



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Consejero Ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO

Bogotá D.C., treinta y uno (31) de mayo de dos mil dieciocho (2018)

RADICACIÓN NÚMERO: 25000-23-24-000-2010-00205-01

ACTOR: BELISARIO MEDINA CÁCERES Y OTRO

DEMANDADO: EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ - EAAB

Asunto: Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Expropiación Administrativa- Fallo de Segunda Instancia

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia dictada el 16 de mayo de 2013 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, que declaró probada la excepción de caducidad de la acción y se abstuvo de pronunciarse de fondo.

I.ANTECEDENTES

1. Demanda

En ejercicio de la acción especial de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 71 de la Ley 388 de 1997, en concordancia con artículo 85 del Código Contencioso Administrativo - en adelante CCA-, los señores Belisario Medina Cáceres e Inés Medina de Medina, a través de apoderado judicial, elevaron las siguientes pretensiones:

“PRIMERO. Que se declare la nulidad parcial de la Resolución No. 0823 del 28 de septiembre de 2009, proferida por el DIRECTOR ADMINISTRATIVO DE BIENES RAÍCES DE LA EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ ESP con Nit 899.999.094-1, mediante la cual ordenó la expropiación del inmueble urbano identificado con la matrícula inmobiliaria no. 50N-678580 ubicado en la carrera 47 No. 128ª-37 (hoy carrera 55 No. 128 A - 37) de Bogotá, respecto del precio y los metros del inmueble expropiado.



Radicación: 25000-23-24-000-2010-00205-01

Actor: Belisario Medina Cáceres y otro

Demandado: Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá
Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Sentencia de Segunda Instancia

SEGUNDO. Que se declare la nulidad de la Resolución No. 0950 del 6 de noviembre de 2009, proferida por el DIRECTOR ADMINISTRATIVO DE BIENES RAÍCES DE LA EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ ESP con Nit 899.999.094-1, mediante el cual se resolvió el recurso de Reposición, interpuesto contra la Resolución No. 0823 del 28 de septiembre de 2009, confirmándola en todas sus partes.

TERCERO. Que como consecuencia de las anteriores declaraciones de nulidad, a título de restablecimiento del derecho ordénese a la EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTÁ ESP con Nit 899.999.094-1, a pagar a favor de mis mandantes la suma de OCHOCIENTOS DIEZ MILLONES OCHOCIENTOS SESENTA Y OCHO MIL SEISCIENTOS TREINTA Y SEIS PESOS (\$810.868.636.00), es decir el justo precio por la expropiación del inmueble urbano identificado con la matrícula inmobiliaria no. 50N-678580 ubicado en la carrera 47 No. 128ª-37 (hoy carrera 55 No. 128 A - 37) de Bogotá y/o valor que se cuantifique en la experticia.

CUARTO. La liquidación de las anteriores condenas deberá ser liquidada con sus respectivos intereses corrientes, moratorios e indexados y reajustes de valor teniendo en cuenta como base el índice de precios al consumidor en concordancia con lo dispuesto en el artículo 179 del C.C.A.

QUINTO. Para el cumplimiento de la sentencia, ordenará dar aplicación a lo normado en los artículos 176 y 177 del C.C.A.

SEXTO. Que se condene en costas a la entidad demandada”.

1.2. Del análisis de la demanda así como los demás elementos obrantes en el expediente, la Sala puede extraer los siguientes hechos relevantes:

1.2.1 La EAAB expidió la Resolución 0783 de 17 de agosto de 2000 “por la cual se acota y declara de utilidad pública la zona afectada por el corredor de obra del proyecto canal Córdoba obras complementarias”.

1.2.2 Mediante oficio de 22 de julio de 2009 suscrito por el Director Administrativo de Bienes Raíces de la EAAB, formuló oferta de compra a los señores Belisario Medina Cáceres e Inés Medina de Medina, respecto del predio de su propiedad, por la suma de \$11.571.000, cifra fijada por la firma Asesorías Auditorías y Avalúos Lonja Inmobiliaria Ltda., según informe de avalúo comercial 751-CC-237 de mayo de 2009.

1.2.3 El oficio de 22 de julio de 2009 fue notificado por edicto fijado entre el 30 de julio y el 13 de agosto de 2009.



Radicación: 25000-23-24-000-2010-00205-01

Actor: Belisario Medina Cáceres y otro

Demandado: Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá

Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Sentencia de Segunda Instancia

1.2.4 El 28 de septiembre de 2009, la EAAB profirió la Resolución 0823 *“Por medio de la cual se ordena una expropiación”* del bien de propiedad de los demandantes. Ello, por considerar, entre otras cosas, que de conformidad con el artículo 61-6 de la Ley 388 de 1997, debe iniciarse el proceso de expropiación si transcurridos 30 días hábiles después de la comunicación de la oferta, no se ha llegado a un acuerdo formal para la enajenación voluntaria.

1.2.5 Por Resolución 0950 de 6 de noviembre de 2009, se decidió el recurso de reposición interpuesto por los demandantes contra la Resolución 0823 de 2009, en el sentido de confirmarla.

1.2.6 La Resolución 0950 de 2009 fue notificada personalmente el 10 de noviembre de 2009.

1.3 Cargos de nulidad y concepto de violación

Se afirmó en la demanda que se violaron las siguientes normas:

- Artículo 58 de la Constitución Política
- Capítulo III de la Ley 9 de 1989 modificado por la Ley 388 de 1997
- Artículos 491 a 494 del Decreto 619 de 2000

El apoderado judicial de la parte actora transcribió los artículos 84 del CCA, 58 de la Constitución Política y 21 del Pacto de San José.

