



Radicado: 50 001 23 33 000 **2023 00029 01**
Demandantes: José Raúl Franco García y Ruth Deyanira Suárez

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

CONSEJERO PONENTE: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

Bogotá D.C., diecinueve (19) de septiembre de dos mil veinticuatro (2024)

Referencia: Nulidad y Restablecimiento del Derecho

Radicación: 50 001 23 33 000 **2023 00029 01**

Demandantes: José Raúl Franco García y Ruth Deyanira Suárez

Demandados: Departamento del Meta y Agencia para la Infraestructura del Meta

AUTO QUE RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN

La Sala procede a resolver el recurso de apelación interpuesto en contra del auto del 21 de marzo de 2024 proferido por el Tribunal Administrativo del Meta, mediante el cual se rechazó la demanda presentada por José Raúl Franco García y Ruth Deyanira Suárez en contra del Departamento del Meta y la Agencia para la Infraestructura del Meta (AIM), previas las siguientes consideraciones:

1. Antecedentes

José Raúl Franco García y Ruth Deyanira Suárez, actuando mediante apoderado judicial, formularon demanda en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del C.P.A.C.A., con el fin de que se realicen las siguientes declaraciones:

"[...] 1) Se declare la nulidad del acto administrativo del AIM, Resolución 015 del 15 enero de 2018, junto con los actos que negaron los recursos de impugnación interpuestos contra el mismo, por medio del cual se ordenó la Expropiación por vía administrativa, del predio ubicado en la carrera 48 # 41-50 sur, identificado con cedula catastral No 50001010608080001000 y matricula inmobiliaria No 230-97407 de la ciudad de Villavicencio, en cuanto que el valor indemnizatorio de esta operación, debe ajustarse al valor real del inmueble y pagarse a los propietarios su mayor valor.

2) Como consecuencia de lo anterior, se ordene la suspensión en forma inmediata, por parte de la AGENCIA PARA LA INFRAESTRUCTURA DEL META y el DEPARTAMENTO DEL META, de todas las acciones y operaciones en curso para utilizar el bien expropiado y en su defecto se haga entrega del bien inmueble a sus propietarios.

3) Se condene al DEPARTAMENTO DEL META y a la AGENCIA PARA LA INFRAESTRUCTURA DEL META a pagar a JOSE RAUL FRANCO GARCIA Y RUTH DEYANIRA SURAEZ, a título de restablecimiento del derecho, por concepto de daño emergente, la suma de **SEICIENTOS CUATRO MILLONES OCHOCIENTOS SETENTA Y SIETE MIL CIENTO SESENTA CINCO pesos (\$604.877.165) m/cte.**



- 4) Como consecuencia de la anterior petición se condene al DEPARTAMENTO DEL META y a la AGENCIA PARA LA INFRAESTRUCTURA DEL META a pagar a JOSE RAUL FRANCO GARCIA Y RUTH DEYANIRA SURAEZ. a título de restablecimiento del derecho, por concepto de daño emergente, el valor correspondiente a la pérdida del poder adquisitivo del peso colombiano entre la fecha en que quedo ejecutoriada la decisión de expropiación y la fecha en que se realice el restablecimiento.
- 5) Que también a título de restablecimiento del derecho, como reparación del lucro cesante, se condene a DEPARTAMENTO DEL META y a la AGENCIA PARA LA INFRAESTRUCTURA DEL META a pagar a mis poderdantes, las cantidades que corresponden al valor de los intereses comerciales de las sumas a que se condene por concepto de daño emergente, desde la fecha en que quedo ejecutoriada la decisión de expropiación, hasta que se haga efectivo el pago o se satisfagan las pretensiones.
- 6) Se ordene el registro de la sentencia en el folio de matrícula del predio expropiado, de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Villavicencio y que este se levante, solo hasta cuando se haya reintegrado y cancelado el valor del precio indemnizatorio ordenado por el señor Juez.
- 7) Se concede en costas procesales y agencias en derecho a los demandados. [...]”

2. El auto apelado

El Tribunal Administrativo del Meta mediante providencia del 21 de marzo de 2024 rechazó la demanda, al considerar que operó la caducidad del medio de control.

