



Radicado: 25000-23-26-000-2011-00285-02 (53842)
Demandante: Confecciones Jean Pierre Laurent & Compañía

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

Consejero Ponente: NICOLÁS YEPES CORRALES

Bogotá D.C., veinticinco (25) de abril de dos mil veintitrés (2023)

Radicación: 25000-23-26-000-2011-00285-02 (53842)
**Actor: CONFECIONES JEAN PIERRE LAURENT & COMPAÑÍA
LIMITADA**
Demandado: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO – IDU
Acción: REPARACIÓN DIRECTA
Asunto: NULIDAD PROCESAL

Procede el Despacho a declarar de oficio la nulidad procesal dentro de este asunto.

I. ANTECEDENTES

1. El veintinueve (29) de marzo de dos mil once (2011)¹, la sociedad demandante Confecciones Jean Pierre Laurent & Cia. Ltda., a través de apoderado judicial y en ejercicio de la acción de reparación directa, solicitó declarar patrimonialmente responsable al Instituto de Desarrollo Urbano - IDU, por los daños y perjuicios que le fueron ocasionados como tercero afectado en el proceso de expropiación administrativa de los inmuebles de propiedad de la señora María del Carmen Gutiérrez Granada, realizada mediante las Resoluciones No. 4821 y 4822 del quince (15) de diciembre de dos mil ocho (2008). Concretamente, solicitó el pago de los perjuicios por el traslado de las instalaciones a otra sede, así como aquellos generados por el “decaimiento” de la sociedad producto de la pérdida de su Good Will, lo que conllevó a su disolución y liquidación.

2. En providencia del veintisiete (27) de abril de dos mil once (2011)², el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B rechazó la demanda por indebida escogencia de la acción. Esta providencia fue recurrida por el apoderado de la parte demandante mediante escrito del seis (6) de mayo de

¹ Folios 2 a 14 del cuaderno 1.

² Folios 17 a 20 del cuaderno No. 1



dos mil once (2011)³. El recurso fue resuelto por la Sección Tercera de esta Corporación en providencia del veintiuno (21) de septiembre dos mil once (2011)⁴, mediante la cual revocó la decisión y, en su lugar, admitió la demanda.

3. El diez (10) de julio de dos mil catorce (2014)⁵, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B profirió sentencia en la que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda. En consecuencia, declaró al IDU patrimonialmente responsable por los perjuicios causados a la sociedad, producto de los gastos en que incurrió debido a la expropiación administrativa llevada a cabo por dicha entidad y negó las demás pretensiones relacionadas con el pago por el "decaimiento de la sociedad".

4. Las partes demandante y demandada interpusieron recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia los días catorce (14) y veinticinco (25) de agosto de dos mil catorce (2014)⁶, respectivamente.

5. En providencia del tres (3) de septiembre de dos mil catorce (2014)⁷ el *a quo* concedió los recursos interpuestos, con la advertencia de que no había lugar a surtir la audiencia de conciliación judicial que exige el artículo 70 de la Ley 1395 de 2010, comoquiera que esta norma fue derogada por el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011.

6. Posteriormente, en auto del dos (2) de octubre de dos mil catorce (2014)⁸, resolvió dejar sin efecto el numeral primero de la providencia que los concedió y, en cambio, rechazó por extemporáneo el recurso de apelación interpuesto por el Instituto de Desarrollo Urbano - IDU. Contra esta decisión la parte demandada interpuso recurso de reposición.

7. En providencia del doce (12) de febrero de dos mil quince (2015)⁹ el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B resolvió el recurso de reposición y dejó sin efecto los numerales primero y segundo del auto

³ Folios 21 a 23 del cuaderno No. 1.

⁴ Folios 37 a 40 del cuaderno No. 1.

⁵ Folios 383 a 392 del cuaderno principal.

⁶ Folios 394 a 397 y 400 a 407 del cuaderno principal.

⁷ Folio 411 del cuaderno principal.

⁸ Folio 415 del cuaderno principal.

⁹ Folios 427 a 428 del cuaderno principal.



del dos (2) de octubre de dos mil catorce (2014)¹⁰ y concedió los recursos de apelación interpuestos por ambas partes. Esta decisión fue aclarada mediante auto del cuatro (4) de marzo del mismo año¹¹.

8. Mediante auto del veinte (20) de mayo de dos mil quince (2015)¹², esta Corporación admitió los recursos de apelación interpuestos contra la sentencia del diez (10) de julio de dos mil catorce (2014).

