



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D.C. once (11) de diciembre de dos mil quince (2015)

CONSEJERO PONENTE: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

REF: Radicación No. 25000232400020060100201.

Recurso de apelación contra la sentencia de 18 de junio de 2009, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Actores: CAMILO ANTONIO ARANGO TRUJILLO Y SAÚL SUÁREZ NIÑO.

Se decide el recurso de apelación oportunamente interpuesto por los demandantes – **CAMILO ANTONIO ARANGO TRUJILLO y SAÚL SUAREZ NIÑO** –, a través de apoderado judicial, frente a la sentencia proferida el 18 de junio de 2009 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera – Subsección “B”, mediante la cual se negó las pretensiones de la demanda en los siguientes términos:

***“Primero. Deniéganse** las pretensiones de la demanda de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.*

***Segundo.** Sin costas en la instancia.*

***Tercero.** En firme esta providencia, **archívese** el expediente”* (fl. 277, cdno. 1. Negrillas del texto).

I-. ANTECEDENTES



I.1. LA DEMANDA

Mediante escrito presentado ante la Secretaría de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca (fls. 1 a 7, cdno. 1), el señor **CARLOS HUMBERTO DÍAZ CANO**, en ejercicio de la acción de nulidad consagrada en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo – C.C.A., presentó demanda contra el Distrito Capital de Bogotá, con miras a obtener la declaratoria de nulidad del Decreto 240 del 4 de julio del año 2006, expedido por el señor Alcalde Mayor de Bogotá (fl. 1, cdno. 1).

Mediante auto de 30 de noviembre de 2006 (fls. 48 y 49, cdno. 1), el Despacho sustanciador consideró que de las pretensiones y los hechos de la demanda se podía desprender que se trataba de una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, razón por la cual ordenó su corrección en el sentido de que la parte actora: i) precisara la clase de acción que pretendía ejercer; ii) estableciera la calidad en la que actuaba; iii) estimara razonadamente de la cuantía; y iv) allegara el poder del abogado que lo representaría.

Corregida y precisada la demanda por el señor **CARLOS HUMBERTO DÍAZ CANO**, en escrito visible a folios 50 a 53 del expediente (cdno. 1), sostuvo que actuaba como representante judicial de los ciudadanos – **CAMILO ANTONIO ARANGO TRUJILLO** y **SAÚL SUAREZ NIÑO** –, en ejercicio de la acción consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo – C.C.A. y con miras a obtener la siguiente declaratoria:

“1. Que es nulo el Decreto Distrital 240 expedido el 4 de julio del año 2006, modificado por el Decreto Distrital No. 368 del 12 de septiembre de 2006, expedidos por el señor Alcalde Mayor de Bogotá D.C., Decretos estos a través de los cuales el Alcalde Mayor de Bogotá D.C., declara la existencia de condiciones de urgencia por razones de utilidad pública e interés social para un proyecto de renovación urbana, en la adquisición de los inmuebles ubicados en la manzana 5 eje ambiental avenida Jiménez, comprendidos entre las calles 19 y 20 y entre la carrera 3 y avenida 3 de la nomenclatura urbana de Bogotá D.C., para permitir con ello que la empresa de Renovación Urbana adelante los tramites (sic) de expropiación por vía administrativa de los inmuebles comprendidos en la nomenclatura urbana de Bogotá D.C., entre las calles 19 y 20 y entre la carrera 3ª y avenida carrera 3ª.

2. Que como consecuencia de la declaración de nulidad de los Decretos 240 del 4 de julio de 2006 y 368 del 12 de septiembre de 2006 se restablezca el derecho a mis poderdantes de manera individual así:

*a) Al señor Camilo Antonio Arango Trujillo, propietario de los inmuebles con matrículas inmobiliarias Nos. **50C-301393, 50C-250252, 50C-180855 y 50C-46481**, distinguidos con las nomenclaturas Nos. 1-85 de la calle 20, 19- 33 de la avenida carrera 3, 1-65 de la calle 20 y 16-67 de la calle 20, no expropiándolo (sic) por vía administrativa de los inmuebles de su propiedad ya citados, en razón a que no existe la urgencia como se pretende en los Decretos demandados.*

*b) Al señor Saúl Suárez Niño, propietario de los inmuebles con **matrículas inmobiliarias Nos. 50C-113878, 50C-276350 y 50C-745202**, distinguidos con las nomenclaturas Nos. 2-23, 2-29 y 2-27 de la calle 20, de esta ciudad, no expropiándolo (sic) por vía administrativa de los inmuebles de su propiedad ya citados, en razón a que no existe la urgencia como se pretende en los Decretos demandados.*

3. Una vez ejecutoriada la sentencia que le ponga fin a la presente acción, se comunique a la autoridad administrativa, Alcalde Mayor de Bogotá D.C., para los efectos legales consiguientes” (fls. 51 y 52. Cdno. 1. Negrillas y subrayado fuera de texto).



En este sentido, el Despacho Sustanciador a través de providencia fechada el 8 de febrero de 2007 (fls. 73 a 75. Cdno. 1), admitió la demanda como de nulidad y restablecimiento del derecho y le reconoció personería al señor DÍAZ CANO como apoderado de la parte demandante.

I.2. LOS HECHOS

Manifestaron que el Concejo de Bogotá, a través del Acuerdo 33 de noviembre 10 de 1939, dispuso la creación de una empresa industrial y comercial del Distrito Capital vinculada a la Alcaldía Mayor, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y capital independiente, denominada “*Empresa de Renovación Urbana de Bogotá D.C.*”.