Seguidamente señaló que la potestad del Estado en relación con los bienes que existen en el territorio nacional tiene como limitante la propiedad privada. La Constitución consagra la protección de la propiedad y de todos los derechos adquiridos con justo título, *“lo que significa, que no pueden actuaciones de las autoridades que lo desconozcan, sin importar que la autoridad que la emita sea del orden nacional, departamental o municipal.”*

Añadió que teniendo en cuenta la posición preeminente de la Constitución Política sobre el resto del ordenamiento, es evidente que no pueden existir actuaciones que desconozcas los principios superiores pues estarían viciados, como ocurre con los actos demandados.



Radicación: 25000-23-24-000-2010-00205-01

Actor: Belisario Medina Cáceres y otro

Demandado: Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá
Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Sentencia de Segunda Instancia

Indicó que el artículo 58 constitucional, además de garantizar la propiedad privada y los derechos legítimamente adquiridos, consagra el principio de indemnización previa para asegurar la reparación integral a quien se priva de un bien.

A continuación, transcribió apartes de las sentencias C-370 de 1994, C-1074 de 2002 y C-476 de 2007 de la Corte Constitucional.

Finalmente, adujo que en dicha línea jurisprudencial se inscribe la sentencia de 28 de noviembre de 2008 proferida por el Juzgado 29 Civil del Circuito de Bogotá que tuteló el derecho a la propiedad en conexidad con el derecho a la vida en condiciones dignas y justas de la señora Inés Medina, el cual fue vulnerado por la EAAB por lo que se le ordenó que iniciara las actuaciones pertinentes para adquirir el predio de su propiedad, en la parte que no fue adquirida con anterioridad, en relación con el Proyecto Canal Córdoba y Obras Complementarias, para lo cual debía acudir inicialmente a la negociación voluntaria directa o en su defecto, el proceso de expropiación respectivo.

“Los actos administrativos demandados no solo soslayan de manera flagrante el cumplimiento de lo dispuesto por dicha instancia judicial ya que no incluyen la totalidad del predio afectado, si no (sic) que desconocen de manera abierta lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley 9 de 1989... El avalúo especial en el que se fundan los actos administrativos cuestionados no tiene en cuenta estos criterios ni plantea una indemnización justa para los demandantes. Tanto es así que sobre el predio se han realizado tres avalúos con resultados diametralmente diferentes:

El primer avalúo practicado en el año 2001 por la entidad Convocada y que sirvió de base al primer proceso de expropiación se fijó como precio del metro cuadrado del terreno la suma de \$130.000, el metro cuadrado (sic).

Durante el proceso de pertenencia, en el año 2006, se fijó como valor del metro cuadrado la suma de \$360.000.

Finalmente, en el mes de febrero de 2009 el Perito Avaluador HERNANDO LUÍS BUITRAGO realiza Avalúo Comercial al predio de propiedad de los convocantes en el cual determina que el valor del metro cuadrado es de \$671.966.

Como salta a la vista todos estos avalúos fijan valores mucho más altos por metro cuadrado que la firma contratada para realizar el avalúo especial con base en el cual se expiden las Resoluciones cuestionadas en las cuales se fija como valor del metro cuadrado la suma de \$15.000 lo cual desde ningún punto de vista puede considerarse una indemnización justa para los demandantes”.



Radicación: 25000-23-24-000-2010-00205-01

Actor: Belisario Medina Cáceres y otro

Demandado: Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá

Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Sentencia de Segunda Instancia

2. Admisión de la demanda

El 27 de mayo de 2010, la Magistrada Ponente del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, inadmitió la demanda por considerar que no se acompañó la prueba de que trata el artículo 71 de la Ley 388 de 1997.

El apoderado de la parte actora interpuso recurso de reposición contra la anterior decisión, el cual fue resuelto por auto de 1º de julio de 2010, en el sentido de reponer la providencia recurrida.

Por auto de 26 de agosto de 2011 se admitió la demanda y se ordenaron las notificaciones de rigor.

3. Contestación de la demanda

Mediante memorial de 8 de octubre de 2010, la empresa contestó la demanda y se opuso a la prosperidad de las pretensiones.

Explicó que para la determinación de los valores a pagar por la adquisición de predios, la EAAB contrata con empresas especializadas en desarrollar actividades de avalúo y autorizadas por la Lonja de Propiedad Raíz, esto es, la Sociedad Colombiana de Avaluadores, la Sociedad Colombiana de Arquitectos y la Cámara de Propiedad Raíz – Lonja Inmobiliaria, la realización de los avalúos, de modo que la EAAB debe ceñirse a los valores establecidos para tal fin por dichas empresas.

Señaló que la firma Asesorías, Auditorías y Avalúos Comerciales se encargó de la elaboración del avalúo del predio requerido para el proyecto denominado “Canal Córdoba y Obras Complementarias” y, para el caso del predio de los propietarios demandantes, dicha firma emitió el Informe Técnico de Avalúo Comercial No. 751-CC-237 de 28 de mayo de 2009 en el que se tuvo en cuenta las características de la zona, del sector, del terreno, las construcciones y las demás especificaciones técnicas de la construcción y la normatividad urbanística aplicable, el cual arrojó el valor de \$11.571.000, el cual sirvió de base para extender la oferta de compra a los propietarios.