9. En proveído del seis (6) de julio de dos mil quince (2015)¹³, el Despacho dispuso correr traslado a las partes y al Ministerio Público para alegar de conclusión, oportunidad en la que tanto la parte demandante como la demandada se pronunciaron.

10. El trece (13) de junio de dos mil dieciséis (2016)¹⁴ este Despacho fijó audiencia de conciliación judicial, la cual fue celebrada el veintisiete (27) de julio de dos mil dieciséis (2016)¹⁵, de conformidad con los artículos 104 de la Ley 446 de 1998¹⁶ y 43 de la Ley 640 de 2001¹⁷, sin que a la entidad demandada le asistiera ánimo conciliatorio.

II. CONSIDERACIONES

1. Normativa aplicable

Por tratarse de una demanda promovida con anterioridad al dos (2) de julio de dos mil doce (2012) al presente asunto le resultan aplicables las disposiciones

¹⁰ Se advierte que si bien el *a quo* en el resuelve de la providencia manifestó que el auto objeto de estudio era el proferido el 2 de septiembre de 2014; sin embargo, lo cierto es que la providencia objeto de recurso de reposición fue la dictada el 2 de octubre de 2014.

¹¹ Folio 431 del cuaderno principal.

¹² Folio 435 del cuaderno principal.

¹³ Folios 437 a 439 del cuaderno principal.

¹⁴ Folio 447 del cuaderno principal.

¹⁵ Folios 477 al 481 del cuaderno principal.

¹⁶ "Artículo 104. *Solicitud. La audiencia de conciliación judicial procederá a solicitud de cualquiera de las partes y se celebrará vencido el término probatorio. No obstante, las partes de común acuerdo podrán solicitar su celebración en cualquier estado del proceso.*

En segunda instancia la audiencia de conciliación podrá ser promovida por cualquiera de las partes antes de que se profiera el fallo"

¹⁷ "Artículo 44. *La audiencia de conciliación judicial sólo podrá suspenderse cuando las partes por mutuo acuerdo la soliciten y siempre que a juicio del juez haya ánimo conciliatorio.*

Parágrafo 1o. En estos casos el juez no podrá suspender de plano la audiencia sin que se haya realizado discusión sobre el conflicto con el fin de determinar el ánimo conciliatorio.

Parágrafo 2o. En la misma audiencia se fijará una nueva fecha y hora para su continuación, dentro de un plazo que no podrá exceder de cinco (5) días."



procesales contenidas en el Código Contencioso Administrativo, así como las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, en virtud de la integración normativa dispuesta por el artículo 267 del primero de los estatutos mencionados¹⁸.

2. Régimen de las nulidades procesales

Las nulidades procesales se presentan *“cuando durante el trámite de un proceso, se han cometido irregularidades que afectan la validez de una actuación, de una etapa procesal, etc. y que impiden cumplir el fin perseguido por el juez, las partes o los terceros dentro del proceso”*¹⁹. Así, la finalidad de esta figura es la protección del debido proceso de las partes, entendido como aquel que tiene toda persona a que se observen las reglas procesales que el legislador ha dispuesto para el trámite de la causa.

Al respecto, esta Subsección ha señalado:

“Las nulidades procesales se constituyen en irregularidades que ocurren dentro del proceso judicial, en el cual algunas de ellas ponen de presente circunstancias anómalas del procedimiento pero que aun así bastará con algunos trámites especiales de convalidación para darse por superadas. Por el contrario, en otros eventos de nulidad, el vicio que estos supuestos comportan es de tal connotación que lleva a invalidar en todo o parte el procedimiento adelantado. A las primeras se les denomina nulidades saneables mientras que las segundas se consideran como insubsanables.

*Igualmente, debe decirse que el fundamento sustancial de la nulidad descansa en el derecho al debido proceso, lo que supone, desde cierta perspectiva, el derecho que tiene toda persona a que se observen las reglas procedimentales que el legislador ha dispuesto para el trámite de una causa judicial. Ahora bien, la ley ha reservado la configuración de las nulidades a eventos expresamente señalados en la norma, las cuales, por constituir una grave afectación al debido proceso, son sancionadas con la invalidación de lo actuado durante la vigencia de la causal, de manera que no queda al arbitrio del juez o las partes la identificación de estos vicios”*²⁰

¹⁸ Artículo 267. Aspectos no regulados: En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la jurisdicción en lo Contencioso Administrativo.

