso.

Esta providencia fue discutida y aprobada en Sala de Decisión Oral No. 1 celebrada el doce (12) de marzo de 2020, según Acta No. 012.



CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO



TERESA HERRERA ANDRADE



CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