Aseguraron que después de casi 5 años de su creación, la Junta Directiva de la empresa, el 14 de julio de 2004, mediante Acuerdo 01, adoptó el estatuto interno como empresa industrial y comercial del Distrito Capital.

Expusieron que mediante Resolución 087 de 2 de diciembre de 2005, la Gerencia General de la empresa resolvió adelantar el proyecto urbanístico denominado “*Proyecto de Renovación Urbana Manzana 5 – Eje Ambiental Avenida Jiménez*”, conformado por las áreas privadas construidas o no, comprendidas entre las calles 19 y 20 y entre las carreras 3ª y la avenida carrera 3ª de la nomenclatura urbana de Bogotá D.C., sin realizar los estudios de factibilidad y sin concertar con los propietarios de los inmuebles de dicha manzana.



Finalmente, alegaron que el Alcalde Mayor de Bogotá D.C., el 4 de julio de 2006, mediante Decreto 240, resolvió declarar la urgencia en la adquisición de los inmuebles requeridos para la ejecución del proyecto en comento, lo anterior sin motivar el acto administrativo referido.

I.3. EL CONCEPTO DE VIOLACIÓN

Señalaron como disposiciones quebrantadas las siguientes: artículos 1º, 2º y 58 de la Constitución Política; 2º, 4º, 15 y 65 de la Ley 388 de 1997.

Al respecto, afirmaron que, a través del Decreto 240 de 2006, el Alcalde Mayor de Bogotá declaró la urgencia para la adquisición de los inmuebles requeridos para el proyecto de renovación urbana denominado "*manzana 5 eje ambiental Avenida Jiménez*" y que según la ficha técnica se construirían 178 viviendas, 4 locales comerciales, 1 hotel y 1 centro cultural.

Consideraron que en la ejecución del proyecto el Distrito Capital actuaría como un intermediario en la adquisición de los predios, además contrataría las obras urbanísticas y vendería las viviendas, locales comerciales y hotel, soportando los propietarios todas las cargas y sin ningún beneficio.

Anotaron que la declaratoria de urgencia para la realización del proyecto resulta contraria a derecho toda vez que la misma se encontraba en etapa de prefactibilidad, lo anterior por cuanto no existe interés social y menos aún utilidad pública. Resaltaron que lo que se pretende realizar es un proyecto



netamente comercial, a excepción del centro cultural colombo – español, por cuanto la construcción tiene un interés estatal más no un interés social o de utilidad pública.

Argumentaron que la intención de dicha entidad es expropiar a todas las personas que han estado sometidas a las normas de planeación, pagando impuestos durante muchos años sin haberseles permitido realizar ningún proyecto, por lo que deviene como corolario que se está disfrazando dicha expropiación bajo el concepto de utilidad pública e interés social, cuando se trata *“de un interés estatal para favorecer los intereses de los grupos financieros y las constructoras quienes son particulares”*.

Agregaron que la ley dispone que cuando se trate de proyectos de renovación urbana, la entidad estatal debe adelantar una concertación con los propietarios de los inmuebles, habida cuenta que el objeto social de la empresa es gestionar, liderar, promover y coordinar, mediante sistema de cooperación, la ejecución de actuaciones urbanas integrales para la recuperación y transformación de sectores del suelo urbano a fin de mejorar la competitividad de la ciudad y la calidad de vida de sus habitantes, y que para el caso de autos ello brilla por su ausencia.

En este sentido, se refirieron a que el acto administrativo acusado no tiene motivación al ser un simple catálogo de disposiciones normativas, además que el mismo omite referirse a las condiciones de urgencia para dicha declaratoria.

I.4. COADYUVANCIA



Los señores **JOSÉ SINIVALDO TORRES TORRES, FERNANDO EDUARDO RONDEROS JENSEN y LUIS ALEJANDRO PÁEZ ROA**, actuando a través del señor **FÉLIX LORENZO PRIETO GARZÓN**, presentaron escrito de coadyuvancia (fls. 81 a 85. Cdno 1.).

Comentaron que el Alcalde Mayor de Bogotá D.C., acogiendo la solicitud de la gerencia de la Empresa de Renovación Urbana, decretó la urgencia para adquirir los inmuebles de propiedad privada, ubicados entre las calles 19 y 20 y entre la carrera 3ª y la avenida carrera 3ª de esta ciudad, para adelantar un proyecto de renovación urbana denominado “*Manzana 5 eje ambiental*”; urgencia que se estableció a través del Decreto Distrital 240 del 2006, modificado por el Decreto 368 del 2006.

Sostuvieron que la empresa de renovación decidió adelantar el citado proyecto desconociendo la existencia en nuestro país de un Estado Social de Derecho, democrático y participativo, por cuanto nunca concertó con los propietarios de los inmuebles la realización del mismo.

Igualmente, indicaron que, desconociendo la ley, el ente territorial efectuó un avalúo de los inmuebles de manera unilateral, dando a los mismos un precio irrisorio, no acorde a los precios del mercado.

Aseveraron que el proyecto de renovación urbana eje ambiental, manzana 5, no puede realizarse a través de una declaratoria de urgencia, en razón a que la misma no existe, teniéndose en cuenta que la referida declaración como



herramienta jurídica de excepción, únicamente puede tener aplicación en aquellos eventos o casos donde el interés público o social debe primar y/o prevalecer sobre el interés privado o particular, aspectos éstos que en el caso materia de estudio no se vislumbran.

Aclararon que la empresa invitó a participar del proyecto a grandes firmas comerciales a grupos económicos de naturaleza privada o particular privilegiados por una posición dominante que ostentan frente a los propietarios de dicha manzana 5, quienes estuvieron afectados durante años sosteniendo la carga pública de ser propietarios de inmuebles en un área de redesarrollo que les impedía realizar cualquier obra.