Radicación: 25000-23-24-000-2010-00205-01

Actor: Belisario Medina Cáceres y otro

Demandado: Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá

Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Sentencia de Segunda Instancia

Precisó que la EAAB, en atención a lo dispuesto en el artículo 15 del Decreto 1420 de 1998, realizó un estudio técnico del avalúo *“sin que arrojara fundamentos para reconsiderar la valoración presentada inicialmente”*.

Informó que la oferta de compra 25200-2009-0007 de 22 de julio de 2009 se presentó en debida forma a los demandantes, la cual fue notificada por edicto fijado el 30 de julio y desfijado el 13 de agosto de ese mismo año, dentro de los términos establecidos en el inciso 4º del artículo 61 de la Ley 388 de 1997 y el artículo 45 del CCA, con lo que se garantizó el debido proceso en esta etapa de la actuación administrativa.

Afirmó que los demandantes quieren darle un tratamiento que no corresponde al predio a expropiar, al asimilarlo a uno incluido en una zona urbana desarrollable y que puede ser sujeto de otorgamiento de licencia de construcción. El predio está ubicado en una zona de ronda de río que no tiene usos urbanos, lo que significa que no puede ser desarrollado y no puede obtener licencia por la condición normativa existente (uso del suelo), por consiguiente, *“el estudio de valor para determinar el probable valor del mercado refleja las condiciones existentes normativas y de usos potencial que establezca la UPZ respectiva”*.

Sostuvo que, al no ser posible la enajenación voluntaria, se expidió la Resolución 0323 de 28 de septiembre de 2009 por la cual se ordenó al expropiación del bien de los demandantes, la cual se notificó personalmente el 2 de octubre de ese año al señor Belisario Medina Cáceres y ante la imposibilidad de notificar personalmente a Inés Medina de Medina, se surtió la notificación por edicto fijado entre el 7 y el 21 de octubre de 2009.

Como dicho acto fue recurrido, se profirió la Resolución 0950 de 6 de noviembre de 2009, por medio de la cual se confirmó en su integridad la Resolución 0823. Fue notificada personalmente al apoderado de los demandantes el 10 de noviembre de 2009.

Indicó que, ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo con los propietarios del predio y expedidos los actos administrativos necesarios, se presentó demanda de expropiación ante la jurisdicción civil, proceso radicado bajo el número 2009-00718 en el Juzgado 31 Civil del Circuito de Bogotá, que el 14 de enero de 2010 admitió la



Radicación: 25000-23-24-000-2010-00205-01

Actor: Belisario Medina Cáceres y otro

Demandado: Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá
Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Sentencia de Segunda Instancia

demanda y ordenó el cumplimiento del numeral 6º del artículo 62 de la Ley 388 de 1997.

En cumplimiento del numeral 3º del artículo 62 de la Ley 388 de 1998, la EAAB acreditó, el 9 de junio de 2010, la consignación del 100% del valor del avalúo practicado en la etapa de enajenación voluntaria, esto es, \$11.571.000. Por tal razón, el 22 de junio de 2010, el juzgado ordenó la entrega anticipada del inmueble objeto de expropiación.

Añadió que las resoluciones demandadas contienen decisiones objetivas, *“no solo porque sus directrices son la primacía del interés general sobre el particular guiado siempre por los principios rectores de la Carta fundamental y de las normas que lo regulan; sino también porque como se explicó atrás, fueron proferidas por la autoridad correspondiente a través del funcionario competente de acuerdo con las delegaciones de la misma ley; fueron expedidas de conformidad con un procedimiento previamente estipulado en la Ley (9 de 1989 y 388 de 1997); además de estar debidamente motivadas, lo cual las encuadran dentro del marco legal correspondiente”*.

De otra parte, propuso las siguientes excepciones:

i) Ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales: el abogado presentó la demanda afirmando actuar como agente oficioso de los señores Belisario Medina e Inés Medina, pues por su condición de adultos mayores y su estado de salud, les fue imposible el otorgamiento del poder respectivo.

Luego de mencionar el artículo 47 del CPC, sostuvo que *“está comprobado por parte del abogado que los señores Belisario e Inés son adultos mayores pero no están impedidos para suscribir poder pues, coincidentalmente 4 meses atrás sí se presentó un poder suscrito por los mismo para que el Dr. Joselito actuara en nombre de cada uno de ellos y que los representara en el trámite de la conciliación...”*.

Concluyó que, por consiguiente, no se cumplieron los requisitos formales de la demanda por parte del abogado, pues tal calidad debe acreditarse con la presentación del poder.

ii) Caducidad de la acción: la demanda debió presentarse 2 días antes del radicado, esto es, el 21 de abril de 2010, *“pues al parecer contabilizó los días como hábiles y la norma es clara al establecer que la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho debe presentarse dentro de los “cuatro meses” este término, por estar fijado ordinariamente en meses o en años, deberá computarse según el calendario, tal como lo dan a entender los artículos 62 del Código de régimen político y municipal y 121 del CPC...”*.



Radicación: 25000-23-24-000-2010-00205-01

Actor: Belisario Medina Cáceres y otro

Demandado: Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá
Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Sentencia de Segunda Instancia

iii) Legalidad de los actos acusados: en tanto fueron expedidos por la administración en uso de sus facultades legales y dando aplicación a lo normado por las Leyes 9 de 1989, 388 de 1997, 142 de 1994 y el Decreto 295 de 1995.

iv) Pago de lo no debido: no existe obligación alguna sobre el reconocimiento y pago del valor que señalan los demandantes, quienes deben sujetarse a los actos administrativos en cuestión.