Como fundamento de su decisión señaló que, como el acto demandado, Resolución 15 de 15 de enero de 2018, fue notificado el 19 de junio siguiente y la demanda incoada el 27 de enero de 2023, el término previsto en el numeral 2, literal d) del artículo 164 del CPACA estaba vencido.

Indicó que para contabilizar el término de caducidad no era posible tener en cuenta la fecha de radicación de la demanda que previamente los actores habían radicado contra el mismo acto acusado, la cual fue tramitada bajo el número 50001233300020180032400 y que finalizó por no acreditarse el agotamiento del requisito de procedibilidad de la conciliación prejudicial, en razón a que el presente proceso corresponde a una nueva demanda, la cual se rige de manera independiente por lo establecido en el literal d) del numeral 2 de la Ley 1437 de 2011.

3. El recurso de apelación.

La parte demandante interpuso recurso de apelación contra la anterior decisión, con el fin de que se revoque y, en su lugar, se admita la demanda.



Como fundamento del recurso señaló que una vez se rechaza la demanda inicial, y obedecida y cumplida tal decisión el 19 de enero de 2023 por el Tribunal Administrativo del Meta, la parte actora volvió a impetrar la demanda el 27 de enero de 2023, es decir, cuando aún le faltaban 21 días para que caducara el medio de control respecto del acto demandado, Resolución 015 de 2018, por lo que al interponerse 8 días después, no se había completado el término de caducidad, por lo que la misma estuvo bien presentada.

Aseguró que para cuando se presenta la demanda inicial, aún faltaba tiempo para que operara la caducidad, por lo que, si bien el proceso contencioso duró más de 5 años, el mismo suspendió la caducidad del acto administrativo y volvió a iniciar cuando se dio el primer rechazo, por lo que no operó la caducidad y debe admitirse la demanda.

4. Trámite del recurso

4.1. Mediante auto de 22 de mayo de 2024, el Tribunal Administrativo del Meta concedió el recurso de apelación interpuesto por la demandante.

4.2. La anterior actuación fue sometida a reparto el 7 de junio de 2024 y allegada al Despacho de conocimiento ese mismo día.

5. CONSIDERACIONES

5.1. Hechos

5.1.1. José Raúl Franco García y Ruth Deyanira Suárez, formularon demanda en ejercicio del medio de control especial de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 71 de la Ley 388 de 1997 con el fin de obtener la nulidad de la Resolución 015 de 15 de enero de 2018, así como de los actos que resolvieron los recursos interpuestos en contra de dicha decisión, la cual se tramitó por el Tribunal Administrativo del Meta bajo el radicado 50001-23-33-000-**2018-00324-01**.

5.1.2. Mediante auto de 12 de marzo de 2020 el Tribunal Administrativo del Meta declaró terminado el proceso, por cuanto no se acreditó el agotamiento del requisito de procedibilidad consistente en la conciliación prejudicial, decisión contra la cual la parte actora interpuso recurso de apelación.

5.1.3. El 13 de agosto de 2020 los demandantes presentaron solicitud de conciliación extrajudicial ante el Ministerio Público.

5.1.4. El 18 de diciembre de 2020 la Procuraduría 49 Judicial II para Asuntos Administrativos expidió la constancia de agotamiento del requisito al no lograrse un acuerdo entre las partes.



5.1.5. Por auto de 17 de junio de 2022 la Sección Primera del Consejo de Estado confirmó el proveído del 12 de marzo de 2020, que declaró terminado el proceso por falta de requisito de procedibilidad.

5.1.6. Mediante providencia de 24 de noviembre de 2022 el Consejo de Estado negó la solicitud adición y/o aclaración del auto de 17 de junio de 2022, formulada José Raúl Franco García y Ruth Deyanira Suárez.

5.1.7. El 19 de enero de 2023 el Tribunal Administrativo del Meta profirió auto de obedécese y cúmplase lo resuelto por el Consejo de Estado en providencia del 17 de junio de 2022, que confirma el proveído que termina el proceso por falta de requisito de procedibilidad.