¹⁹ Juan Ángel Palacio Hincapié. Derecho Procesal Administrativo, Editorial-Librería Jurídica Sánchez R Ltda., página 857 (2017).

²⁰ Auto del 12 de septiembre de 2017, radicado 59357.



En materia contenciosa administrativa, el artículo 165 del CCA²¹ establece que *“serán causales de nulidad en todos los procesos las señaladas en los artículos 152 y 153 del Código de Procedimiento Civil y se propondrán y decidirán como lo previenen los artículos 154 y siguientes de dicho estatuto”*.

Resulta necesario mencionar que la declaratoria de nulidades se rige por los principios de taxatividad y/o especificidad, *“según el cual no hay defecto capaz de estructurarla sin la ley que expresamente la establezca”*²², de forma que *“son pues limitativas y por consiguiente no es posible extenderlas a informalidades diferentes”*²³.

En este orden, el Código de Procedimiento Civil enuncia de manera taxativa en su artículo 140 los eventos en los que el proceso debe declararse nulo, en todo o en parte, a saber:

“Artículo 140. Causales de nulidad. El proceso es nulo en todo o en parte, solamente en los siguientes casos:

- 1. Cuando corresponda a distinta jurisdicción.*
- 2. Cuando el juez carece de competencia.*
- 3. Cuando el juez procede contra providencia ejecutoriada del superior, revive un proceso legalmente concluido o pretermite íntegramente la respectiva instancia.*
- 4. Cuando la demanda se tramite por proceso diferente al que corresponde.*
- 5. Cuando se adelanta después de ocurrida cualquiera de las causales legales de interrupción o de suspensión, o si en estos casos se reanuda antes de la oportunidad debida.*
- 6. Cuando se omiten los términos u oportunidades para pedir o practicar pruebas o para formular alegatos de conclusión.*
- 7. Cuando es indebida la representación de las partes. Tratándose de apoderados judiciales esta causal sólo se configurará por carencia total de poder para el respectivo proceso.*
- 8. Cuando no se practica en legal forma la notificación al demandado o a su representante, o al apoderado de aquél o de éste, según el caso, del auto que admite la demanda o del mandamiento ejecutivo, o su corrección o adición.*

²¹ Aplicable por haberse presentado la demanda antes de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011.

²² Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia de 22 de agosto de 1974. G.J. CXLVIII, pág. 215.

²³ Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia de 22 de agosto de 1974. G.J. CXLVIII, pág. 215. Cfr. López Blanco, Hernán Fabio. *Procedimiento Civil*. Décima Edición. 2009. Dupré editores, pp. 893 y ss.



9. Cuando no se practica en legal forma la notificación a personas determinadas, o el emplazamiento de las demás personas aunque sean indeterminadas, que deban ser citadas como partes, o de aquellas de deban suceder en el proceso a cualquiera de las partes, cuando la ley así lo ordena, o no se cita en debida forma al Ministerio Público en los casos de ley.

Quando en el curso del proceso se advierta que se ha dejado de notificar una providencia distinta de la que admite la demanda, el defecto se corregirá practicando la notificación omitida, pero será nula la actuación posterior que dependa de dicha providencia, salvo que la parte a quien se dejó de notificar haya actuado sin proponerla. (...)"

Por su parte, el artículo 144 del referido Código establece que de este listado son insaneables las nulidades: (i) proceder contra una providencia ejecutoriada del superior; (ii) revivir un proceso que fue legalmente concluido; (iii) pretermitir una instancia procesal de manera integral; (iv) tramitar la demanda por un proceso diferente al que corresponde y (v) falta de jurisdicción o de competencia funcional.

El artículo 145 del CPC dispone que el juez deberá declarar de oficio la nulidad insaneable que advierta y, en cuanto al efecto de su declaratoria, el artículo subsiguiente dispone que la nulidad sólo comprenderá la actuación posterior al motivo que la produjo y que resulte afectada por esta.

3. Caso concreto

En el sub examine el Despacho encuentra que se configura una nulidad por falta de competencia funcional para conocer en segunda instancia el proceso de la referencia, en tanto no se ha cumplido con el requisito de surtir el trámite de la conciliación de la sentencia condenatoria, de acuerdo con el artículo 70 de la Ley 1395 de 2010, el cual establece lo siguiente:

"(...) cuando el fallo de primera instancia sea de carácter condenatorio y contra el mismo se interponga el recurso de apelación, el juez o magistrado deberá citar a audiencia de conciliación, que deberá celebrarse antes de resolver sobre la concesión del recurso.