4. Trámite del proceso en primera instancia

4.1 Por auto de 11 de noviembre de 2010 se decretaron las pruebas solicitadas por las partes.

4.2 A través de providencia de 18 de octubre de 2012 se dio por terminado el periodo probatorio y se corrió traslado para alegar de conclusión.

4.3 La parte actora no se pronunció.

La **EAAB** solicitó que se declararan probadas las excepciones de (i) inexistencia de la obligación, con fundamento en los mismos argumentos expuestos en la contestación de la demanda; (ii) falta de legitimación en la causa por pasiva, porque, a su juicio, no es responsable en tanto *“no existe un nexo de causalidad entre la acción interpuesta y la responsabilidad solidaria del demandante... Debido a que como se demostró en el transcurso de la demanda que el (sic) no existe solidaridad alguna por parte del Distrito de Barranquilla, frente a los hechos de la empresa EDUBAR S.A...”*. Y (iii) caducidad, en los términos expuestos en la contestación de la demanda.

Edubar S.A. presentó sus alegaciones finales y, en términos generales, reiteró los argumentos de su contestación.

El **Ministerio Público** solicitó que se negaran las pretensiones de la demanda y declarar probada la excepción de caducidad de la acción.

5. Sentencia recurrida

Mediante sentencia de 16 de mayo de 2013, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A declaró probada la



Radicación: 25000-23-24-000-2010-00205-01

Actor: Belisario Medina Cáceres y otro

Demandado: Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá
Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Sentencia de Segunda Instancia

excepción de caducidad de la acción y, en consecuencia, se abstuvo de pronunciarse sobre el fondo de la controversia.

El *a quo* hizo mención a los artículos 71 de la Ley 388 de 1997; 121 del CPC; 70 del CC y 62 de la Ley 4 de 1913.

Luego de transcribir apartes de algunas sentencias del Consejo de Estado y el artículo 44 del CCA –deber y forma de notificación-, el Tribunal manifestó que las decisiones que pongan fin a una actuación administrativa de contenido particular y concreto deben notificarse personalmente al interesado, a su representante o apoderado, y si ello no es posible, la notificación se puede hacer por edicto, como lo establece el artículo 45 ibídem.

De otra parte, trajo a colación el artículo 3º del Decreto 1716 de 2009, según el cual el término de caducidad de la acción se suspende por la presentación de solicitud de conciliación extrajudicial.

Al ocuparse del caso concreto, el Tribunal puso de presente que la Resolución 0950 de 6 de noviembre de 2009, -por la cual se resolvió el recurso de reposición contra la Resolución 0823 de 28 de septiembre de 2009, mediante la cual se ordenó la expropiación del bien de los demandantes-, fue notificada personalmente al apoderado de los señores Medina el 10 de noviembre de 2009.

El 4 de marzo de 2010 los demandantes presentaron solicitud de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría General de la Nación, según se advierte en la constancia expedida.

Indicó el Tribunal que el término de caducidad de 4 meses se empieza a contabilizar desde el día siguiente de la ejecutoria, en este caso, desde el 11 de noviembre de 2009, de modo que la demanda podía ser presentada hasta el 11 de marzo de 2010.

Como la solicitud de conciliación se presentó el 4 de marzo de 2010, es decir, 7 días antes de que venciera el plazo para que caducara la acción y, de conformidad con el artículo 21 de la Ley 640 de 2001 y el artículo 3º del Decreto 1716 de 2009, se interrumpió la caducidad.



Radicación: 25000-23-24-000-2010-00205-01

Actor: Belisario Medina Cáceres y otro

Demandado: Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá
Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Sentencia de Segunda Instancia

La conciliación se llevó a cabo el 15 de abril de 2010 por lo que el término para la contabilización de la caducidad se cuenta a partir del día siguiente, esto es, el 16 de abril de 2010. Por tanto, el término para presentar la demanda vencía el 22 de abril de 2010, teniendo en cuenta los 7 días que restaban del plazo para interponerla.

Toda vez que la demanda fue presentada el 23 de abril de 2010, esto es, por fuera del plazo habilitante, concluyó el Tribunal que se probó la excepción de caducidad de acción.

6. Recurso de apelación

Inconforme con la sentencia de primera instancia, la parte demandante presentó recurso de apelación con fundamento en que la demanda fue interpuesta oportunamente.

Indicó que la Resolución 0950 de 2009, que resolvió el recurso de reposición contra la Resolución 0823 de 2009, fue notificada el 10 de noviembre de 2009, con lo cual se agotó la vía gubernativa.

Afirmó que al hacer la contabilización de los 4 meses de la caducidad de acción, conforme al numeral 2 del artículo 136 del CCA, contados a partir del 11 de noviembre de 2009, el término vencía el 11 de marzo de 2010.

El 4 de marzo de 2010 se presentó solicitud de conciliación ante la Procuraduría Judicial, con lo cual se interrumpió el término de caducidad por 8 días.

Por tanto, el *a quo* *“se equivoca al aseverar que los días interrumpidos con la presentación de la solicitud de conciliación ante la Procuraduría Judicial ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca antes de ocurrir la caducidad de la acción, son siete días contados desde el 4 de marzo al 11 de ese mismo mes y año, cuando en realidad son ocho días”*.