5.1.8. El 27 de enero de 2023, José Raúl Franco García y Ruth Deyanira Suárez, formularon nueva demanda en ejercicio del medio de control especial de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 71 de la Ley 388 de 1997 con el fin de obtener la nulidad de la Resolución 015 de 15 de enero de 2018 y los actos administrativos que confirmaron dicha resolución, la cual se tramita bajo el radicado de la referencia.

5.1.9. El 21 de marzo de 2024, el Tribunal Administrativo del Meta, rechazó la demanda al considerar que operó la caducidad del medio de control.

5.2. Análisis del caso

De acuerdo con lo antes señalado, a la Sala le corresponde determinar, en primer lugar, si la presentación de una demanda que da origen a un proceso que termina por falta de agotamiento del requisito de procedibilidad de la conciliación prejudicial, interrumpe el término de caducidad de la nueva demanda que se interpone contra los mismos actos administrativos.

Para decidir lo pertinente, es preciso indicar que el inciso 1º del artículo 71 de la Ley 388 de 1997, establece que la demanda que pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho de la decisión de expropiación por vía administrativa deberá presentarse dentro de los 4 meses siguientes a la ejecutoria del acto acusado. En efecto, dicha disposición señala:

“ARTICULO 71. 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: [...]”

Por su parte, el artículo 3º del Decreto 1716 de 2009, vigente para la época de los hechos, prevé que la solicitud de conciliación extrajudicial ante el Ministerio Público suspende el término de caducidad desde su



presentación hasta que i) se logre un acuerdo conciliatorio; ii) se expidan las constancias de que trata el artículo 2º de la Ley 640 de 2001 o iii) se venza el término de 3 meses contado a partir de la presentación de la solicitud, lo que ocurra primero.

Conforme la citada normativa, cuando se pretenda obtener la nulidad de un acto administrativo que dispone la expropiación por vía administrativa y el correspondiente restablecimiento del derecho, se debe acudir a la jurisdicción dentro de los 4 meses siguientes a la ejecutoria del acto acusado, término que sólo se suspende con la solicitud de conciliación ante el Ministerio Público hasta que ocurra algunos de los eventos previstos en dicha norma.

En ese sentido, no le asiste razón a la parte actora cuando afirma que la presentación de la demanda inicial (rad. 2018-00324-00) suspende el término de caducidad de la demanda de la referencia, ya que como se advirtió por el *a quo*, la presente demanda corresponde a un trámite nuevo en el que se contabilizan plazos independientes y, por tanto, el único evento que suspende el término de caducidad es la presentación de la solicitud de conciliación tal como lo prevé la norma.

Cabe señalar que sobre este asunto esta Sección¹ ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse en igual sentido, al señalar que una demanda que fue rechazada no interrumpe el término de caducidad respecto de una demanda posterior que fue presentada para controvertir los mismos actos. Específicamente, en dicha oportunidad se indicó:

“[...] La Sección Primera de esta Corporación ha considerado que **la presentación de una demanda que fue rechazada, no interrumpe el término de caducidad frente a la presentación posterior de una segunda demanda,** por las siguientes razones²:

*“[...] la Sala advierte que [...] **no es aceptable pretender que el hecho de instaurar una demanda que fue rechazada, interrumpe el término de caducidad frente a una segunda demanda.** Máxime, cuando las razones del rechazo son consecuencia de un actuar negligente del accionante, quien debe soportar la carga al no haber cumplido con su obligación de corregir la demanda³.*

¹ Consejo de Estado, Sección Primera, Auto de 23 de julio de 2021, Rad. 25000-23-41-000-2019-00713-01, C.P. Hernando Sánchez Sánchez.

² Cita original. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; auto de 6 de octubre de 2017; C.P. María Elizabeth García González; número único de radicación 11001032400020160035300. En este mismo sentido también puede consultarse: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección A; auto de 27 de octubre de 2016; C.P. William Hernández Gómez; número único de radicación 19001233300020140021401.