II.- ACTUACIÓN DE LA ENTIDAD VINCULADA AL PROCESO

INTERVENCIÓN DEL DISTRITO CAPITAL - El apoderado judicial del ente territorial contestó la demanda de la siguiente forma (fls. 116 a 127. Cdno. 1):

– Disposiciones de orden Constitucional

Manifestó que no existe vulneración alguna respecto de los artículos 1º, 2º y 58 de la Constitución Política.

Adujo que los actores no explicaron de manera concreta la forma en que consideran que estas disposiciones superiores se contravienen con la expedición del decreto demandado. Por el contrario, aseguró que resulta



evidente el acatamiento por parte de la Administración Distrital del ordenamiento jurídico al expedir el Decreto 240 de 2006.

Alegó que derechos constitucionales del individuo, como el de la propiedad, pueden verse limitados por procesos de planeación urbana que determinan los usos del suelo y las condiciones de edificabilidad. No obstante lo anterior, dijo que en todos los casos el propietario del inmueble recibe el justo precio por el mismo, de acuerdo con las leyes y reglamentos que regulan la materia, especialmente en lo referente a los avalúos.

De otro lado, afirmó que tampoco es claro el argumento relacionado con la violación de los otros dos artículos Constitucionales.

Sobre el particular, consideró que, contrario a lo expresado por los actores, el Decreto 240 de 2006 no comporta ningún tipo de desconocimiento a las disposiciones consagradas en los artículos 1º y 2º de la Constitución, porque es un instrumento adoptado por la Administración Distrital para alcanzar un propósito que redundará en beneficio de la comunidad en general.

Mencionó que las tres disposiciones supuestamente violadas -*artículos 1º, 2º y 58-*, deben ser interpretadas de forma sistemática y que, como consecuencia de ello, se debe determinar si en efecto existió algún tipo de desconocimiento. Señaló que resulta muy fácil indicar en el escrito de la demanda que se violaron determinadas normas y no precisar de manera concreta en qué consistió tal vulneración.

– ***Disposiciones de orden legal***



Argumentó que sobre el concepto de violación lo único que enuncian los actores es que en el proyecto de renovación no se llevó a cabo una concertación con los actuales propietarios de los inmuebles a fin de participarles del mismo, tal como lo dispone la ley, además que el acto administrativo que declara la urgencia no fue motivado.

Sobre el particular, resaltó que los artículos 61 y 63 del POT establecen como programa prioritario en el marco de la estrategia de ordenamiento territorial para lograr una región competitiva, la consolidación del centro de la ciudad, lo anterior a partir de acciones específicas como la renovación de las áreas en el entorno de las estaciones de transporte masivo de buses articulados en la Calle 13, Avenida Jiménez y en zonas aledañas a la Avenida Comuneros.

Por lo anterior, expresó que las condiciones de edificabilidad y usos del suelo específicos para el área objeto de intervención, serán reglamentadas mediante la Unidad de Planeamiento Zonal -UPZ 92 La Macarena-.

De otra parte, aclaró que el POT del Distrito Capital *-compilado en el Decreto 190 de 2004-*, del que sí se predicen los procesos de concertación con la comunidad y demás organizaciones civiles, autoridades ambientales etc., a los que alude la Ley 388 de 1997, establece en su parte considerativa que dentro del proceso de participación ciudadana, entre otras, se efectuaron más de 305 exposiciones y reuniones de trabajo; participaron 889 instituciones privadas y públicas; los contenidos del plan se divulgaron a través de 3 teleconferencias, 44 boletines de prensa, 30 convocatorias de



prensa a los diferentes eventos, 3 seminarios y foros internacionales, plegables y exposiciones permanentes e itinerantes del Plan, y se realizaron y analizaron 500 encuestas. De igual manera, dijo que el Departamento Administrativo de Planeación Distrital cuenta con una base de datos de 1.510 propuestas analizadas y con el documento de valoración del concepto del Consejo Territorial de Planeación Distrital.

De tal suerte que, en su entender, en el proceso de expedición del Decreto 240 de 2006, no era necesario efectuar un proceso de concertación tendiente a explicarle a la comunidad de la Manzana 5 del Barrio Las Aguas que el sector por ellos habitado estaba destinado a sufrir un proceso de renovación urbana, porque ese destino ya había sido previsto en normas anteriores, además, porque las condiciones de edificabilidad y de uso del suelo sólo podrán ser concertados cuando se reglamente la UPZ 92.

Reiteró, en lo que tiene que ver con el Decreto 240 de 2006, que el único acercamiento de la Administración con la comunidad residente en el sector a intervenir, estaba encaminado a establecer las condiciones en que se adquirirían los predios para desarrollar el proyecto, esto es, determinar si existía voluntad para adelantar negociaciones directas o si sería necesario acudir al mecanismo de la expropiación administrativa.

Añadió que aunque sobre éste específico tópico debieron desarrollarse las actuaciones de la empresa, las mismas fueron más allá y en el mes de noviembre de 2006, se celebró una reunión con la comunidad del sector en la



que la empresa les informó acerca del proyecto y atendió las diferentes inquietudes.

Finalmente, sostuvo que quedó demostrado que con la expedición del Decreto 240 de 2006 no se vulneraron las otras disposiciones de la Ley 388 de 1997. En consecuencia, comentó que no existe violación de ninguna de las normas Constitucionales y legales señaladas por los demandantes.