Aseguró que basta tener en cuenta que *“el 4 de marzo de 2010 no corrió por cuanto ese día se suspendió por el hecho de haberse realizado la presentación de la solicitud de conciliación y por esa razón no se debe contar como si este día hubiere transcurrido por que (sic) este día vencía a las 12 de la noche y, los horarios de atención al público en la Procuraduría General de la Nación, para radicar las solicitudes de conciliación son de 8 a.m. a 5 p.m; por esta circunstancia el día 4 de marzo no corrió y*



Radicación: 25000-23-24-000-2010-00205-01

Actor: Belisario Medina Cáceres y otro

Demandado: Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá
Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Sentencia de Segunda Instancia

por ello, se debe contabilizar, así **4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 y 11 de marzo de 2010**". (Negrilla del texto original).

Como la audiencia de conciliación se llevó a cabo el 15 de abril de 2010, a partir del día siguiente se reanudó el término de caducidad. "Ante la claridad que son ocho días los que se interrumpieron ante (sic) de ocurrir la caducidad de los actos administrativos aquí demandados, contados desde el 4 al 11 de marzo de 2010; al hacer la contabilización de los ocho días calendario interrumpidos (del 4 al 11 de marzo de 2010), contados **desde el 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23 de abril de 2010, así las cosas la acción caducaba EL 23 DE ABRIL DE 2010**". (Negrilla del texto original).

La demanda se presentó el 23 de abril de 2010, de modo que se impetró dentro del término legal.

En consecuencia, solicitó se proceda al estudio de fondo y se acceda a las pretensiones de la demanda.

7. Trámite en segunda instancia

El recurso propuesto fue admitido por el Despacho Ponente¹ el 3 de septiembre de 2013.

8. Alegatos de conclusión en segunda instancia

8.1 Dentro del lapso concedido para alegar, únicamente se pronunció la **entidad demandada**, para solicitar se confirme la sentencia apelada porque acertó al declarar probada la excepción de caducidad de la acción.

8.2 El **Ministerio Público** no emitió concepto.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Corresponde a la Sala de lo Contencioso Administrativo, a través de esta Sección, conocer el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia dictada el 16 de mayo de 2013 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera,

¹ En ese momento fungía como ponente la Consejera María Elizabeth García González



Subsección A en los términos del artículo 129 del CCA, el numeral 5º del artículo 71 de la Ley 388 de 1997², en concordancia con lo decidido en el Acuerdo de Descongestión No. 357 de 5 de diciembre de 2017, suscrito entre las Secciones Primera y Quinta de esta Corporación.

2. Problema jurídico

Conforme a los argumentos del recurso de apelación corresponde a la Sala establecer si debe modificar, confirmar o revocar la sentencia de primera instancia proferida por el 16 de mayo de 2013 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A que declaró probada la excepción de caducidad de la acción y se abstuvo de pronunciarse de fondo.

3. Caso concreto

3.1. El presente asunto se centra en determinar, en primer lugar, si en el presente asunto la demanda se presentó oportunamente. En caso de que la respuesta sea afirmativa, se procederá al análisis del fondo del asunto. Si la respuesta es negativa, la Sala así lo declarará y se abstendrá de efectuar el estudio de fondo del asunto.

Para el Tribunal, la demanda fue presentada extemporáneamente porque:

- El término de caducidad de 4 meses se empieza a contabilizar desde el día siguiente de la ejecutoria, en este caso, desde el 11 de noviembre de 2009, de modo que la demanda podía ser presentada hasta el 11 de marzo de 2010.
- Como la solicitud de conciliación se presentó el 4 de marzo de 2010, restaban 7 días ante de que venciera el plazo para que caducara la acción.

² Artículo 71 numeral 5º establece: ***“Contra la sentencia procederá recurso de apelación ante el honorable Consejo de Estado, el cual decidirá de plano, salvo que discrecionalmente estime necesario practicar nuevas pruebas durante un lapso no superior a un mes.”***



Radicación: 25000-23-24-000-2010-00205-01

Actor: Belisario Medina Cáceres y otro

Demandado: Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá

Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Sentencia de Segunda Instancia

- La conciliación se llevó a cabo el 15 de abril de 2010 por lo que el término para la contabilización de la caducidad se cuenta a partir del día siguiente, esto es, el 16 de abril de 2010.
- Por tanto, el término para presentar la demanda vencía el 22 de abril de 2010, teniendo en cuenta los 7 días que restaban del plazo para interponerla. La demanda fue presentada el 23 de abril de 2010, es decir, extemporáneamente.

La parte demandante considera que la presentación de la solicitud de conciliación ante la Procuraduría Judicial -4 de marzo de 2010- interrumpió el término de caducidad por 8 días, mientras que para el *a quo*, se interrumpió por 7 días.

Entonces, lo que debe determinarse es si el término de caducidad se suspende desde el día en que se presenta una solicitud de conciliación ante la Procuraduría.

Para el caso concreto, corresponde establecer si la caducidad se suspendió por 7 días –como dijo el Tribunal- o por 8 días –como sostuvo la parte demandante-, teniendo en cuenta que la solicitud de conciliación se presentó el 4 de marzo de 2010.

