



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Consejero Ponente: **GUILLERMO VARGAS AYALA**

Bogotá, D. C., catorce (14) de abril de dos mil dieciséis (2016)

Radicación núm.: 05001 2331 000 **2003 00103 01**

Actor: **Yolanda González Sierra**

Demandado: Alcaldía de Medellín

Referencia: Expropiación administrativa. Naturaleza jurídica del acto que declara la utilidad pública. Acto mixto

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 27 de febrero de 2012, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia en el proceso de la referencia, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

I.- ANTECEDENTES

1.1. LA DEMANDA

La ciudadana Yolanda González Sierra, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 del



C.C.A., presentó demanda ante el Tribunal Administrativo de Antioquia, para que accediera a las siguientes:

1.2. Pretensiones:

“Primera: Que se declare la NULIDAD de la Resolución 010 de Enero 11 de 2002, por medio de la cual se declaró situación de urgencia para la adquisición de inmuebles en el Barrio Niquitao, por falsa motivación y por falta de notificación a mi representada como una de las afectadas con la misma, por la cual no puede hacerse efectivo ningún Acto, desarrollado con fundamento en la misma.

Segunda: Que como consecuencia de la anterior, se declare la NULIDAD de las Resoluciones Nros. 0879, 0880, 0881 y 0882 de julio 23 de 2002 que fueron notificadas a mi representada y hoy demandante, el día 23 de Julio del corriente año, por medio de las cuales se ordenó la adquisición mediante enajenación voluntaria de los inmuebles demarcados con los Nros. 45-43 y 45-57 de la Calle 42, y 41-86 y 41-90 de la Carrera 46, de esta ciudad de Medellín, cuyo titular del derecho es la señoras YOLANDA GONZÁLEZ SIERRA, así:

2.1. Resolución 0879, inmueble demarcado con el Nro. 45-53 de la Calle 42 de la ciudad de Medellín, distinguido en el folio de matrícula inmobiliaria Nro. 001-567221.

2.2. Resolución 0880, inmueble demarcado con el número 45-57 de la Calle 42, de la ciudad de Medellín, distinguido en folio de matrícula inmobiliaria Nro. 001-567218.

2.3. Resolución 0881, inmueble demarcado con el número 41-90 de la Calle 42, de la ciudad de Medellín, distinguido en folio de matrícula inmobiliaria Nro. 001-567219.

2.4. Resolución 0882, inmueble demarcado con el número 41-86 de la Calle 42, de la ciudad de Medellín, distinguido en folio de matrícula inmobiliaria Nro. 001-567220.

Tercera: Que como consecuencia de las anteriores declaraciones se declare la NULIDAD de la Resolución 1080 de septiembre 9 de 2002, que le fue notificada a mi representada el 11 de Septiembre del año en curso, por medio de la cual se ordenó la expropiación de los inmuebles determinados en la declaración segunda de este capítulo y libelo.

Cuarta: Que como consecuencia de lo anterior se restablezca en sus derechos o se le pague el precio de acuerdo al avalúo comercial que realicen los peritos designados por el despacho sobre los terrenos, mejoras y todos los demás derechos reales y gastos de reacomodo, como lo ordena el Art. 58 de nuestra Constitución, en razón a que a indemnización previa se hará consultando los intereses de la comunidad y de la afectada.

Quinta: Que se condene al municipio de Medellín (Antioquia), a pagar a mi prohijada todos los perjuicios patrimoniales y morales que se le han ocasionado con la aplicación en detrimento de su derecho de dominio sobre los precitados inmuebles y por el cierre de los locales comerciales de su propiedad. Perjuicios que deberán avaluar los peritos, considerando que a los inmuebles se les fijó un costo muy por debajo del verdadero valor comercial, incluso constituyendo “Lesión enorme”, y sin el derecho al pago de una indemnización por lucro cesante y por el valor de las primas comerciales.

Que se condene al Municipio de Medellín (Antioquia) al pago de la cuota parte que le corresponde por los gastos de escrituración, rentas y la totalidad del registro de la escritura de Instrumentos Públicos; así como al pago de todos los intereses corrientes y moratorios a que hubiere lugar, por todas las cifras.

Todas las sumas de dinero se liquidarán en su valor actualizado, para el momento del pago efectivo de las mismas.

La parte demandada dará cumplimiento a la sentencia conforme lo mandan los Artículos 176, 177 y 178 del Código Contencioso Administrativo, en concordancia con la Sentencia C-188 de Marzo 24 de 1999, de la H. Corte Constitucional.”¹

¹ Folios 129 a 130 del Cuaderno número uno del Tribunal.



1.3. Hechos

1.3.1.- El Municipio de Medellín por medio de Resolución No. 010 del 11 de enero de 2002 declaró situación de urgencia para la adquisición de los inmuebles localizados en la manzana Calle 41 – Carrera 45 del Barrio Niquitao de la mencionada ciudad. Tal decisión se motivó en la necesidad de construir viviendas de interés social.

1.3.2.- Una vez declarada la urgencia, el Municipio de Medellín expidió los siguientes actos administrativos a través de los cuales formuló oferta de compra de tres inmuebles, todos ellos de propiedad de la demandante, ubicados en jurisdicción del Municipio de Medellín: Resolución No. 0879 del 23 de julio de 2002 referente al inmueble ubicado en la calle 42 # 45-53, Resolución No. 0880 del 23 de julio de 2002 referente al inmueble de la calle 42 # 45-57; Resolución No. 0881 del 23 de julio de 2012 referente al predio de la calle 46 # 41-90 y la Resolución No. 0882 del 23 de julio de 2002 del inmueble ubicado en la calle 46 # 41-86.

1.3.3.- La demandante no aceptó el valor ofrecido por sus predios, y en consecuencia, el Municipio de Medellín decretó la expropiación administrativa de esos tres (3) inmuebles Mediante Resolución No. 1080 del 9 de septiembre de 2002.



1.4.- Las normas violadas y el concepto de la violación

A juicio de la parte demandante los actos censurados son violatorios de los artículos 25, 29 y 85 de la Constitución Política; 57 de la Ley 99 de 1993; Ley 223 de 1995, y numeral 6 del artículo 21 y artículo 61 del Decreto 1420 de 1998.

Con el fin de que se dictara una sentencia estimatoria, propuso los siguientes cargos:

1.4.1.- En relación con la Resolución No. 010 de 2002 proferida por el Municipio de Medellín

Sostuvo que la demandante no fue notificada de la Resolución No. 010 del 11 de enero de 2002 que declaró la urgencia para la adquisición de sus predios, aun cuando en tal decisión se individualizó el área de terreno objeto de la pretendida expropiación, dentro del cual se hallan sus inmuebles.

1.4.2.- Incumplimiento del artículo 13 del Decreto 1420 de 1998 en los avalúos y falsa motivación



Afirmó que los actos censurados se encontraban falsamente motivados, toda vez que el Municipio no había tenido en cuenta que los inmuebles de propiedad de la demandante tenían una doble destinación, esto es, de vivienda urbana y locales de comercio, y que ello redundaba en el incumplimiento del artículo 13 del Decreto 1420 de 1998, pues para estimar el valor de la indemnización no se tuvieron en cuenta los perjuicios económicos irrogados a la actora y a su familia representados en el cierre forzoso del establecimiento de comercio que funcionaba en el primer piso del predio, del cual derivaba sustento la madre y hermanos de la señora Yolanda Sierra González.

Estimó que tampoco se valoraron los antecedentes, incidencia, efectos positivos y negativos de los proyectos y su ejecución sobre los propietarios del sector, en perfecto desconocimiento de lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley 99 de 1993 que en lo pertinente dice: *“El estudio de impacto ambiental contendrá la información sobre la localización del proyecto, y los elementos abióticos, bióticos y socioeconómicos del medio que puedan sufrir deterioro por la respectiva obra o actividad...”*

1.4.3.- Violación al debido proceso

Informó que los actos censurados violan el derecho de contradicción como quiera que la demandante no tuvo la oportunidad de controvertir



los avalúos con base en los cuales se fijó el precio de los inmuebles, omitiendo la jurisprudencia aplicable al caso, calendada el 1 de febrero de 1990 según la cual *“de conformidad con lo previsto en la Ley 9ª, el particular tiene derecho a formular observaciones y objeciones al avalúo en que se fundamenta el precio base de la negociación, así como el de solicitar la práctica de pruebas en que aquellas se sustenten, con lo cual se garantiza a éste la posibilidad de efectivamente influir en su cuantificación”*².