III.- LA PROVIDENCIA IMPUGNADA

Mediante providencia de 18 de junio de 2009 (fls. 253 a 277, cdno. 1), el Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó las pretensiones de la demanda con los siguientes fundamentos:

– Inexistencia de interés social y menos aún utilidad pública

Comentó que analizado el Decreto acusado se observa que mediante éste se declara la urgencia por razones de utilidad pública e interés social y se ordena la adquisición de los inmuebles requeridos para el proyecto de renovación urbana, denominado *Manzana 5- Eje Ambiental Avenida Jiménez*, que se desarrollará en 23 predios privados construidos o no, comprendidos entre la calle 19 y 20 y entre la carrera 3ª y la Avenida carrera 3ª de la nomenclatura urbana de Bogotá D.C.

Encontró que la decisión anterior tuvo como fundamento, entre sus considerandos, lo establecido en el artículo 58 constitucional que establece



que podrá haber expropiación cuando existan motivos de utilidad pública e interés social.

Advirtió que la Ley 388 de 1997, en su capítulo VIII, prevé sobre la expropiación administrativa, que sólo se dará ésta, bajo las condiciones de urgencia previamente definidas en el artículo 65, y que según el mismo existe un motivo de utilidad pública e interés social para expropiar por vía administrativa el derecho de propiedad y demás derechos reales sobre inmuebles cuando la finalidad de dicha expropiación corresponda a la ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos, como es el caso en estudio.

Observó que los planes renovación urbana son definidos por la Ley 9ª de 1989, como *“aquellos dirigidos a introducir modificaciones sustanciales al uso de la tierra y de las construcciones, para detener los procesos de deterioro físico y ambiental de los centros urbanos, a fin de lograr, entre otros, el mejoramiento del nivel de vida de los moradores de las áreas de renovación, el aprovechamiento intensivo de la infraestructura establecida de servicios, la densificación racional de áreas para vivienda y servicios, la descongestión del tráfico urbano o la conveniente rehabilitación de los bienes históricos y culturales, todo con miras a una utilización más eficiente de los inmuebles urbanos y con mayor beneficio para la comunidad”*.

Por lo anterior, el *a-quo* concluyó que existe un motivo de utilidad pública que permite a la administración declararla con fines de expropiación, no siendo incompatibles con estos proyectos la adecuación de establecimientos de



comercio, centros culturales, viviendas y zonas de espacio público para la recreación y la movilidad, ya que estos proyectos buscan la consolidación de las zonas como áreas culturales, residenciales y comerciales, y además, no hay disposición legal que lo prohíba.

– ***Concertación con los propietarios de los inmuebles***

Comentó que leído el cargo en estudio, en éste no se manifiesta cuál es la disposición constitucional o legal violada por el Decreto 240 de 2006, cuando el demandante afirma que debe existir una concertación para el proyecto entre la administración y los propietarios de los inmuebles, haciéndolos partícipes de dicho proyecto, siendo imposible efectuar el análisis de legalidad frente a este aspecto.

No obstante lo anterior, sostuvo que el demandante, en el capítulo de disposiciones violadas, hace referencia a los artículos 2º, 4º y 15 numeral 2.7 de la Ley 388 de 1997, relacionados, el primero, con los principios del ordenamiento del territorio; el segundo, con la participación democrática en el ejercicio de las diferentes actividades que conforman la acción urbanística y según el cual las administraciones municipales, distritales y metropolitanas deberán fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, y el último relacionado con las normas urbanísticas que deben cumplirse en el ordenamiento territorial del municipio, no siendo aplicables éstas al caso en estudio.



– ***Falta de Motivación***

Aseveró que examinado el Decreto 240 de 2006 se observa que no existe falta de motivación en el acto acusado, lo anterior por cuanto en éste se explican los motivos de la declaratoria de urgencia y las normas que sustentan tal declaratoria, siendo las razones de la decisión reales y suficientemente relacionado con lo resuelto, poseedor de la fuerza suficiente para justificar el acto acusado.

IV.- RECURSO DE APELACIÓN

APELACIÓN DE LA PARTE ACTORA. En escrito visible de folios 7 a 10 del expediente (Cdn. Ppal) el apoderado judicial de la parte actora apeló la sentencia de instancia.

Al efecto, expresó que el fallo de primera instancia es desacertado en cuanto, de manera equívoca, confunde la motivación del acto acusado con la explicación del motivo de la expropiación, el legislador consagró la figura de la expropiación por vía administrativa la cual procede cuando la autoridad administrativa competente considere fundadamente que existen especiales condiciones de urgencia según los criterios señalados para su declaratoria, conforme a lo normado en el artículo 65 de la Ley 388 de 1997.

Resaltó que no ha existido ni se han dado los criterios, requisitos y condiciones para que fuera declarada la urgencia para expropiar a los propietarios de los inmuebles de la Manzana 5 del barrio Las Aguas, de tal



suerte que al 2010 no se había iniciado en los bienes que fueron expropiados ninguna obra ni proyecto.

Agregó que si bien es cierto que el decreto demandado establece que el artículo 65 numeral 4º de la Ley 388 de 1997, señala como uno de los criterios para determinar las condiciones que constituyen urgencia 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, también lo es que no motiva ni justifica dicha prioridad.

Finalmente, mencionó que la sentencia de primera instancia debe ser censurada, además, por el hecho consistente en que el Tribunal hace una transcripción literal de las normas que se hacen contener en la Ley 388 de 1997, mas no precisa en qué se armonizan con la declaratoria de existencia de condiciones de urgencia para expropiar por vía administrativa.