Parágrafo. Si el apelante no asiste a la audiencia, se declarará desierto el recurso."

De conformidad con la norma en mención, esta etapa procesal es obligatoria cuando existe una sentencia condenatoria en primera instancia y contra esta se interponga recurso de apelación.



En el *sub judice* se encuentran presentes estos dos presupuestos en tanto, por una parte, en sentencia del diez (10) de julio de dos mil catorce (2014) el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda y, por la otra, los días catorce (14) y veinticinco (25) de agosto de dos mil catorce (2014), tanto la parte demandante como la demandada, presentaron recursos de apelación. En ese orden de ideas, el Despacho observa que el *a quo* omitió adelantar el trámite conciliatorio señalado en la norma en cita, de manera previa a emitir pronunciamiento sobre la concesión o no de los recursos de apelación interpuestos en contra del fallo de primera instancia.

Ahora bien, respecto de la razón que adujo el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B en el auto del tres (3) de septiembre de dos mil catorce (2014) para no surtir la audiencia de conciliación, debe decirse que, si bien el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011 derogó expresamente el artículo 70 de la Ley 1395 de 2010, también es cierto que el artículo 308²⁴ del primero de los instrumentos difirió su entrada en vigencia en el tiempo para evitar un cambio súbito en los procesos que se encontraban en curso y dispuso que las demandas y procesos que estaban en trámite a la entrada en vigencia de esa ley, debían adelantarse bajo el régimen jurídico anterior. De igual manera, se concluyó que el legislador no pretendió eliminar del ordenamiento jurídico de forma inmediata las normas procesales anteriores, sino que, por el contrario, tan solo las derogó relativamente, de modo que aquellas continúan siendo aplicables de forma ultractiva para todos los procesos que iniciaron antes del 2 de julio de 2012.

De conformidad con lo anterior, los procesos iniciados con anterioridad al dos (2) de julio de dos mil doce (2012), les es aplicable el régimen jurídico previsto en el CCA y en las demás normas complementarias, entre las que se destaca, para el

²⁴ ARTÍCULO 308. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN Y VIGENCIA. El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012.

Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia.

Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior.



caso concreto, el artículo 70 de la Ley 1395 de 2010, conforme al cual, como ya se dijo, el juez tiene la obligación de celebrar la audiencia de conciliación judicial previo a conceder un recurso de apelación, siempre que exista sentencia condenatoria en primera instancia.

Esta postura que ha sido acogida por esta Corporación²⁵, también se sustenta en una interpretación teleológica de las normas involucradas. En este orden de ideas, la Ley 1437 de 2011 en su texto original incluyó en lo relativo a la audiencia de conciliación una disposición con el mismo alcance²⁶, es decir, que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo no eliminó del ordenamiento jurídico su exigencia, sino que la desarrolló directamente en el artículo 192. Así, fuerza concluir que el legislador, en su momento, quiso mantener vigente el requisito procesal de la audiencia de conciliación para todos los procesos contenciosos, independientemente de la norma procesal aplicable al caso concreto.

De conformidad con lo anterior y atendiendo a que en el presente caso no se cumplieron los requisitos exigidos por la ley para la concesión del recurso de apelación, esta Corporación carece de competencia funcional para conocerlo por cuanto se halla configurada la causal de nulidad establecida en el numeral 2º del artículo 140 del Código de Procedimiento Civil, a saber: *“cuando el juez carece de competencia”*, la cual es de aquellas que tiene el carácter de insaneable.

En punto de la competencia y su relación con las nulidades, esta Subsección se ha manifestado en los siguientes términos:

“la competencia debe ser entendida como la “posibilidad que tiene una determinada persona, esto es, un órgano público o un particular de proferir o realizar un acto productor de determinados cambios normativos, que repercutirán en quien lo produce o un tercero, reconocido por el ordenamiento jurídico superior, siempre que se sigan los pasos establecidos para tal fin, o lo que es lo mismo, mientras se dé el estado de cosas dispuesto en la norma jurídica que establece la competencia”²⁷.

²⁵ Subsección B de la Sección Tercera, autos del 6 mayo de 2015, radicado 52200, C.P. Ramiro Pazos Guerrero y del 7 de septiembre de 2016, radicado 57552, C.P. Danilo Rojas Betancourth.