³ Cita original. Sentencia C-807 de 11 de noviembre de 2009: “[...] 3.4.2. De forma semejante, en la sentencia C-183 de 2007 se decidió que “[...] las limitaciones que impone el legislador con la perención a los derechos al acceso a la administración de justicia y a la eficacia de los derechos constitucionales, no son ajenos a la voluntad y decisión del propio demandante, por lo cual no pueden calificarse como excesivos, dado que es el demandante por su inacción quien se expone a las consecuencias procesales de su indiferencia, conforme al debido proceso administrativo. De allí que al no ser ajeno



Por lo anterior, la Sala insiste en que en el presente caso **la demanda instaurada inicialmente por el actor, de ninguna manera interrumpió el término de caducidad respecto del medio de control objeto de análisis.** Lo que debió hacer el actor en su momento fue corregir la primera demanda dentro del término que se le otorgó para el efecto, con el fin de que la misma no le fuera rechazada y no, presentar una nueva con la que pretende revivir términos abiertamente fenecidos, para remediar su desidia en el anterior proceso [...]” (Destacado fuera del texto).

De conformidad con este marco normativo y desarrollo jurisprudencial: i) el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho debe ser ejercido dentro del término de cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente a la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo acusado, según el caso, so pena de operar la caducidad del medio de control; ii) el término de caducidad se suspende desde la presentación de la solicitud de conciliación ante la Procuraduría General de la Nación, hasta cuando suceda alguno de los siguientes eventos: a) se logre acuerdo conciliatorio; b) se expida la correspondiente constancia de conciliación fallida; o c) venza el término de tres (3) meses contado a partir de la presentación de la solicitud; lo que ocurra primero; y iii) **la presentación de una demanda que fue rechazada por no haber sido corregida o subsanada, no interrumpe o suspende el término de caducidad respecto a la presentación posterior de otra demanda sobre la misma situación.**

[...]

Asimismo, la Sala advierte que, de acuerdo con las razones expuestas *supra*, el hecho de que la parte demandante haya presentado el 2 de marzo de 2018 **una demanda sobre los mismos hechos acá debatidos, no implica que deba entenderse interrumpido o suspendido el término de caducidad para este nuevo asunto durante todo el trámite surtido en el proceso inicial hasta la confirmación del auto que rechazó esa demanda, toda vez que una de las consecuencias negativas de esa decisión de rechazo es que se aplique la caducidad frente a demandas posteriores como si no hubiera sido presentada demanda alguna con anterioridad.**

Por lo anterior, la Sala considera que, en el caso *sub examine*, operó la caducidad del medio de control y, por lo tanto, se configuró la causal de rechazo de la demanda establecida en el numeral 1 del artículo 169 de la Ley 1437. [...]”

Así las cosas, contrario a lo alegado por el recurrente, la demanda formulada inicialmente por el actor, no suspendió el término de caducidad para ejercer el presente medio de control y, por tanto, el argumento de alzada no prospera.

al resultado previsto, ni ser su situación un resultado insuperable, sino la consecuencia directa del incumplimiento de las cargas procesales, la terminación anticipada del proceso y la no interrupción de la caducidad, no son para el demandante medidas desproporcionadas que lo ponen en indefensión [...]”.



Mencionado lo anterior, teniendo en cuenta que el acto demandado quedó ejecutoriado el 19 de junio de 2018, el término de caducidad inició el **20 de junio de 2018** y se extendió hasta el **20 de octubre de esa misma anualidad**. Ahora bien, como la solicitud de conciliación prejudicial se radicó el 13 de agosto de 2020, dicha actuación no suspendió el citado término, y como la demanda se presentó el **27 de enero de 2023**, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ya estaba caducado.

Por lo anterior, la Sala concluye que le asistió razón al Tribunal al rechazar la demanda y, por tanto, confirmará la providencia recurrida.

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

RESUELVE

Primero: CONFIRMAR el auto del 21 de marzo de 2024, mediante el cual se rechazó la demanda por caducidad del medio de control, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Segundo: En firme esta decisión, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

Notifíquese y Cúmplase.

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

**GERMÁN EDUARDO OSORIO
CIFUENTES**
Consejero de Estado
Presidente

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado

**NUBIA MARGOTH PEÑA
GARZÓN**
Consejera de Estado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado

El presente auto fue firmado electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad y conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.