Para resolver esta inquietud, es necesario recordar que el artículo 21 de la Ley 640 de 2001, reguló la suspensión de la caducidad de las acciones sometidas al requisito de procedibilidad, en los siguientes términos:

*ARTICULO 21. Suspensión de la prescripción o de la caducidad. La **presentación** de la solicitud de conciliación extrajudicial en derecho ante el conciliador **suspende** el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta que se logre el acuerdo conciliatorio o hasta que el acta de conciliación se haya registrado en los casos en que este trámite sea exigido por la ley o hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2º de la presente ley o hasta que se venza el término de tres (3) meses a que se refiere el artículo anterior, lo que ocurra primero. Esta suspensión operará por una sola vez y será improrrogable. (Negrilla fuera del texto original).*

Por su parte, el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009 “Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996”, establece la conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad en materia contencioso administrativa, incluyendo, las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho.



Radicación: 25000-23-24-000-2010-00205-01

Actor: Belisario Medina Cáceres y otro

Demandado: Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá
Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Sentencia de Segunda Instancia

El trámite conciliatorio respectivo está previsto en el Decreto 1716 de 2009 “Por el cual se reglamenta el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y del Capítulo V de la Ley 640 de 2001”, que en su artículo 3º establece la suspensión del término de caducidad como consecuencia de la presentación de la solicitud de conciliación, de la siguiente manera:

*Artículo 3º. Suspensión del término de caducidad de la acción. La **presentación** de la solicitud de conciliación extrajudicial ante los agentes del Ministerio Público **suspende** el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta:*

- a) Que se logre el acuerdo conciliatorio, o*
- b) Se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2º de la Ley 640 de 2001, o*
- c) Se venza el término de tres (3) meses contados a partir de la presentación de la solicitud; lo que ocurra primero.*

En caso de que el acuerdo conciliatorio sea improbadado por el juez o magistrado, el término de caducidad suspendido con la presentación de la solicitud de conciliación se reanuda a partir del día hábil siguiente al de la ejecutoria de la providencia correspondiente.

La aprobación del acuerdo conciliatorio no hace tránsito a cosa juzgada.

Parágrafo. Las partes por mutuo acuerdo podrán prorrogar el término de tres (3) meses consagrado para el trámite conciliatorio extrajudicial, pero en dicho lapso no operará la suspensión del término de caducidad o prescripción. (Negrilla fuera del texto original).

La Sección Primera de esta Corporación, en providencia reciente, concluyó a partir de dicha norma:

*“De la norma transcrita se colige que el término de caducidad del medio de control **se suspenderá desde el momento en que se presente la solicitud de conciliación**, y hasta tanto ocurra alguno de los siguientes tres eventos: i) que se logre el acuerdo conciliatorio, ii) que se expida constancia de no acuerdo, o iii) que se venza el término de tres (3) meses contados a partir de la presentación de la solicitud”³. (Negrilla fuera del texto original).*

El anterior panorama lleva a la Sala a concluir que el término de caducidad se suspende desde el mismo momento en que se presenta la solicitud de conciliación ante la Procuraduría.

En el caso que se estudia:

³ Consejo de Estado, Sección Primera, auto de 7 de diciembre de 2017, expediente número 25000234100020160102701, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.



Radicación: 25000-23-24-000-2010-00205-01

Actor: Belisario Medina Cáceres y otro

*Demandado: Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá
Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Sentencia de Segunda Instancia*

- Los 4 meses que la parte actora tenía para interponer oportunamente la demanda de nulidad vencían el 11 de marzo de 2010, toda vez que la Resolución 0950 de 2009 –que resolvió un recurso de reposición- fue notificada el 10 de noviembre de 2009.
- La solicitud de conciliación se radicó el 4 de marzo de 2010.
- Ante la suspensión del término de caducidad desde el 4 de marzo de 2010, restaban 8 días (4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 y 11).
- La audiencia de conciliación se llevó a cabo el 15 de abril de 2010 por lo que el término para la contabilización de la caducidad se cuenta a partir del día siguiente, esto es, el 16 de abril de 2010. Ese mismo día se expidió a los intervinientes el acta con la respectiva constancia de haberse agotado el trámite y no haberse logrado acuerdo.
- El término para presentar la demanda vencía el 23 de abril de 2010, teniendo en cuenta los 8 días que restaban del plazo para interponerla.
- La demanda se radicó el 23 de abril de 2010.

Conforme lo expuesto, se impone concluir que le asiste razón a la parte demandante, en tanto no operó la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho interpuesta contra las Resoluciones 0823 de 2009 que ordenó la expropiación del bien de los señores Medina- y 0950 de 2009 –que resolvió el recurso de reposición contra la anterior-.

En consecuencia, la Sala deberá efectuar el estudio de fondo y pronunciarse sobre la legalidad de los actos acusados.

3.2. La parte demandante está inconforme con el valor que arrojó el avalúo que tuvo en cuenta el IDU para proceder al pago por la expropiación del bien de su propiedad, esto es, el elaborado por la firma Asesorías, Auditorías y Avalúos Ltda., según el cual, el valor total del inmueble (terreno y construcción) era de \$11.571.000.

Por auto de 11 de noviembre de 2010, se decretó el dictamen pericial solicitado por la parte actora y se designó al perito de la lista de auxiliares de la justicia.



El 28 de noviembre de 2011, el perito rindió el dictamen en el que concluyó que el valor total del inmueble (terreno y construcción) era de \$422.564.000.