²⁶ *“Artículo 192. Cumplimiento de sentencias o conciliaciones por parte de las entidades públicas. (...) Cuando el fallo de primera instancia sea de carácter condenatorio y contra el mismo se interponga el recurso de apelación, el Juez o Magistrado deberá citar a audiencia de conciliación, que deberá celebrarse antes de resolver sobre la concesión del recurso. La asistencia a esta audiencia será obligatoria. Si el apelante no asiste a la audiencia, se declarará desierto el recurso.”*

²⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C Auto del 13 de septiembre de 2016. Rad. 53911.



“De observarse lo reglado, se tendrá que la competencia atribuida a un sujeto –y su resultado- ha sido llevada a cabo de manera adecuada, mientras que, de no ser así, el acto jurídico ejecutado en contravención se verá expuesto a la consecuencia de la nulidad, en lo que hace referencia al específico escenario judicial, y en general se dirá que no se llevó a cabo con éxito la competencia otorgada, una consecuencia que se deriva del carácter sui generis de las normas de competencia”²⁸.

En este orden de ideas y atendiendo a que en el *sub examine* no se cumplieron a cabalidad los requisitos exigidos por la ley para la concesión del recurso de apelación, no podría esta Corporación conocer de los recursos interpuestos. Lo anterior, por cuanto la falta de celebración de la audiencia de conciliación revela que no se han agotado en su totalidad los procedimientos necesarios que permiten al *ad quem* adquirir competencia y dar trámite de la segunda instancia, lo que conlleva a que se configure una nulidad por falta de competencia funcional.²⁹

Por otra parte, es necesario mencionar que si bien este Despacho presidió audiencia de conciliación judicial de conformidad con los artículos 104 de la Ley 446 de 1998 y 43 de la Ley 640 de 2001, la finalidad de la misma era buscar la terminación anticipada de la controversia a través de este mecanismo alternativo de solución de conflictos, más no dar cumplimiento al mandato expreso establecido en el artículo 70 de la Ley 1395 de 2010, esto es, celebrar la audiencia de conciliación como requisito previo para conceder el recurso de apelación.

Así las cosas, este Despacho dispondrá declarar la nulidad de lo actuado desde la providencia del doce (12) de febrero de dos mil quince (2015), mediante la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B concedió en el efecto suspensivo los recursos de apelación contra la sentencia de primera instancia, de manera que las actuaciones subsiguientes a la mencionada providencia están viciadas de nulidad procesal por falta de competencia funcional.

Atienza y Ruiz Manero, califican a las reglas de competencia o aquellas que confieren poderes como de carácter constitutivo que no participan de la categoría de normas deónticas: “el “poder” de una regla que confiere poder es el de alcanzar determinados resultados normativos por el hecho de que, dadas ciertas circunstancias, efectuamos una acción que, por otro lado, puede estar permitida, ser obligatoria o estar prohibida; lo opuesto a poder, en este segundo caso, es ser incompetente, es decir, no tener capacidad para producir un determinado resultado normativo; y, finalmente, las reglas que confieren poder no pueden tampoco incumplirse, pero no por la razón por la que no pueden incumplirse las permisiones, sino porque ellas no son normas deónticas: lo único que cabe con las reglas que confieren poder es usarlas con éxito o no.” ATIENZA, Manuel y RUIZ MANERO, Juan. Las piezas del derecho. Teoría de los enunciados jurídicos. 2ª edición, 2004. Barcelona, Ariel. Pág. 99. Citado del auto del 13 de septiembre de 2016. Rad. 53911.

²⁹ En este mismo sentido el auto proferido por esta Corporación el 13 de septiembre de 2016. Rad. 53911, y el auto de 13 de junio de 2022 Rad. 52349.



Radicado: 25000-23-26-000-2011-00285-02 (53842)
Demandante: Confecciones Jean Pierre Laurent & Compañía

En mérito de lo expuesto, este Despacho

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR la nulidad de lo actuado desde el auto del doce (12) de febrero de dos mil quince (2015) proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B.

SEGUNDO: DEVOLVER el expediente al Tribunal de origen, a fin de que se surta el trámite conciliatorio dispuesto en el artículo 70 de la Ley 1395 de 2010.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


NICOLÁS YEPES CORRALES
Magistrado

P25.