V-. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Mediante auto del 29 de enero de 2010 (fl. 12, cdno. ppal), se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para que en el término de diez (10) días presentaran sus alegatos de conclusión, vencido el plazo las partes reiteraron en esencia los argumentos de nulidad y defensa. La Agencia del Ministerio Público en la oportunidad procesal correspondiente guardó silencio.

VI-. CONSIDERACIONES DE LA SALA

EL PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO



De acuerdo con las prescripciones del artículo 357 del Código de Procedimiento Civil, hoy inciso 1º del artículo 328 del Código General del Proceso, aplicable por remisión del artículo 267 del Código Contencioso Administrativo, corresponde a la Sala establecer la legalidad del Decreto 240 del 4 de julio de 2006, proferido por el Alcalde Mayor de Bogotá, *“por el cual se declara la existencia de condiciones de urgencia por razones de utilidad pública e interés social para un proyecto de renovación urbana”*.

En los términos del recurso de apelación habrá de analizarse la presunta inexistencia de los criterios, requisitos y condiciones necesarias para la declaratoria de urgencia por razones de utilidad pública e interés social, respecto de la expropiación de los inmuebles de propiedad de los señores Camilo Arango Trujillo y Saúl Suárez Niño ubicados en la Manzana 5 del Barrio Las Aguas.

Así mismo, corresponde determinar, la ausencia de motivación del acto acusado, en particular la omisión de la exposición de las razones que fundamentan la prioridad en la utilización del sistema expropiatorio para la adquisición de los inmuebles.

Previamente a realizar el referido estudio de fondo que propone la alzada y en razón de las disposiciones adoptadas por los actos acusados, la Sala ejercerá su facultad oficiosa para establecer la demandabilidad de los mismos a través de la acción impetrada.

En los términos anteriores, la Sala analizará: (i) la figura de la expropiación y sus etapas en materia urbana; (ii) el control judicial de los actos expedidos dentro del proceso expropiatorio a la luz de la jurisprudencia de la Sección

Primera del Consejo de Estado; (iii) el control judicial de las razones de equidad, así como los motivos de utilidad pública o interés social a la luz de jurisprudencia de la Sección Primera del Consejo de Estado; (iv) la unificación de la jurisprudencia en torno a la demandabilidad de los actos expedidos dentro del proceso expropiatorio y; (iv) el análisis del caso concreto.

(i) EL PROCESO EXPROPIATORIO Y SUS ETAPAS EN MATERIA URBANA

El artículo 58 de la Constitución Política protege y garantiza el derecho a la propiedad y los demás derechos adquiridos “*con arreglo a las leyes civiles*”, igualmente dispone su función ecológica y social, como se lee a continuación:

“Se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultare en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica”.

Se observa como el Constituyente decidió proteger el derecho a la propiedad en la medida en que su adquisición se haya ajustado a las prescripciones del



ordenamiento jurídico, lo anterior bajo el entendido que ella cumpla la función social y ecológica que por disposición superior está llamada a desempeñar.

Se reconoció, asimismo, que en caso de conflicto entre el derecho a la propiedad particular y el interés general, éste último primaria y que el derecho de propiedad debía ceder en procura de la satisfacción de aquel, por lo que resulta claro que la propiedad privada no es un derecho absoluto o Intangible¹.

Si bien es cierto que se debe respetar la propiedad privada, también lo es que dicho derecho puede ser limitado cuando no se acata lo reglado, es decir, cuando no cumple la función social o ecológica, o cuando su adquisición quebrante las normas que la sustenta o, incluso, cuando entra en conflicto con el interés general. Lo anterior es la razón por la cual el Constituyente y el legislador diseñaron diferentes instrumentos, en el marco de los cometidos constitucionales, dirigidos a “*enervar*” ese derecho por la ocurrencia de alguno de los supuestos mencionados, como es el caso de la figura de la expropiación².

La expropiación ha sido definida, entonces, como “*una operación de derecho público por la cual el Estado obliga a un particular a cumplir la tradición del*

¹ Ver entre otras la providencia de 1º de junio de 2011 proferida por la Corte Constitucional. Sentencia C – 459 de 2011. Magistrado Ponente: Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

² También su puede mencionar, entre otros, la extinción del dominio, el decomiso.

*dominio privado al dominio público de un bien, en beneficio de la comunidad y mediante una indemnización previa*³.

La Constitución Política de 1886 establecía en los artículos 31⁴ y 32⁵ la posibilidad de realizar expropiaciones a través de la vía judicial, siempre que hubiera graves motivos de utilidad pública, definidos por el legislador, y previa indemnización del valor del bien.

Por su parte, la Constitución Política de 1991 dispuso en el artículo 58 que *“por motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa”* y que, *“en los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa-administrativa, incluso respecto del precio”*.

Como se puede apreciar, mientras el Constituyente de 1886 consagró únicamente la expropiación judicial, el de 1991, adicionalmente, estableció la

³ Corte Constitucional. Sentencia C- 153 de 1994. Magistrado Ponente: Dr. Alejandro Martínez Caballero.

⁴ Artículo 31.- *“Los derechos adquiridos con justo título con arreglo a las leyes civiles por personas naturales o jurídicas, no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley; el interés privado deberá ceder al interés público. Pero las expropiaciones que sea preciso hacer requieren plena indemnización con arreglo al Artículo siguiente”*.

⁵ Artículo 32.- *“En tiempo de paz nadie podrá ser privado de su propiedad en todo ni en parte, sino por pena, o apremio, o indemnización, o contribución general, con arreglo a las leyes. Por graves motivos de utilidad pública, definidos por el Legislador, podrá haber lugar a enajenación forzosa, mediante mandamiento judicial, y se indemnizará el valor de la propiedad, antes de verificar la expropiación”*.



posibilidad de la expropiación administrativa. Tal diferenciación fue objeto, igualmente, de desarrollo por el legislador.