La EAAB formuló objeción por error grave, así:

- El perito no informó con claridad la normatividad urbanística
- El perito le dio un tratamiento que no corresponde al inmueble al asimilarlo a uno incluido en una zona urbana desarrollable y que puede ser objeto de licencia de construcción, puesto que en realidad el bien está ubicado en la zona de ronda de un río y por tanto no tiene usos urbanos y no puede ser desarrollado.
- El perito desconoció las normas que reglamentan el uso del suelo donde está ubicado el predio.
- Incurrió en error en el cálculo que efectuó para determinar el valor de la suma a indemnizar.
- No soportó en debida forma el área del terreno a indemnizar.

Además solicitó el decreto de pruebas, pero esta petición fue negada por auto de 13 de septiembre de 2012.

A continuación, la Sala determinará si el dictamen, como alegó la EAAB, contiene error grave.

Al efecto, resulta pertinente traer a colación la postura de la Sección Primera de esta Corporación que ha exigido a los dictámenes que se rinden en los procesos cuyo objeto es la nulidad de un acto de expropiación, los mismos requisitos que deben cumplir los avalúos que se realizan en los trámites de expropiación administrativa.

Sobre el punto, resultan relevantes las siguientes consideraciones que sobre la materia efectuó esta Sala recientemente:

“...respecto de la sujeción de los dictámenes periciales rendidos al interior de procesos judiciales, que versen sobre expropiación administrativa, la Sección Primera del Consejo de Estado⁴ ha señalado: (...)

6.2.2.2.- Ahora bien, como antes se expresó, en los dictámenes periciales que se rindan en un proceso especial de nulidad y restablecimiento del derecho en el que se discuta el precio indemnizatorio de un inmueble expropiado por vía administrativa, en

⁴ Sentencia del 16 de julio de 2015. M.P.: Guillermo Vargas Ayala. Rad. 2004 01027 01. Actor: César Guillermo Abadía Acosta y otros.



Radicación: 25000-23-24-000-2010-00205-01

Actor: Belisario Medina Cáceres y otro

Demandado: Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá

Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Sentencia de Segunda Instancia

particular en lo relativo a su avalúo comercial, los peritos designados están sujetos a las reglas para la elaboración de dichos avalúos antes referidas contenidas en el Decreto 1420 de 1998 y en la Resolución 762 de 1998 e igualmente, por tratarse de una prueba en una actuación judicial, deben seguir las reglas que el estatuto de procedimiento civil establece para la elaboración y rendición de los informes técnicos que se les solicite (artículos 233 y s.s.), expresando no solo las conclusiones de sus trabajos sino explicando las razones técnicas y científicas en que se las mismas se fundamentan. Precisamente, sobre este particular en la Sentencia del 14 de mayo de 2009 esta Sección precisó lo siguiente:

“Según el criterio expresado por esta Corporación, en estos casos resulta insuficiente la mera exposición de los resultados de las operaciones periciales practicadas y de las deducciones extraídas por el perito, huérfanas de las explicaciones relativas a su origen y al proceso lógico e intelectual que ha conducido a su obtención, omitiendo la exposición y explicación de las razones por las cuales no es dable mantener otro criterio diferente.

Precisamente por el hecho de que tanto las partes como la autoridad judicial no cuenten con los conocimientos especializados del perito, es de esperar que éste revele los datos y los hitos de su discernimiento, que si bien un entendido en la materia puede reputar elementales, un profano puede encontrarlos inasequibles. Obsérvese que el cometido principal de cualquier experticia no es otro que la persuasión, y esta difícilmente se logra cuando solamente se efectúan afirmaciones o negaciones de manera apodíctica, negándole al juez y a las partes la posibilidad de conocer los rudimentos básicos del análisis efectuado. La labor del perito consiste precisamente en proporcionar, junto con el fruto de su propia interpretación, los fundamentos que lo soportan, para situar a sus destinatarios en condiciones de poder valorar la objetividad, la razonabilidad, la coherencia y la sensatez de las conclusiones presentadas.

(...)

Todo lo anterior tiene su fundamento legal en el numeral 6° del artículo 237 del C. de P. C., en donde se dispone que "El dictamen debe ser claro, preciso y detallado; en él se explicarán los exámenes, experimentos e investigaciones efectuados, lo mismo que los fundamentos técnicos, científicos o artísticos de las conclusiones". Esta disposición consagra la necesidad de explicar por qué se rinde el dictamen en determinado sentido, indicando las razones de orden técnico, científico o artístico que se tuvieron en cuenta para conceptuar, a fin de que, como ya se dijo, las partes puedan ejercer el derecho de contradicción de la prueba y el juez, por su parte, pueda valorar la racionalidad y objetividad de las conclusiones emitidas" (Negrillas y subrayado de la Sala)".

De lo anteriormente expuesto tenemos que: I) de conformidad con el artículo 237 del CPC el dictamen debe ser claro, preciso y detallado para poder explicar los fundamentos técnicos, científicos o artísticos de las conclusiones; II) los dictámenes periciales que se rindan en un proceso especial de nulidad y restablecimiento del derecho en el que se discuta el precio indemnizatorio de un inmueble expropiado por vía administrativa, en particular en lo relativo a su avalúo comercial, los peritos designados están sujetos a las reglas para la elaboración de dichos avalúos antes referidas contenidas en el Decreto 1420 de 1998; III) Para la elaboración de éstos avalúos se deberá aplicar uno de los siguientes métodos observando los parámetros y criterios mencionados anteriormente o, si el caso lo amerita varios de ellos: el método de comparación o de mercado, el de renta o capitalización por ingresos, el de costo de reposición o el residual, tal como dispone la Resolución 762 de 1998; y IV) Cuando las condiciones del inmueble objeto del análisis permitan la aplicación de uno o más de los métodos enunciados en el artículo anterior, el evaluador debe realizar las estimaciones correspondientes y sustentar el valor que se



determine.”⁵

Como se observa, al dictamen pericial se le exige el cumplimiento de los mismos requisitos que al avalúo que sirve de soporte para la determinación de la indemnización en el trámite de expropiación.