1.4.4.- Decaimiento de las Resoluciones que formularon la oferta de compra y decretaron la expropiación³

Señaló que los citados actos administrativos resultaban inaplicables porque se fundan en la Resolución No. 010 de 2002, que es nula por falta de requisitos formales ya que no fue notificada a los afectados.

Precisó que de mantenerse la validez de la Resolución No. 010 de 2002 tendría que considerarse un precio justo para cada uno de los inmuebles expropiados

² Folio 133 íbidem.

³ Resoluciones números 0879, 0880, 0881 y 0882 del 23 de julio de 2002 y la 1080 del 9 de septiembre de ese mismo año.



1.4.5.- Violación del régimen legal de avalúos

Adujo que el Municipio de Medellín había reconocido un valor inferior al preceptuado en el artículo 61 del Decreto 1420 de 1998 según el cual: *“el precio de adquisición será igual al valor comercial determinado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi”*.

Indicó que el Municipio no aplicó la Ley 223 de 1995 que ordena que el avalúo catastral no puede ser inferior al 40% del valor del avalúo comercial.



II.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El **Municipio de Medellín** contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones y esbozando los siguientes argumentos:

2.1.- Sostuvo que no era cierto que mediante la Resolución No. 010 de 2002 se hubiese cambiado el estrato del sector a efectos de realizar la expropiación de los inmuebles que allí se ubicaban. Por el contrario, la expedición del acto se debió al cumplimiento del Plan de Desarrollo del Municipio de Medellín 2001-2003 en consonancia con las facultades otorgadas por el artículo 306 del Acuerdo Municipal 62 de 1999 “Plan de Ordenamiento Territorial” mediante la cual se declaró las condiciones de urgencia que consagra el artículo 64 de la Ley 388 de 1997 para la adquisición de los inmuebles localizados en la manzana calle 41 carrera 45 del Barrio Niquitao.

2.2.- Estimó que la aplicación de la Ley 9 de 1989, específicamente del artículo 37, no es procedente en este caso, toda vez que la norma alude al procedimiento para afectaciones de propiedad por causa de una obra pública con base en el cual se cancela una compensación, en tanto que el caso bajo análisis lo que acontece es una expropiación con el objeto de adquirir el bien.



2.3.- En ese mismo sentido, aseveró que la aplicación de la norma que exige licencia ambiental también era una interpretación errada de la actora, dado que no se estaba adelantando ningún trámite tendiente a obtener tal autorización.

2.4.- Afirmó que los actos administrativos que se acusaban se habían expedido de manera concordante con las normas que le servían de fundamento, es decir, con el artículo 58 de la Carta Constitucional, la Ley 388 de 1997, el Decreto 1420 de 1998 y la Resolución No. 762 de ese mismo año proferida por el Director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (en adelante IGAC).

2.5.- Adujo que ninguna de las normas que gobiernan el proceso de expropiación exige notificar personalmente la declaratoria de urgencia manifiesta por ser de carácter general y que tampoco existe norma alguna que obligue poner a disposición de los propietarios de los inmuebles objeto de la expropiación los avalúos a efectos de que puedan controvertir tal peritaje. La ley aseguró el derecho de contradicción en este tipo de actuaciones administrativas con el ejercicio de los recursos de vía gubernativa, que por demás, no fueron ejercidos por la demandante.



2.6.- De otra parte, los avalúos con base en los cuales se hace la oferta de compra no son pasibles de ningún recurso pues el inciso 5º del artículo 61 de la Ley 388 de 1997 así lo ordena.

2.7.- Precisó que el avalúo catastral a la luz de la Ley 14 de 1983 y de la Resolución No. 2555 de 1998 del IGAC era diferente del avalúo comercial de que trata la Ley 388 de 1997, el Decreto 1420 de 1998 y la Resolución No. 762 de esa anualidad, por lo que debe observarse la legalidad de los actos impugnados a la luz de éstas últimas normas.

III. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El **Agente del Ministerio Público** no emitió ningún pronunciamiento en el asunto.

IV. LA SENTENCIA RECURRIDA

El *a quo* resolvió negar las pretensiones de la demanda. Para arribar a tal decisión primero hizo un recuento de las resoluciones y transcribió los avalúos que sirvieron de base al monto por el cual se expropiaron los inmuebles de propiedad de Yolanda González Sierra.

4.1.- Afirmó que los avalúos explicaban claramente la descripción del inmueble, su dirección, matrícula, clase, características de construcción,



localización, consideraciones generales en cuanto al entorno del inmueble, los servicios públicos del predio, las rutas de transporte, los centros de consumo y el sector de la construcción, el área del lote, el de edificación, el porcentaje del desenglobe, la topografía, los fundamentos de los valores, el avalúo del lote, el avalúo de la edificación y la proporción del valor conforme al porcentaje de desenglobe del terreno.

Precisó que los avalúos correspondían al resultado de la visita personal de los peritos con el fin de verificar las condiciones de construcción, los acabados y el estudio de la zona circundante y la infraestructura de vías de que disponen.

4.2.- Se pronunció respecto del dictamen pericial realizado en el transcurso de la etapa probatoria del proceso de la referencia, sosteniendo que tal documento no explicaba de dónde obtenía los valores ni los fundamentos para llegar a esas cuantías.

4.3.- Tampoco se demostró que Yolanda González Sierra explotara económicamente el predio cuando se realizó la expropiación, ya que se aportaron unos contratos de arrendamiento en los cuales figuraba como arrendadora Consuelo Sarria de González.

Bajo esos razonamientos dijo no acreditarse el daño y perjuicios ocasionados a la demandante por la posible privación de los cánones de



arrendamiento ni la cuantía, razón ésta adicional para no acceder a las súplicas de la demanda.

V.- EL RECURSO DE APELACIÓN

La apoderada de la actora, inconforme con la sentencia de primera instancia, la apeló arguyendo que en su el Tribunal Administrativo de Antioquia no se había pronunciado sobre al cargo de la falta de notificación de la Resolución No. 010 de 2002 por la cual la administración calificó los motivos de urgencia que justifican y soportan el proceso de adquisición voluntaria de predios e inclusive a su expropiación.

Adicionalmente, afirmó que el *a quo* no valoró el incumplimiento del artículo 60 de la Ley 388 de 1998 que exige tener en cuenta los objetivos y usos del suelo para adelantar trámites de expropiación.

Indicó que el Tribunal hizo caso omiso de las pruebas presentadas y no sopesó el precio que se pagó por los inmuebles en concordancia con el artículo 61 de la Ley 9ª de 1989.

Insistió en que se había acreditado que los inmuebles expropiados fueron subvalorados pues la demandante había dejado de percibir los ingresos provenientes de los contratos de arrendamiento de vivienda y



locales comerciales, rentas que eran recibidas a través de Consuelo Sierra, madre de la actora, y que estaban destinadas a darle sustento alimenticio.

Enfatizó en que los contratos de arriendo podían ser suscritos por cualquier persona, y que los beneficios de la renta se podían percibir a través de terceros y no por ello podía inferirse que no había perjuicio si se deja de percibir ese ingreso por una culpa imputable a terceros.

VI.- LOS ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Ninguna de las partes allegó escritos en el término otorgado para alegar de conclusión.

VII.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

No hubo pronunciamiento del Ministerio Público en esta causa.

VIII.- DECISIÓN

No observándose causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir el asunto sub lite, previas las siguientes





IX.- CONSIDERACIONES

Observa la Sala que los problemas jurídicos giran en torno a dilucidar (i) la naturaleza jurídica de la Resolución No. 010 de 2002 expedida por el Municipio de Medellín *“por medio la cual se declara la situación de urgencia para la adquisición de inmuebles en el Barrio Niquitao”*, (ii) si hubo indebida notificación de la citada decisión, (iii) si se omitió hacer una valoración de los usos del suelo en consonancia con lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley 388 de 1997, (iv) si existió un incumplimiento del artículo 61 de la Ley 9 de 1989 y (v) si se ha acreditado en el plenario que los contratos de arrendamiento fueron celebrados por la demandante en calidad de arrendadora, propietaria de los inmuebles, objeto de ese negocio jurídico.