Es así como en acatamiento de los mandatos constitucionales de 1886 fueron expedidos los artículos 451 a 459 del Código de Procedimiento Civil – C.P.C.⁶, mediante los cuales se reguló el procedimiento expropiatorio en sede judicial; y la Ley 9ª de 1989⁷, la cual prescribió en su capítulo III lo referente a la adquisición de bienes por enajenación voluntaria y por expropiación.

En vigencia de la Carta de 1991, se expidió de la Ley 388 de 1997⁸, en cuyo capítulo VII se reguló lo atinente a la adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria y expropiación judicial, y en el capítulo VIII lo relacionado con la expropiación administrativa.

Así pues y como lo ha precisado esta Corporación, *“el régimen de expropiación para efectos de reforma urbana lo componen la Ley 9ª de 1989, que en lo pertinente al presente proceso regula la figura de expropiación por vía judicial, la Ley 388 de 1997, que modificó algunos procedimientos de la expropiación judicial y reguló expresamente la expropiación por vía administrativa, y los artículos 451 a 459 del Código de Procedimiento Civil,*

⁶ Decreto 1400 de agosto 6 de 1970.

⁷ *“Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”.*

⁸ *“Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 2ª de 1991 y se dictan otras disposiciones”.*



*que contienen las normas generales del procedimiento para la expropiación por vía judicial*⁹.

En cuanto a la diferencia entre la expropiación judicial y la administrativa, la Sección Primera del Consejo de Estado en auto de 18 de marzo de 2010¹⁰, sostuvo lo siguiente:

“El artículo 58 de la Constitución Política dispone:

“Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

El estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijara consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa-administrativa, incluso respecto del precio.”

⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 9 de febrero de 2012. Rad.:2001 – 1262. Magistrada Ponente: Dra. María Claudia Rojas Lasso.

¹⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Auto de 18 de marzo de 2010. Rad: 2008 – 0434. Magistrado Ponente: Dr. Marco Antonio Velilla Moreno.



El citado artículo establece dos clases de expropiación: la judicial y la administrativa, las cuales, deben ceñirse, según se desprende del texto transcrito, a que:

i) Existan motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador.

ii) Que exista decisión judicial o administrativa, esta última sujeta a posterior acción contencioso administrativa incluso respecto del precio.

La expropiación judicial, goza, entre otras, de las siguientes características:

Es la regla general, y se presenta como consecuencia del fracaso de la etapa de negociación voluntaria, sea porque el propietario se niegue a negociar, o porque guarde silencio, o porque no cumpla con el negocio (Artículo 20 Ley 9ª de 1989).

Se lleva a cabo por medio de una resolución que admite recurso de reposición. En firme esta resolución, la Administración demanda ante la jurisdicción civil al propietario para que entregue el inmueble, por medio del proceso especial de expropiación, contenido en la Ley 9ª de 1989, Ley 388 de 1997 y Código de Procedimiento Civil.

Por su parte, la expropiación administrativa, tiene las siguientes características, que difieren de la anterior:

También se presenta luego de fracasada la negociación entre la Administración y el propietario, pero es excepcional en la medida que es necesario que se configure una emergencia imprevista, en cuyo caso la ley autoriza la declaración de urgencia para adquirir el predio mediante el trámite de expropiación administrativa, es decir, solo procederá 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 Ley (artículo 65, *ibídem*)

La **declaración de las condiciones de urgencia**, que autorizan la expropiación por vía administrativa **será 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. Esta instancia tendrá la competencia general para todos los eventos, según se desprende de lo dispuesto en el artículo 64 de la Ley 388 de 1997.

En este orden de ideas, observa la Sala que **ante el fracaso de la etapa de enajenación voluntaria y la falta de condiciones de urgencia manifiesta, la Administración tiene la competencia para iniciar por vía judicial la expropiación**, previa resolución que se notifica conforme a los términos previstos en el Código Contencioso Administrativo, por mandato expreso del artículo 62 de la Ley 388 de 1997.

De las explicaciones expuestas, considera la Sala que **en la etapa de negociación voluntaria la administración no está efectuando ningún tipo de actividad administrativa** que pueda perjudicar al administrado, pues precisamente, los términos en que se presentan la negociación es voluntaria.

Lo anterior permite concluir que el acto por medio del cual se hace una oferta al propietario del bien inmueble que puede ser objeto de expropiación administrativa o judicial dependiendo de las circunstancias ya reseñadas, no genera un perjuicio alguno para el actor” (Negrillas fuera de texto).

Tanto en el proceso de expropiación judicial como en el de expropiación administrativa existe una fase previa de negociación, “a través de la cual la entidad intenta adquirir el bien, de tal forma que se evite la iniciación del proceso expropiatorio propiamente dicho. Esta etapa se inicia con una oferta de la administración al particular para adquirir el bien por el precio base fijado

por la entidad. Luego sigue una etapa de negociación directa con el particular. Si el proceso de negociación directa resulta exitoso, se pasa a la etapa de transferencia del bien y de pago del precio acordado. Si el proceso de negociación fracasa, empieza la etapa expropiatoria propiamente dicha, la cual culmina con el traspaso del título traslativo de dominio al Estado y el pago de la indemnización al particular expropiado¹¹.