La objeción tiene vocación de prosperidad teniendo en cuenta que el dictamen del perito designado por el Tribunal no se advierte claro, preciso y detallado, ni se explican las investigaciones efectuadas ni los fundamentos técnicos de las conclusiones como lo exige el artículo 237 del Código de Procedimiento Civil.

El perito afirmó haber empleado el método de valor de mercado o comparativo, pero se limitó a estimar el valor del terrero en \$800.000 por metro cuadrado estrato 3. Dijo: *“Para establecer el valor de la construcción en estrato 3, se hizo el método de comparación de mercado, en él se tomaron varias construcciones con las mismas características estructurales de la vivienda a evaluar. Igualmente se elaboró el método para establecer el valor del lote”.*

No se advierte en el dictamen datos, informes, reportes o identificación de los inmuebles con los cuales se efectuó la comparación, de modo que no es suficiente la mera afirmación de haber comparado con construcciones similares, pues como se dijo anteriormente, el peritazgo requiere de la exposición detallada y suficiente de cómo se arribó a las conclusiones allí plasmadas.

El perito tampoco explicó la incidencia de la ubicación del bien, pese a advirtió que *“la valorización es media por tratarse de una zona de alto riesgo de inundación ya que se encuentra ubicado dentro del cauce del río Córdoba”.*

Para determinar la antigüedad del bien, el perito no tuvo en cuenta ningún parámetro objetivo o fundamento técnico o científico pues se limitó a afirmar: Vetustez: 9 años. Tampoco soportó por qué sostuvo que la oferta y demanda de inmuebles en la zona es media.

Las anteriores falencias resultan suficientes para que prospere la objeción por error grave formulada por la EAAB.

⁵ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 8 de marzo de 2018, expediente número 05001 2331 000 2008 00034 02, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.



Radicación: 25000-23-24-000-2010-00205-01

Actor: Belisario Medina Cáceres y otro

Demandado: Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá
Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Sentencia de Segunda Instancia

Para la Sala, no es posible advertir los fundamentos de las conclusiones a las que llegó el perito, pues no se observa cuál es la razón para atribuir el valor del metro cuadrado, ni la relación de ofertas o transacciones en el mismo sector para inmuebles de similares características atendiendo el método “*valorativo del mercado*” escogido.

Frente a la valoración de la prueba en comento, esta Sala reitera lo dicho en el pronunciamiento reciente ya citado:

“Ahora bien, en cuanto a la facultad del juez para excluir como prueba el dictamen pericial rendido por el auxiliar de justicia designado para tal efecto se recuerda que la Sección Primera en reciente pronunciamiento señaló:

“En suma, el juez está en el deber de estudiar bajo la sana crítica el dictamen pericial y en la libertad de valorar sus resultados; si lo encuentra ajustado y lo convence, puede tenerlo en cuenta total o parcialmente al momento de fallar; o desechar sensatamente y con razones los resultados de la peritación por encontrar sus fundamentos sin la firmeza, precisión y claridad que deben estar presentes en el dictamen para ilustrar y transmitir el conocimiento de la técnica, ciencia o arte de lo dicho, de suerte que permita al juez otorgarle mérito a esta prueba por llegar a la convicción en relación con los hechos objeto de la misma.”⁶”

Desde esa perspectiva, la Sala concluye que el dictamen contiene error grave, toda vez que no es viable acoger el dictamen pericial rendido por el auxiliar de justicia, en tanto no se ajusta a lo establecido en el Decreto 1420 de 1998 ni en la Resolución 762 de 1998 del IGAC.

Lo anterior resulta suficiente para concluir que la presunción de legalidad de los actos acusados no fue derrumbada por la parte actora, a la cual correspondía dicha carga, porque no se demostró que el avalúo efectuado por la firma Asesorías Auditorías y Avalúos Lonja Inmobiliaria Ltda., fue equivocado.

Conforme las razones que preceden, la Sala concluye que la decisión de 16 de mayo de 2013 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, de declarar probada la excepción de caducidad de la acción, debe ser revocada, para en su lugar, negar las pretensiones de la demanda.

⁶ Sentencia del 4 de julio de 2015. M.P. María Elizabeth García González. Rad.: 2008 00031 01

⁷ Ob. Cit. sentencia de 8 de marzo de 2018, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.



Radicación: 25000-23-24-000-2010-00205-01

Actor: Belisario Medina Cáceres y otro

Demandado: Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá
Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Sentencia de Segunda Instancia

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado -Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

III. FALLA

Primero: Revocar la sentencia dictada el 16 de mayo de 2013 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A que declaró probada la excepción de caducidad de la acción y se abstuvo de pronunciarse de fondo, para en su lugar, **negar** las pretensiones de la demanda.

Segundo: Devolver el expediente al Tribunal de origen.

Notifíquese y Cúmplase

ROCÍO ARAÚJO OÑATE

Presidente

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Consejera

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

Consejero

ALBERTO YEPES BARREIRO

Consejero



SC5780-6-1



GP059-6-1