Con el fin de resolver los anotados problemas resulta pertinente aludir a las estas del proceso de expropiación administrativa de modo que se comprenda con mayor claridad la naturaleza de las decisiones que se producen en desarrollo de esa actuación administrativa.

9.1.- Etapas del proceso de expropiación administrativa.-

Cuando el Estado observa la necesidad de adquirir predios por vía administrativa para desarrollar las finalidades propias de su actividad,



debe adelantar el procedimiento previsto en el Capítulo VIII de la Ley 388 de 1997 (artículos 63 a 72).

Tal y como se desprende de la lectura del acto anotado, es claro que la declaratoria de urgencia es una de las etapas del proceso de expropiación por vía administrativa, pues así lo avizó el Legislador cuando reguló este tema. A tal etapa le siguen la oferta de compra, la negociación del precio, y finalmente la enajenación voluntaria o la declaración de la expropiación. La enajenación voluntaria acontece cuando el particular acepta la propuesta del Estado, en tanto que la segunda alternativa tiene lugar solo en el evento en que el particular no acepte dicho ofrecimiento y la Administración declara la expropiación del inmueble, fija la suma que pagará al particular a título de indemnización y se hace propietario del respectivo predio.

Los artículos 64, 66 y 67 de la Ley 338 de 1997 dan cuenta de ello:

“Artículo 64.- Condiciones de urgencia. Las condiciones de urgencia que autorizan la expropiación por vía administrativa serán declaradas por la instancia o autoridad competente, según lo determine el concejo municipal o distrital, o la junta metropolitana, según sea el caso, mediante acuerdo. Esta instancia tendrá la competencia general para todos los eventos.” (Subrayas de la Sala).

“Artículo 66.- Determinación del carácter administrativo. La determinación que la expropiación se hará por la vía administrativa deberá tomarse a partir de la iniciación del procedimiento que legalmente deba observarse por la autoridad competente para

adelantarlo, mediante acto administrativo formal que para el efecto deberá producirse, el cual se notificará al titular del derecho de propiedad sobre el inmueble cuya adquisición se requiera y será inscrito por la entidad expropiante en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su ejecutoria. Este mismo acto constituirá la oferta de compra tendiente a obtener un acuerdo de enajenación voluntaria.”

“Artículo 67º.- Indemnización y forma de pago. *En el mismo acto que determine el carácter administrativo de la expropiación, se deberá indicar el valor del precio indemnizatorio que se reconocerá a los propietarios, el cual será igual al avalúo comercial que se utiliza para los efectos previstos en el artículo 61 de la presente Ley. Igualmente se precisarán las condiciones para el pago del precio indemnizatorio, las cuales podrán contemplar el pago de contado o el pago entre un cuarenta (40%) y un sesenta por ciento (60%) del valor al momento de la adquisición voluntaria y el valor restante en cinco (5) contados anuales sucesivos o iguales, con un interés anual igual al interés bancario vigente en el momento de la adquisición voluntaria.*

Parágrafo 1º.- *El pago del precio indemnizatorio se podrá realizar en dinero efectivo o títulos valores, derechos de construcción y desarrollo, de participación en el proyecto o permuta. En todo caso el pago se hará siempre en su totalidad de contado cuando el valor de la indemnización sea inferior a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales al momento de la adquisición voluntaria o de la expropiación.*

Parágrafo 2º.- *El ingreso obtenido por la enajenación de inmuebles a los cuales se refiere el presente Capítulo no constituye, para fines tributarios, renta gravable ni ganancia ocasional, siempre y cuando la negociación se realice por la vía de la enajenación voluntaria.”*

A ello se hizo referencia en sentencia del 9 de febrero de 2012 dentro del proceso número 25000 2324 000 2001 01262 01 con Ponencia de la Consejera de Estado María Claudia Rojas Lasso:

“De lo anterior, se tiene que la expropiación administrativa también se presenta luego de fracasada la negociación entre la Administración y el

propietario, pero que es excepcional en la medida en que es necesario que se configure una emergencia imprevista, en cuyo caso la ley autoriza la declaración de urgencia para adquirir el predio, es decir, sólo procede cuando la destinación del bien expropiado sea para alguno de los fines previstos expresamente en la ley (artículo 63 Ley 388 de 1997), previa declaratoria de urgencia, cuyas causales también están expresamente delimitadas en la misma normativa (artículo 65, ibídem). Además, de conformidad con lo previsto en el artículo 64 idem, que la declaración de las condiciones de urgencia que autorizan la expropiación, sea realizada por la instancia o autoridad competente, según lo determine el concejo municipal o distrital, o la junta metropolitana, según sea el caso, mediante Acuerdo.

(...)

“Así las cosas, debe destacarse que ambos procedimientos, el de expropiación por vía judicial y aquel que se da por vía administrativa, deben agotar varias etapas a fin de que puedan cumplir con su cometido. En este sentido, en lo que concierne al caso sub examine, y de la normativa referida arriba, deben destacarse tres etapas básicas que se deben agotar para que se lleve a cabo el proceso expropiatorio: i) la oferta de compra, ii) la negociación y iii) el proceso expropiatorio propiamente dicho.” (Subrayas de la Sala).

Queda entonces claro que el acto administrativo por medio del cual se declara la urgencia es el primer paso para la adquisición de bienes inmuebles urbanos por parte de la Administración Pública cuando quiera que pretenda adelantar el proceso de expropiación por vía administrativa.

9.2.- Naturaleza jurídica del acto que declara las condiciones de urgencia y utilidad pública

9.2.1.- Clase



Resulta necesario puntualizar que el acto mediante el cual el ente territorial declara la urgencia para la adquisición de inmuebles en el marco de un proceso de expropiación es un acto **mixto**, en tanto produce efectos generales representados por los motivos de interés general que se invocan para calificar un predio como de utilidad pública, pero también provocan efectos particulares en la medida en que crean una situación jurídica en relación con el derecho de propiedad que ostenta el particular sobre el predio objeto de esa decisión.

La sentencia del 21 de marzo de 1996 proferida en el proceso número 3575 con ponencia del Magistrado Ernesto Rafael Ariza definió el alcance del acto administrativo mixto a propósito de un caso en el que se debatía igualmente un asunto urbanístico:

“En resumen, la Sala había estimado que actos administrativos como el examinado son de carácter general, pero que tienen efectos particulares debidamente individualizados, con lo cual ha llegado a reconocer que en realidad adquieren una naturaleza mixta, de donde su publicación es una forma válida de darles la publicidad necesaria en orden a su cumplimiento. En esta oportunidad ha de precisarse que ello es correcto en tanto a su contenido de acto administrativo general; pero en lo que corresponde a acto administrativo particular, por así disponerlo expresamente el artículo 36 del decreto distrital 327 de 1992 antes transcrito, ha de ser notificado personalmente a cada uno de los afectados, en la parte que les interesa, a fin de garantizarles el derecho de defensa y contradicción, y como condición necesaria para que a cada uno de ellos se les pueda aplicar.”

Por consiguiente, en el presente caso, en verdad debía serle notificado la parte correspondiente al inmueble del causahabiente de los actores, a éste o en su defecto a ellos, en su condición de herederos.

Sobre el particular, en el plenario hay constancia de la publicación del decreto 677 de 1.994, en la GACETA DE URBANISMO Y CONSTRUCCION, edición número 54, de primero de diciembre de 1.994, pero no la hay de que se hubiera surtido la notificación al causahabiente de los accionantes en lo que atañe a su inmueble, y ellos manifiestan que lo conocieron por causalidad, sin decir, cómo ni cuándo, de suerte que todo indica que realmente no se realizó antes de que se hubiera efectuado la demolición de la vivienda.

Lo anterior significa que cuando el acto se expidió, el 31 de octubre de 1.994, el inmueble aún existía, pero si la notificación de la parte pertinente efectivamente no se había surtido, como todo parece indicarlo, no era oponible a su propietario ni a sus herederos en lo que atañe a sus efectos particulares respecto de ellos.

Así las cosas, y teniendo en cuenta que contaba con la debida autorización para ello, la demolición se habría realizado de manera legítima y, por tanto, no le podrían ser impuestas las sanciones que prevé el artículo 68 del decreto 327 de 1.992, para el propietario que destruye un bien sujeto a régimen de conservación arquitectónica.”.