En lo atinente a cada una de ellas, esta Corporación advirtió¹²:

“Respecto de la etapa de oferta de compra debe indicarse que indistintamente si se refiere al proceso de expropiación por vía judicial o administrativa, inicia con la expedición de un acto administrativo que contiene la información de la oferta de compra que se hace al propietario del bien que se pretende expropiar. En el caso de la expropiación por vía judicial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 9 de 1989, el procedimiento inicia con la expedición de un acto (oficio) que identifica el bien y el precio base de negociación. Por su parte, en lo que respecta a la expropiación por vía administrativa, debe destacarse, según lo disponen los artículos 66 y 67 de la Ley 388 de 1997, que comienza con la expedición de un acto administrativo de expropiación que informa al propietario del bien al que pretende hacerse la administración, la posibilidad de negociar directamente la compra de éste por el precio consignado en el acto, así como las condiciones de pago del precio.

Una vez agotada la primera etapa comienza la subsiguiente, consistente en la negociación. En ella, según lo disponen las

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C – 459 de 2011. Magistrado Ponente: Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 9 de febrero de 2012. Rad.:2001 – 1262. Magistrada Ponente: Dra. María Claudia Rojas Lasso.

Leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997 se busca, entre otras cosas, modificar el precio base que la administración fijó en la oferta y terminar el proceso anticipadamente por la enajenación voluntaria del bien. En el caso de la expropiación por vía judicial ésta etapa dura máximo 30 días, contados a partir de la notificación de la oferta de compra, mientras en aquella que es por vía administrativa el mismo término se cuenta a partir de la ejecutoria del acto que determina que la expropiación se hará por dicha modalidad.

En palabras de la Corte Constitucional (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) debe destacarse lo siguiente de ésta etapa: “En el caso de la expropiación judicial, pasados treinta días desde la oferta sin que se haya perfeccionado el contrato de promesa de compraventa, o dos meses desde el contrato de promesa de compraventa sin que se haya celebrado el contrato de compraventa, la entidad expide una “resolución de expropiación”, mediante la cual señala el inicio de la etapa expropiatoria propiamente dicha. Luego, la entidad radica ante el juez civil la demanda de expropiación, dando así inicio al proceso judicial. (...) En el caso de la expropiación por vía administrativa, vencido el plazo para la negociación directa sin que se haya perfeccionado el contrato de promesa de compraventa, la autoridad competente, mediante acto administrativo motivado, decide unilateralmente la expropiación, el precio del bien y las condiciones de pago.”

Así las cosas, se tiene que una vez la administración expide la resolución de expropiación, bien se trate de aquella que se da para iniciar el trámite en sede judicial o la que da lugar a la expropiación administrativa, finiquita la etapa de negociación para dar lugar al proceso expropiatorio propiamente dicho.

Por último, la tercera etapa en sede judicial inicia con la interposición de la demanda, en la de que conformidad con lo previsto en el artículo 62 numeral 3º de la Ley 388 de 1997, la entidad administrativa podrá solicitar al juez civil que ordene la entrega anticipada del inmueble cuya expropiación se demanda, siempre y cuando acredite haber consignado a órdenes del

respectivo juzgado una suma equivalente al cincuenta por ciento del avalúo practicado para los efectos de la enajenación voluntaria. Dicha etapa termina con una sentencia, que si deniega la expropiación será apelable en efecto suspensivo, y si la decreta en el efecto devolutivo. Por su parte, en lo que corresponde a la expropiación por vía administrativa, el procedimiento resulta ser más ágil, pues la administración expide un nuevo acto administrativo - identificando, entre otras cosas, el bien expropiado, el valor del precio indemnizatorio y la forma de pago – el cual tiene como principal efecto que el derecho de propiedad sobre el bien se traslade a la entidad que decreta la expropiación, una vez se registre en la oficina de registro de instrumentos públicos. Si la entidad no realiza el pago de la indemnización o no acredita su depósito dentro de los términos del artículo 70 de la Ley 388 de 1997, la decisión de expropiación no producirá efecto alguno y la entidad deberá surtir nuevamente el proceso expropiatorio.

Cabe destacar que a pesar de que la entidad administrativa radique ante el juez civil la demanda de expropiación, con el fin de dar inicio al proceso judicial expropiatorio, es posible, de conformidad con lo previsto en el artículo 22 de la Ley 9ª de 1989, que dentro de los cuatro meses siguientes al día en que quede en firme el acto expropiatorio, se interponga una acción de nulidad o de nulidad y restablecimiento del derecho contra el mismo, ante el Tribunal Administrativo correspondiente, quien será competente para examinar la legalidad del acto en única instancia, dentro de un término máximo de ocho meses, contados a partir de la fecha de la presentación de la demanda.

De hecho, según lo dispone el artículo 23 ibídem: “el proceso civil de expropiación terminará si hubiere sentencia del Tribunal Administrativo favorable al demandante en fecha previa a aquella en la cual quedare en firme la sentencia del Juez Civil, quien se abstendrá de dictar sentencia con anterioridad al vencimiento del término establecido en el inciso anterior. En este evento, se procederá a la restitución del bien demandado y a la



indemnización de perjuicios en los términos del artículo 459 del Código de Procedimiento Civil”.

(ii) EL CONTROL JUDICIAL DE LOS ACTOS QUE SE EXPIDEN DENTRO DEL PROCESO DE EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA A LA LUZ DE LA JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO.

Respecto del control judicial de los actos que se expiden dentro del proceso expropiatorio, la Sala estima pertinente traer a colación dos pronunciamientos de esta Corporación, en los cuales se sostiene la procedencia de la acción especial contencioso – administrativa, únicamente contra el acto administrativo que decide la expropiación, al tenor de lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley 388 de 1997.