También se ha indicado que el carácter mixto de este tipo de actos permite que sean impugnables por medio de las acciones de nulidad simple o de nulidad y restablecimiento del derecho, dependiendo de lo que se pretenda en cada caso. Así, si lo que se busca es la desaparición de aquella parte que afecta de manera directa y específica el inmueble de propiedad del demandante o la indemnización de perjuicios la acción procedente será la de nulidad y restablecimiento del derecho; en tanto que si lo perseguido es la desaparición de los efectos jurídicos del acto sin ninguna referencia a



un interés subjetivo entonces la procedente es la acción de simple nulidad.

La sentencia del 28 de octubre de 1999 proferida en el expediente número 3443 con ponencia del Magistrado Juan Alberto Polo Figueroa complementó el anterior concepto:

“Por lo anterior, la acción impetrada por la actora, en la medida de que, ciertamente, es de nulidad y restablecimiento del derecho, ha de entenderse dirigida a atacar, en principio, sólo aquello del acto acusado que la afecta de manera directa e individual, es decir, en lo que toca con el inmueble de su propiedad, esto es, con el incluido en la página 40 del Anexo 1 del acto acusado; aunque obviamente, ello pueda implicar atacar la validez de todo el acto, cuando sea del caso, puesto que éste puede ser impugnado parcial (en lo que afecta individualmente al actor) o totalmente, a fin de procurar el restablecimiento del derecho afectado.

El carácter mixto de este tipo de actos permite que sean demandables tanto en acción de simple nulidad, como de nulidad y restablecimiento del derecho. Sin embargo, quien pretenda algo más que la simple desaparición de los efectos jurídicos del acto, como sería el caso de indemnizaciones por perjuicios, necesariamente debe acudir a la acción de nulidad y restablecimiento, dentro del término de caducidad.

Como consecuencia, se desprende que cuando en acción de nulidad y restablecimiento del derecho se demande parcialmente el acto, sólo es enjuiciable en aquélla parte que directa y específicamente afecte al inmueble de propiedad del actor, y sólo en relación con dicho inmueble; de modo que, en relación con los demás inmuebles y en lo que el acto tiene de general, no es impugnable en forma parcial por el mismo actor, por vía de dicha acción.

Las disposiciones generales, consideradas por separado y que no guarden relación directa con el inmueble del actor, no son atacables por vía de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, sino mediante la acción de simple nulidad.”



Tal postura ha sido reiterada de manera pacífica y uniforme por ésta Sección en controversias semejantes a la que ahora nos ocupa⁴, al punto de determinar que los actos administrativos mixtos deben ser publicados en cuanto a los efectos generales que su expedición despliega, y que también deben ser notificados por los respectivos efectos particulares.

El control judicial entonces depende de la situación jurídica en la que se encuentre el actor respecto del acto censurado, de la pretensión formulada y de los cargos esbozados para controvertir la legalidad de la decisión, toda vez que se requiere que en uno y otro caso se precisen de manera directa y detallada.

9.2.2.- Análisis de la Resolución No. 010 de 2002 expedida por el Municipio de Medellín

⁴ Sentencias proferidas por la sección Primera: Sentencia del 12 de agosto de 1994, Expediente 5500, Ponente: Dr. Juan Alberto Polo Figueroa. II Fallo del 9 de mayo de 1996, Expediente número 3535, C.P. Dr. Juan Alberto Polo Figueroa. II Providencia del 18 de marzo de 1999, Expediente 5253, Ponente Dr. Juan Alberto Polo Figueroa. II Sentencia del 28 de octubre de 1999, Proceso número 3443, C.P. Dr. Juan Alberto Polo Figueroa. II Providencia del 2 de diciembre de 1999, Expediente 5692, C.P. Dr. Juan Alberto Polo Figueroa. II Fallo del 4 de abril de 2001, Radicación número: 68001-23-15-000-1997-2762-01(6538), C.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. II Providencia del 29 de noviembre de 2001, proceso número 68001-23-15-000-1997-2763-01(6793), M.P. Camilo Arciniegas Andrade. II Fallo del 16 de mayo de 2007, expediente 25000-23-24-000-1997-09348-01, M.P. Camilo Arciniegas Andrade. II Providencia del 20 de mayo de 2010, Expediente 76001-23-31-000-2001-03414-01, C.P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta. II Fallo del 8 de mayo de 2014 proferido en el proceso número 25000-23-24-000-2010-00048-01, M.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

La Resolución No. 010 del 11 de enero de 2002 expedida por el Secretario de Planeación Municipal (E) declaró la situación de urgencia para la adquisición de inmuebles del Barrio Niquitao con base en lo dispuesto en los artículos 58 y 65 de la Ley 388 de 1997 y en el artículo 26 del Acuerdo 12 de 2001 “*Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo 2001-2003 Medellín Competitiva*”, dentro del Cuarto Tema, Vivienda y Hábitat, el cual disponía como prioritario para el trienio, “*como recurso en la regulación de la oferta habitacional y para garantizar un proceso sostenido de Generación de Vivienda en la disminución de los déficit, se ampliará el banco inmobiliario mediante la adquisición de inmuebles en suelo urbanizado y para urbanizar*”.

En la parte resolutive dispuso:

“ARTÍCULO PRIMERO: Declarar de urgencia para la adquisición de los inmuebles localizados en la manzana calle 41 – carrera 45 del Barrio Niquitao, de conformidad con la motivación de esta providencia.

PARÁGRAFO: Se exceptúa de esta declaratoria, los predios localizados al interior de la manzana de propiedad de particulares, que poseen licencia de construcción para el Proyecto San Sebastián.

ARTÍCULO SEGUNDO: Esta declaratoria servirá de fundamento para la ulterior iniciación del proceso de adquisición voluntaria y, llegado el caso, para la adquisición por vía administrativa.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.”⁵

⁵ Folio 302 ibidem.



Es indudable que decisiones, como la contenida en la Resolución No. 010 de 2002, a través de las cuales el Estado declara la urgencia y utilidad pública de unos inmuebles de particulares, son actos administrativos mixtos,

En efecto, el carácter general de la Resolución No. 010 de 2002 está representado en la invocación que se hace de los artículos 63 y 65 de la Ley 388 de 1997, los cuales sirvieron de fundamento para su expedición por parte del Municipio de Medellín, según los cuales la obligación de garantizar el interés público y social de los habitantes del barrio Niquitao de esa ciudad, compelen a que se adelantara un proceso expropiatorio dada la necesidad de construir inmuebles de interés social que propendan por cumplir con el fin constitucional de entregar a los ciudadanos vivienda en condiciones dignas y justas.

Las disposiciones en cita son del siguiente tenor:

“Artículo 63º.- Motivos de utilidad pública. Se considera que existen motivos de utilidad pública o de interés social para expropiar por vía administrativa el derecho de propiedad y los demás derechos reales sobre terrenos e inmuebles, cuando, conforme a las reglas señaladas por la presente Ley, la respectiva autoridad administrativa competente considere que existen especiales condiciones de urgencia, siempre y cuando la finalidad corresponda a las señaladas en las letras a), b), c), d), e), h),j), k), 1) y m) del artículo 58 de la presente Ley.



Igualmente se considera que existen motivos de utilidad pública para expropiar por vía administrativa cuando se presente el incumplimiento de la función social de la propiedad por parte del adquirente en pública subasta, de los terrenos e inmuebles objeto del procedimiento previsto en el Capítulo VI de la presente Ley.”

“Artículo 65º.- Criterios para la declaratoria de urgencia. De acuerdo con la naturaleza de los motivos de utilidad pública o interés social de que se trate, las condiciones de urgencia se referirán exclusivamente a:

- 1. Precaver la elevación excesiva de los precios de los inmuebles, según las directrices y parámetros que para el efecto establezca el reglamento que expida el Gobierno Nacional.*
- 2. El carácter inaplazable de las soluciones que se deben ofrecer con ayuda del instrumento expropiatorio.*
- 3. Las consecuencias lesivas para la comunidad que se producirían por la excesiva dilación en las actividades de ejecución del plan, programa, proyecto u obra.*
- 4. La prioridad otorgada a las actividades que requieren la utilización del sistema expropiatorio en los planes y programas de la respectiva entidad territorial o metropolitana, según sea el caso.”*

Los efectos particulares entonces se advierten en la medida en que identifica la zona sobre la cual se declara la urgencia, es decir, define una nueva situación jurídica de los inmuebles afectados con esa declaración y por supuesto impone un nuevo estatus a los propietarios de esos predios.



Sobre este particular en un importante y reciente fallo, ésta Sección tuvo la oportunidad de unificar y resaltar el contenido particular de esas decisiones:

“La eliminación del mencionado inciso, hizo desaparecer la prohibición impuesta por el Constituyente de 1991 para controvertir judicialmente "los motivos de utilidad pública o de interés social" definidos por el legislador para sustentar una decisión de expropiación.

Como se lee en la Gaceta del Congreso 245 de 30 de octubre de 1998 (fls. 5 y 6)⁶, la decisión del Congreso para suprimir dicha prohibición, tuvo los siguientes fundamentos:

“La expropiación aparece en el mismo artículo 58 constitucional como un argumento que asegura al Estado, que tiene la dirección del proceso económico y la prestación de los servicios públicos, la potestad de afectar la propiedad privada. Sin embargo tan grande poder debe ejercerse, como todos los poderes en el Estado Constitucional en los términos establecidos en la propia Constitución y en las leyes.

*“Esto nos lleva a considerar otros principios fundamentales de la Carta: También somos **estado de derecho y el principio de legalidad** expresado particularmente en el artículo 6, es **pilar para que no haya actos del Estado exentos de control y mucho menos contrarios a la Constitución.***

*“La expropiación debe respetar estos principios, y es aquí donde la **previsión normativa del inciso final del artículo 58 de la Carta resulta fuera de contexto, cuando no contradictorio con los postulados que como principios fundamentales trae el título primero de la Carta. Una expropiación por razones de equidad no controvertible judicialmente, es extraño al marco general de derechos y garantías de los propietarios** de los bienes y derechos en Colombia; una ley cuyo contenido de utilidad pública o de interés social no pueda discutirse en los tribunales **es un acto dictatorial del legislador que desconoce la primacía de la Constitución y el debido proceso.***

⁶ Gaceta citada por la Corte Constitucional en la Sentencia C- 059 de 2001. Magistrado Ponente: Dra. Martha Victoria SÁCHICA Méndez.

"Las anteriores razones, expuestas por doctrinantes y tratadistas desde el momento mismo en que entró a regir la Constitución de 1991 nos llevan a proponer a los honorables Senadores respaldar la propuesta de los proyectos de Acto legislativo, pero en el sentido de derogar los incisos 5 y 6 del actual artículo 58 de la Constitución" (Negrillas fuera de texto).

Así pues, se proscribió la ausencia de control judicial en el marco del principio de legalidad, entendido éste como el ejercicio del poder público de acuerdo con las prescripciones del ordenamiento jurídico, toda vez que no puede existir acto sin juicio dentro de un Estado de Derecho.

Ahora bien, dilucidado el sentir del Constituyente en cuanto a la necesidad de garantizar la tutela judicial respecto de los motivos de utilidad pública o de interés social dentro del proceso expropiatorio, para la Sala resulta imperioso determinar el momento en el cual se accede a la Administración de Justicia para hacerlo efectivo.

(...)

En este contexto y en lo atinente a los actos a través de los cuales se declaran los motivos de utilidad pública o de interés social, la Sala rectifica el criterio que sostiene que ellos dentro del proceso expropiatorio sólo cumplen una función preparatoria en la expedición de los actos que finalmente ordenan la expropiación, dado que lo mismos sí crean una situación jurídica particular y concreta.

En efecto, se trata de un acto que produce efectos jurídicos inmediatos y directos respecto del administrado, por cuanto ordena adelantar e iniciar el trámite expropiatorio respecto de unos bienes determinados.

*Lo anterior cobra mayor fuerza en el entendido de que el mismo **constituye la etapa inicial** del procedimiento expropiatorio sin el cual no resulta posible habilitar a la autoridad para adelantarlo; no puede olvidarse que **entre al acto expropiatorio y el que declara las condiciones de utilidad pública e interés social existe una relación de causa a efecto, pues sin la existencia de los primeros no pueden expedirse los segundos**⁷.*

⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 5 de agosto de 1994. Rad.:2679. Magistrado Ponente: Dr. Libardo Rodríguez Rodríguez.

Bajo los conceptos que anteceden, el acto administrativo en estudio, al estar llamado a generar perjuicios al administrado, es pasible de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, lo anterior sin perjuicios de los instrumentos procesales de impugnación dispuestos en el ordenamiento jurídico frente a la decisión de expropiación por vía administrativa, al tenor de lo dispuesto en artículo 71 de la Ley 388 de 1997, el cual dispone:

*“Artículo 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 (...)**” (Negrillas fuera de texto).*

En conclusión, la Sala adopta los siguientes criterios en aras de unificar la jurisprudencia:

- Todo procedimiento expropiatorio debe respetar el principio de legalidad como expresión democrática del Estado Social de Derecho.*
- No puede haber actos exentos de control judicial; se proscribire la inexistencia de controles judiciales respecto de las actuaciones resultantes del ejercicio del poder público en materia expropiatoria.*
- **Los actos que declaran los motivos de utilidad pública o de interés social crean una situación jurídica particular y concreta; producen efectos jurídicos inmediatos y directos respecto del administrado.***
- **La revisión judicial de los motivos de utilidad pública o de interés social se puede hacer vía judicial a través del ejercicio de acción de nulidad y restablecimiento del derecho.***

La acción especial contencioso – administrativa también procede contra el acto administrativo que decide la expropiación con el fin de “obtener su nulidad y el restablecimiento del derecho lesionado, o para



controvertir el precio indemnizatorio reconocido”, al tenor de lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley 388 de 1997.”⁸ (Resaltado de la Sala).

De lo expuesto hasta aquí se concluye que el acto por medio del cual la Administración Pública expresa los motivos de utilidad pública para adelantar el proceso de expropiación es una decisión de carácter mixta censurable de manera autónoma ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo⁹.

9.3.- Falta de notificación de la Resolución No 010 de 2002

Sobre este tema resulta oportuna verificar qué buscaba la demandante con la impugnación de la resolución que declaró la utilidad pública de sus bienes, pues esa ha sido la línea que ha trazado la jurisprudencia para determinar la acción procedente. Vale la pena traer a colación un pronunciamiento semejante de ésta Sección:

⁸ Consejo de Estado Sección Primera. Sentencia del 11 de diciembre de 2015. Proceso número 25000232400020060100201. M.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

⁹ Corolario de lo anterior es que el acto que declara la urgencia para la adquisición de bienes por parte del Estado goza de una doble funcionalidad, pues, de una parte, constituye la etapa preliminar del procedimiento expropiatorio sin la cual no se autoriza a ninguna autoridad para adelantarlos, pero por otra parte, es una decisión que produce unos efectos jurídicos relevantes dado su alcance en la definición de situaciones jurídicas de los administrados, y que por eso mismo, ha recibido de la jurisprudencia un tratamiento especial, al punto que ha sido concebido por esta misma fuente de normas jurídicas como pasible de impugnación a través de los recursos administrativos y también por vía judicial.

“El carácter mixto de este tipo de actos permite que sean demandables tanto en acción de simple nulidad, como de nulidad y restablecimiento del derecho. Sin embargo, quien pretenda algo más que la simple desaparición de los efectos jurídicos del acto, como sería el caso de indemnizaciones por perjuicios, necesariamente debe acudir a la acción de nulidad y restablecimiento, dentro del término de caducidad.

Como consecuencia, se desprende que cuando en acción de nulidad y restablecimiento del derecho se demande el acto, sólo es enjuiciable en aquélla parte que directa y específicamente afecte al inmueble de propiedad del actor, y sólo en relación con dicho inmueble; de modo que, en relación con los demás inmuebles y en lo que el acto tiene de general, no es impugnabile en forma parcial por el mismo actor, por vía de dicha acción.

Las disposiciones generales, consideradas por separado y que no guarden relación directa con el inmueble del actor, no son atacables por vía de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, sino mediante la acción de simple nulidad.”¹⁰.

Pues bien, revisadas las pretensiones y el concepto de violación de la demanda impetrada por la señora Yolanda González Sierra no se advierte ningún cargo orientado a controvertir los motivos de utilidad pública que invocó el Municipio de Medellín en la Resolución No. 010 de 2011 para comenzar el proceso de expropiación, sino que por el contrario, lo que se observa es una inequívoca búsqueda de indemnización de los perjuicios derivados de tal proceso, lo cual permite concluir que el medio procesal procedente es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho y que la verificación sobre los efectos que

¹⁰ Providencia del 2 de diciembre de 1999, Expediente 5692, C.P. Dr. Juan Alberto Polo Figueroa. Posición reiterada en Fallo del 8 de mayo de 2014 proferido en el proceso número 25000-23-24-000-2010-00048-01, M.P. Marco Antonio Velilla Moreno.



esa decisión pueda tener debe analizarse a la luz de los requisitos de publicidad de los actos administrativos de carácter particular.

9.3.1.- Notificación personal

En lo que hace a los efectos particulares, decisiones como la contenida en la Resolución No. 010 de 2002 proferida por el Municipio de Medellín, que declara la urgencia, debe ser notificada en cumplimiento del artículo 44 del C.C.A.¹¹, dada la singularización de las consecuencias de esa decisión y la necesidad de no sorprender al administrado con la presentación de una oferta de compra de su inmueble sin el conocimiento previo de las razones que justifican que la Administración resuelva adquirirlo.

¹¹ **“Artículo 44. Deber y Forma de Notificación Personal.** Las demás decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente al interesado, o a su representante o apoderado.

Si la actuación se inició por petición verbal, la notificación personal podrá hacerse de la misma manera.

Si no hay otro medio más eficaz de informar al interesado, para hacer la notificación personal se le enviará por correo certificado una citación a la dirección que aquél haya anotado al intervenir por primera vez en la actuación, o en la nueva que figure en comunicación hecha especialmente para tal propósito. La constancia del envío de la citación se anexará al expediente. El envío se hará dentro de los cinco (5) días siguientes a la expedición del acto.

No obstante lo dispuesto en este artículo, los actos de inscripción realizados por las entidades encargadas de llevar los registros públicos se entenderán notificados el día en que se efectúe la correspondiente anotación.

Al hacer la notificación personal se entregará al notificado copia íntegra, auténtica y gratuita de la decisión, si ésta es escrita. En la misma forma se harán las demás notificaciones previstas en la parte primera de este Código.”

Revisado el expediente no se advierte que tal actuación se haya cumplido en el caso que nos ocupa, no obstante, al momento de notificarse de la decisión de oferta de compra y de la que expropió sus inmuebles, la demandante conocía la existencia de la Resolución No. 010 de 2002 que había declarado la situación de urgencia para adquirir tales predios.

En efecto, de la lectura de la parte considerativa de los actos administrativos en los que se fijó la oferta de compra¹², la negociación del precio¹³ y la expropiación propiamente dicha¹⁴, se advierte que el Municipio de Medellín aludió a la decisión que declaró la urgencia y utilidad pública de los predios que pretendía expropiar, entre ellos, los de la demandante¹⁵. El siguiente aparte demuestra tal aseveración:

“Que la Secretaria de Planeación Municipal en uso de sus atribuciones legales, en especial las conferidas en los artículos 58, 63, 64 y 65 de la Ley 388 de 1997, de conformidad con la competencia asignada en el Acuerdo Municipal 62 de 1999, expidió la Resolución No. 010 del 11 de enero de 2002, para la adquisición de inmuebles localizados en la manzana calle 41 – carrera 45 Barrio Niquitao, y que por tanto autoriza la expropiación por vía administrativa de unos inmuebles”. (Subrayas de la Sala).

¹² Resolución Nos. 0879 del 23 de julio de 2002.

¹³ Resoluciones números 880, 881 y 882 todas del 23 de julio de 2002

¹⁴ Resolución No. 1080 del 9 de septiembre de 2002.

¹⁵ Resolución No. 010 del 11 de enero de 2002.



Lo anterior indica que aun cuando no se efectuó la notificación personal de la Resolución No. 010 de 2002, ésta se llevó a cabo por conducta concluyente pues en ninguna de las etapas de la actuación administrativa de expropiación la demandante controvirtió los motivos que tuvo la Alcaldía de Medellín para declarar su inmueble como de utilidad pública.

El artículo 48 del C.C.A. consagra los eventos en los cuales puede deducirse de manera inequívoca de los actos o comportamientos de una persona, que ésta tiene conocimiento de una decisión administrativa que la ha afectado:

“Art. 48.- Sin el lleno de los anteriores requisitos no se tendrá por hecha la notificación ni producirá efectos legales la decisión, a menos que la parte interesada, dándose por suficientemente enterada convenga en ella o utilice en tiempo los recursos legales...”

Siendo ello así, el eventual vicio que hubiese podido existir respecto de la notificación del citado acto administrativo fue saneado de la manera señalada, y en consecuencia, no hay lugar a declarar la prosperidad de ese cargo.

9.4.- Vulneración del artículo 60 de la Ley 388 de 1997



Observa la Sala que el cargo que expone la actora en la alzada no fue ni siquiera considerado en la demanda, de modo que no podrá estudiarse en esta instancia por extemporáneo, ya que el momento procesal oportuno para hacerlo es la demanda o su reforma o adición al tenor de lo dispuesto en los artículos 137 y 208 del Código Contencioso Administrativo. Admitir lo contrario equivaldría a quebrantar el orden jurídico y además, a vulnerar el artículo 29 de la Carta Constitucional y el 328 del Código General del Proceso¹⁶ relacionados con el respeto del derecho al debido proceso en consonancia con el de defensa y contradicción del Municipio de Medellín.

Tal postura ya ha sido acogida por esta Sección en reiterada jurisprudencia, bastando ahora con citar la proferida el 10 de mayo de 2012 en el proceso identificado con el número 05001-23-31-000-2007-00562-01, con ponencia de la Magistrada María Elizabeth García González:

¹⁶ “**Artículo 328. Competencia del superior.** El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.

Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones.

En la apelación de autos, el superior sólo tendrá competencia para tramitar y decidir el recurso, condenar en costas y ordenar copias.

El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella.

En el trámite de la apelación no se podrán promover incidentes, salvo el de recusación. Las nulidades procesales deberán alegarse durante la audiencia”.



“La Sala pone de presente que la invocación de nuevas normas en esta instancia significa, ni más ni menos, la formulación de nuevos cargos contra los actos acusados, lo cual resulta a todas luces improcedente, no solamente por extemporáneos, pues el momento procesal es en la demanda o su adición, sino en razón a que de acometer su estudio se estaría violando el derecho de defensa de la parte demandada en el proceso y el deber del juez de hacer efectiva la igualdad de las partes en el mismo.”.

En ese orden, pasará a analizarse los demás cargos esbozados en la parte inicial de éste acápite.

9.5.- Desconocimiento del artículo 61 de la Ley 9 de 1989

Llama la atención a la Sala que la actora invoque la aplicación de la Ley 9 de 1989 cuando ésta fue modificada por la Ley 388 de 1997, vigente para el momento en que se realizó la oferta de compra y se pagó el precio indemnizatorio de los inmuebles de su propiedad.

Adicionalmente encuentra la Sala que el artículo 61 de la Ley 9 de 1989 no es aplicable al caso que nos ocupa, habida cuenta de que trata el tema concerniente a la financiación para la construcción, adquisición, mejora o subdivisión de las viviendas de interés social, aspecto que no es el ventilado en esta sede. El siguiente es el artículo en mención:

*“**ARTICULO 61.** Las entidades que otorguen financiación para la construcción, adquisición, mejora o subdivisión de vivienda de interés social, podrán aceptar como garantía de los créditos que concedan, la*



prenda de las mejoras que el beneficiario haya realizado o realice en el futuro sobre inmuebles respecto de los cuales no pueda acreditar su condición de dueño siempre y cuando los haya poseído regularmente por un lapso no inferior a cinco (5) años.

El Gobierno dispondrá en el reglamento la forma de realizar el registro de los actos a que se refiere este artículo.”

De otra parte, se reitera que el trámite relacionado con el proceso de expropiación se encuentra regulado en la Ley 388 de 1997 y que de la lectura de los artículos 60 y siguientes ibídem, se desprende que tanto la declaración de urgencia (Resolución No. 010 de 2002) como las decisiones que iniciaron las diligencias tendientes a la adquisición por negociación voluntaria por vía administrativa y formularon la oferta de compra (Resoluciones números 0879, 0880, 0881 y 0882 del 23 de junio de 2002), y la que dispuso la expropiación administrativa (Resolución No. 1080 del 9 de septiembre de 2002) cumplieron con la obligación contenida en el artículo 60 de la citada Ley, al dar aplicación al Plan de Desarrollo 2001-2003 Medellín Competitiva contenido en el Acuerdo No. 12 de 2001. Veamos en qué consistía ese mandato legal:

“Artículo 60º.- Conformidad de la expropiación con los planes de ordenamiento territorial. El artículo 12 de la Ley 9 de 1989, quedará así:

“Toda adquisición o expropiación de inmuebles que se realice en desarrollo de la presente Ley se efectuará de conformidad con los objetivos y usos del suelo establecidos en los planes de ordenamiento territorial.



Las adquisiciones promovidas por las entidades del nivel nacional, departamental o metropolitano deberán estar en consonancia con los objetivos, programas y proyectos definidos en los planes de desarrollo correspondientes.

Las disposiciones de los incisos anteriores no serán aplicables, de manera excepcional, cuando la expropiación sea necesaria para conjurar una emergencia imprevista, la cual deberá en todo caso calificarse de manera similar a la establecida para la declaración de urgencia en la expropiación por vía administrativa."

Ahora bien, tampoco se halla ninguna disposición que ordene poner a disposición de los interesados los avalúos que se lleven a cabo sobre los inmuebles objeto de éste proceso, por el contrario el artículo 61 lo que consagra es que la oferta de compra es incontrovertible en relación con el propietario del inmueble:

“Artículo 61º.- Modificaciones al procedimiento de enajenación voluntaria. Se introducen las siguientes modificaciones al procedimiento de enajenación voluntaria regulado por la Ley 9 de 1989:

El precio de adquisición será igual al valor comercial determinado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la entidad que cumpla sus funciones, o por peritos privados inscritos en las lonjas o asociaciones correspondientes, según lo determinado por el Decreto-Ley 2150 de 1995, de conformidad con las normas y procedimientos establecidos en el decreto reglamentario especial que sobre avalúos expida el gobierno. El valor comercial se determinará teniendo en cuenta la reglamentación urbanística municipal o distrital vigente al momento de la oferta de compra en relación con el inmueble a adquirir, y en particular con su destinación económica.

La forma de pago del precio de adquisición podrá ser en dinero o en especie, en títulos valores, derechos de construcción y desarrollo, derechos de participación en el proyecto a desarrollar o permuta.



Cuando de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley se acepte la concurrencia de terceros en la ejecución de proyectos, los recursos para el pago del precio podrán provenir de su participación.

La comunicación del acto por medio del cual se hace la oferta de compra se hará con sujeción a las reglas del Código Contencioso Administrativo y no dará lugar a recursos en vía gubernativa.

Será obligatorio iniciar el proceso de expropiación si transcurridos treinta (30) días hábiles después de la comunicación de la oferta de compra, no se ha llegado a un acuerdo formal para la enajenación voluntaria, contenido en un contrato de promesa de compraventa.

No obstante lo anterior, durante el proceso de expropiación y siempre y cuando no se haya dictado sentencia definitiva, será posible que el propietario y la administración lleguen a un acuerdo para la enajenación voluntaria, caso en el cual se pondrá fin al proceso.

Los inmuebles adquiridos podrán ser desarrollados directamente por la entidad adquirente o por un tercero, siempre y cuando la primera haya establecido un contrato o convenio respectivo que garantice la utilización de los inmuebles para el propósito que fueron adquiridos.

Parágrafo 1º.- *Al valor comercial al que se refiere el presente artículo, se le descontará el monto correspondiente a la plusvalía o mayor valor generado por el anuncio del proyecto u obra que constituye el motivo de utilidad pública para la adquisición, salvo el caso en que el propietario hubiere pagado la participación en plusvalía o la contribución de valorización; según sea del caso.*

Parágrafo 2º.- *Para todos los efectos de que trata la presente Ley el Gobierno Nacional expedirá un reglamento donde se precisarán los parámetros y criterios que deberán observarse para la determinación de los valores comerciales basándose en factores tales como la destinación económica de los inmuebles en la zona geoeconómica homogénea, localización, características y usos del inmueble, factibilidad de prestación de servicios públicos, vialidad y transporte.” (Subrayas de la Sala).*



El Decreto 1420 de 1998 reglamentó lo relacionado con los avalúos, esto es, las entidades que podrían ejercer tal función, el procedimiento, los criterios que deberían tenerse en cuenta, etc.

De lo allí consagrado tampoco se encuentra ninguna norma que faculte a los propietarios o poseedores de los inmuebles a controvertir el avalúo que se realice sobre sus predios; de lo que sí da cuenta el enunciado Decreto es de que la entidad pública que haya decidido adelantar el proceso de expropiación por vía administrativa puede objetar los avalúos que se alleguen por parte de las Lonjas o el IGAC¹⁷, a efectos de determinar el precio indemnizatorio a cancelar a los interesados.

¹⁷ “**Artículo 12°.** La entidad o persona solicitante podrá solicitar la elaboración del avalúo a una de las siguientes entidades:

1. Las lonjas o lonja de propiedad raíz con domicilio en el municipio o distrito donde se encuentren ubicados el o los inmuebles objeto de avalúo, la cual designará para el efecto uno de los peritos privados o evaluadores que se encuentren registrados y autorizados por ella.
2. El INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI o la entidad que haga sus veces, quien podrá hacer avalúos de los inmuebles que se encuentren ubicados en el territorio de su jurisdicción.

Parágrafo. Dentro del término de la vigencia del avalúo, no se podrá solicitar el mismo avalúo a otra entidad autorizada, salvo cuando haya vencido el plazo legal para elaborar el avalúo contratado.

Artículo 13°. La solicitud de realización de los avalúos de que trata el presente decreto deberá presentarse por la entidad interesada en forma escrita, firmada por el representante legal o su delegado legalmente autorizado, señalando el motivo del avalúo y entregado a la entidad encargada los siguientes documentos:

1. Identificación del inmueble o inmuebles, por su dirección y descripción de linderos.
2. Copia de la cédula catastral, siempre que exista.

Los artículos 16 y siguientes ibídem regulan este procedimiento:

“Artículo 16°. Se entiende por revisión el trámite por el cual la entidad solicitante, fundada en consideraciones técnicas, requiere a quien practicó el avalúo para que reconsidere la valoración presentada, a fin de corregirla, reformarla o confirmarla. La impugnación es el trámite que se adelanta por la entidad solicitante del avalúo ante el INSTITUTO

-
3. Copia del certificado de libertad y tradición del inmueble objeto del avalúo, cuya fecha de expedición no sea anterior en más de tres (3) meses a la fecha de la solicitud.
 4. Copia del plano del predio o predios, con indicación de las áreas del terreno, de las construcciones o mejoras del inmueble motivo de avalúo, según el caso.5
 5. Copia de la escritura del régimen de propiedad horizontal, condominio o parcelación cuando fuere del caso.
 6. Copia de la reglamentación urbanística vigente en el municipio o distrito, en la parte que haga relación con el inmueble objeto del avalúo. Se entiende por reglamentación urbanística vigente aquella expedida por autoridad competente y debidamente publicada en la gaceta que para el efecto tenga la administración municipal o distrital.
 7. Para el caso del avalúo previsto en el artículo 37 de la Ley 9ª de 1989, deberá informarse el lapso de tiempo durante el cual se imposibilite la utilización total o parcial del inmueble como consecuencia de la afectación.

Parágrafo 1°. Cuando se trate del avalúo de una parte de un inmueble, además de los documentos e información señalados en este artículo para el inmueble de mayor extensión, se deberá adjuntar el plano de la parte objeto del avalúo, con indicación de sus linderos, rumbos y distancias.

Parágrafo 2°. El plazo para la realización de los avalúos objeto del presente decreto es máximo de treinta (30) días hábiles, salvo las excepciones legales, los cuales se contarán a partir del día siguiente al recibo de la solicitud con toda la información y documentos establecidos en el presente artículo.

Artículo 14°. Las entidades encargadas de adelantar los avalúos objeto de este decreto, así como las lonjas y los evaluadores no serán responsables de la veracidad de la información recibida del solicitante, con excepción de la concordancia de la reglamentación urbanística que afecte o haya afectado el inmueble objeto del predio en el momento de la realización del avalúo.

El evaluador deberá dejar consignadas las inconsistencias que observe; o cuando las inconsistencias impidan la correcta realización del avalúo, deberá informar por escrito de tal situación a la entidad solicitante dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al conocimiento de las mismas.”



GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI, para que éste examine el avalúo a fin de corregirlo, reformarlo o confirmarlo.”

*“**Artículo 17°.** Corresponde a la entidad y al perito que realizaron el avalúo pronunciarse sobre la revisión planteada dentro de los quince (15) días siguientes a su presentación. Al INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI le corresponde resolver las impugnaciones en todos los casos. Una vez decidida la revisión y si hay lugar a tramitar la impugnación, la entidad que decidió la revisión enviará el expediente al INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al de la fecha del acto por el cual se resolvió la revisión.*

Parágrafo 1º. Al decidirse la revisión o la impugnación, la entidad correspondiente podrá confirmar, aumentar o disminuir el monto del avalúo.

Parágrafo 2º. El plazo para resolver la impugnación será de quince (15) días hábiles y se contará desde el día siguiente a la fecha de presentación de la impugnación.”

*“**Artículo 18°.** En cuanto no sea incompatible con lo previsto en este decreto, se aplicarán para la revisión e impugnación lo previsto en los artículos 51 a 60 del Código Contencioso Administrativo o demás normas que lo modifiquen o sustituyan.”*

*“**Artículo 19°.** Los avalúos tendrán una vigencia de un (1) año, contados desde la fecha de su expedición o desde aquella en que se decidió la revisión o impugnación.”*

A la citada conclusión también se llegó en sentencia del 29 de agosto de 2013 expedida en el proceso número 63001 2331 000 2007 00033 01 con ponencia de la Consejera de Estado María Elizabeth García González:



“Con miras a desarrollar los criterios expuestos en la anterior cita jurisprudencial, se observa, en lo que se refiere a la primera inconformidad de la actora para con la sentencia de primera instancia, que asistió razón al Tribunal en cuanto consideró que la impugnación del avalúo está referida exclusivamente a la entidad que lo solicita y no al propietario del bien a expropiar, pues es evidente que los artículos 15 y 16 del Decreto 1420 de 1998, claramente señalan que la solicitud de revisión y la impugnación del avalúo está reservada exclusivamente a la entidad pública que lo solicitó. En efecto, disponen las indicadas normas:”

El anterior discernimiento hace que éste cargo no esté llamado a prosperar.

9.6.- Acreditación de la calidad de arrendadora de la demandante y ponderación de los avalúos

Revisados los documentos que la actora aportó con la demanda se concluye que nunca actuó en calidad de arrendadora del inmueble expropiado.

Tampoco logró desvirtuar que los avalúos hechos por el Municipio de Medellín no se hubiesen ajustado a las normas que rigen sus actuaciones, toda vez que del análisis de estos documentos se advierte por la Sala que se precisaron cada una de las características de los predios con el fin de que fuese determinado su valor de compra.



Es extraño que la demandante afirme que no se tuvieron en cuenta aspectos tales como la destinación del inmueble, pues lo cierto es que a cada uno de los apartamentos de la propiedad horizontal de la que es propietaria Yolanda González Sierra le fue valorado tal criterio. Así por ejemplo en el Avalúo AE-396 del 19 de julio de 2002 en el numeral II “DESCRIPCIÓN DEL INMUEBLE” se observa lo siguiente:

“2. Clase de inmueble

Se trata de un inmueble de dos pisos, destinado a locales e inquilinato, el inmueble que ocupa nuestra atención es el local donde funciona “Bobinados El Motor”, el cual consta de un salón, cocineta y baño”¹⁸

El avalúo 397 de esa misma fecha da cuenta de lo que a continuación se transcribe:

“2. Clase de inmueble

Se trata de un inmueble de dos pisos, destinado a locales e inquilinato, el inmueble que ocupa nuestra atención es el local donde funciona el Taller G.C., en esquina, el cual consta de: Un salón, cocineta y baño.”¹⁹

El avalúo AE-398 del 19 de julio de 2002 dice en la parte pertinente:

“Clase de inmueble

Se trata de un inmueble de dos pisos, destinado a locales e inquilinato, el inmueble que ocupa nuestra atención es el local donde funciona

¹⁸ Folios 193 y 14 del Cuaderno No. 1 del Tribunal.

¹⁹ Folio 201 ibídem.



*(Soldaduras Especiales Oscar Saenz), en esquina, el cual consta de: Un salón, cocineta y baño”.*²⁰

Lo propio ocurre con el Avalúo AE-399 del 19 de julio de 2002, veamos:

“Clase de inmueble

*Se trata de un inmueble de dos pisos, destinado a locales e inquilinato, el inmueble que ocupa nuestra atención es el segundo piso destinado a inquilinato, esquina”*²¹.

Sobre el particular resulta pertinente traer a colación la jurisprudencia reiterada y uniforme de ésta Sección sobre la necesidad de controvertir el avalúo utilizando los métodos que para esos efectos determina el ordenamiento jurídico:

“Pues bien, para la Sala no es de recibo el planteamiento del a quo para desestimar el avalúo aportado con la demanda, por desconocerse con éste, según él, lo previsto en los artículos 174 y 233 del C. de P., e implicar ello, que el Municipio de Medellín no contó con la oportunidad para controvertirlo en el proceso, al no haberse decretado legalmente como prueba. Al respecto, es de señalar que obra a folio 188 del expediente el auto que abre a pruebas el proceso, en el que consta la admisión de dicho dictamen como tal al indicarse allí que “en su valor legal, se apreciará la documentación aportada con la demanda y su contestación”; lo cual permite suponer que el avalúo así allegado al proceso estuvo a disposición de la parte demandada, y por ende, ésta tuvo oportunidad de conocerlo y de controvertirlo. De este modo, el que el Municipio de Medellín no hubiere participado directamente en su realización no significa su desconocimiento a efectos de debatirlo, pues

²⁰ Folio 208 ibídem.

²¹ Folios 214 – 215 ibídem.

*como se anotó, el mismo fue admitido como prueba. Por lo anterior, la Sala da cuenta del desatino en que incurrió el a quo al sostener que el dictamen aportado con la demanda no se decretó legalmente como prueba y tampoco fue conocido por la parte demandada, como fundamento de su exclusión como tal, pues, como se observa, el auto de pruebas y los alegatos de conclusión permiten verificar todo lo contrario. De otra parte, no sobra anotar que el juez de instancia proporciona una lectura equívoca al aparte del artículo 233 del C. de P. C. citado para desestimar la valoración de la prueba, pues tal segmento de la norma hace referencia a que se hace innecesario decretar un dictamen pericial en el proceso judicial cuando ya existe otro sobre los mismos puntos que interesan a la litis y el mismo ha sido realizado por ambas partes fuera de aquel; lo cual, claramente no corresponde a la situación advertida, en la que el demandante presenta el avalúo privado como una prueba más del proceso, susceptible de valoración en los términos anotados. Lo anotado conduce a acotar que si bien el a quo fue desacertado en la invocación de los argumentos por los cuales descartó la evaluación del dictamen aportado como prueba en la demanda; ello no implica en modo alguno que su evaluación en esta instancia derive en su eficacia para desvirtuar el aportado por la Administración, pues como se señaló, tal avalúo no se halla dotado de elementos jurídicos ni fácticos que permitan otorgarle el efecto probatorio favorable pretendido por la recurrente. En otras palabras, el hecho de evaluar el peritaje por ella presentado redundaba en un deber procesal para el juez al haber sido aportado al proceso y decretado como prueba con miras a esclarecer la verdad, pero sin que su valoración necesariamente prospere como comprobación de los hechos soporte de las pretensiones, según pareciera sugerir la apelante. Es de concluir, entonces, que la parte actora no logró desvirtuar el avalúo soporte de los actos acusados, dado lo precario del dictamen por ella aportado para ese efecto.*²²

De lo expuesto hasta ahora se concluye que no hay lugar a declarar la prosperidad de ninguno de los cargos invocados por la actora, y en

²² Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 12 de junio de 2014 proferida dentro del proceso número: 05001-23-31-000-2003-00476-01.



consecuencia, se confirmará la sentencia del Tribunal Administrativo de Antioquia,

FALLA

CONFIRMAR la sentencia apelada.

Cópiese, notifíquese, publíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en su sesión del 14 de abril de 2016.

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDES
GONZÁLEZ**

Presidente

MARÍA ELIZABETH GARCÍA

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

GUILLERMO VARGAS AYALA