Así, en sentencia de 20 de febrero de 2014, Rad: 2005 – 00348. Consejero Ponente: doctor Marco Antonio Velilla Moreno, se sostuvo lo siguiente:

*“3.- La Sala abordará el análisis de los planteamientos aducidos en la apelación, **comenzando por evaluar si el Tribunal erró al proferir un fallo inhibitorio respecto de las Resoluciones 7864 de 17 de septiembre de 2003 y 7962 de 12 de julio de 2004**, por conformar estas, junto con la Resolución de expropiación, un acto administrativo complejo, que debían ser, por tanto, objeto de pronunciamiento judicial.*

El a quo, por su parte, estimó que dichas Resoluciones no constituyen el acto administrativo expropiatorio, según lo expuesto por el artículo 71 de la Ley 388 de 1997, por lo que las mismas no son pasibles de enjuiciamiento en la vía contencioso administrativa.

Así, el artículo 71 dispone, en lo pertinente, lo siguiente:

“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:

1. El órgano competente será el Tribunal Administrativo en cuya jurisdicción se encuentre el inmueble expropiado, en primera instancia, cualquiera que sea la cuantía.

2. Además de los requisitos ordinarios, a la demanda deberá acompañarse prueba de haber recibido los valores y documentos de deber puestos a disposición por la administración o consignados por ella en el mismo Tribunal Administrativo, y en ella misma deberán solicitarse las pruebas que se quieran hacer valer o que se solicita practicar.

3. (...)

4. Notificada la demanda a la entidad autora de la decisión de expropiación por vía administrativa, y concluido el término de cinco (5) días para la contestación de la misma, en la cual igualmente deberán indicarse las pruebas que se solicitan, se ordenará un período probatorio que no podrá ser superior a dos (2) meses, concluido el cual y después de dar traslado común a las partes para alegar por tres días, se pronunciará sentencia.

5. 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. La parte que no haya apelado podrá presentar sus alegaciones, por una sol a vez, en cualquier momento antes de que el proceso entre al despacho para pronunciar sentencia.

6. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 58 de la Constitución Política, en el proceso no podrán controvertirse los motivos de utilidad pública o de interés social, pero sí lo relativo al precio indemnizatorio.

7. Cuando la sentencia revoque la decisión del Tribunal Administrativo y declare la nulidad y el consiguiente restablecimiento del derecho, dispondrá lo siguiente..." (Subrayado fuera de texto).

De la literalidad de la norma transcrita se infiere, evidentemente, que la demanda ante esta Jurisdicción procede únicamente contra el acto administrativo que decide la expropiación. No obstante, es del caso verificar si de acuerdo con lo expuesto por la demandante, es procedente adelantar un juicio de legalidad contra **las Resoluciones que, en el presente caso, conformaron la oferta de compra y dieron lugar, posteriormente a la expedición de la Resolución 12086 de 25 de octubre de 2004, por la cual se dispuso la expropiación administrativa.**

Al efecto, es menester reparar en el contenido normativo de los artículos 66 y 68 de la Ley 388 de 1993, pues de acuerdo con la actora, los actos administrativos que allí se contemplan, referentes a la oferta de compra y al acto expropiatorio respectivamente, conforman esa unidad de contenido y de fin que amerita el reconocimiento de la figura jurídica por aquel aducida:

(...)

Obsérvese que de la transcripción de los artículos 66 y 68 de la Ley 388 de 1997 y de lo expuesto en la jurisprudencia citada, **se colige que no resulta atinado atribuir la calidad de acto administrativo complejo a las dos Resoluciones consistentes en la oferta de compra y la expropiatoria respectivamente, pues de ellas no se deriva la unidad de contenido y de fin aducidos por el actor,** y menos aún el cumplimiento de los demás presupuestos expuestos en la sentencia referenciada.

(...)

Así las cosas, le asiste razón al a quo cuando afirma que la acción especial contencioso administrativa tendiente a obtener la nulidad y restablecimiento del derecho o a controvertir el precio indemnizatorio, **se predica en exclusiva del acto administrativo expropiatorio en los términos del artículo 71 de la Ley 388 de 1997,** por lo que la Sala no acoge el planteamiento de la demandante referente al acto administrativo complejo para enjuiciar las Resoluciones de oferta de compra y su modificación" (Negrillas fuera de texto).

Esta postura fue sostenida posteriormente en sentencia de 23 de julio del año en curso, en la cual se precisó¹³:

*“Lo anterior permite a la Sala constatar que debe inhibirse de fallar el presente caso por ineptitud sustancial de la demanda, al advertir que **los actos acusados - Resoluciones 441 de 2005 (27 de junio) y 499 de 2005 (18 de julio) - mediante los cuales se determinó la expropiación por vía administrativa del inmueble distinguido con el folio de matrícula inmobiliaria No. 074-44423, de propiedad del señor José Acero Cely, no son susceptibles de enjuiciamiento por la jurisdicción contencioso administrativa. En efecto el artículo 71 de la Ley 388 de 1997 señala que sólo pueden controvertirse ante la jurisdicción, mediante la acción especial contencioso-administrativa, los actos que deciden la expropiación**”* (Negritas y subrayado fuera de texto).

(iii) EL CONTROL JUDICIAL DE LAS RAZONES DE EQUIDAD, ASÍ COMO LOS MOTIVOS DE UTILIDAD PÚBLICA O DE INTERÉS SOCIAL EN LOS PROCESOS DE EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA A LA LUZ DE LA JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO

En lo atinente al control judicial de las razones de equidad, así como de los motivos de utilidad pública o de interés social y en contraposición respecto de

¹³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 23 de julio de 2015. Rad.: 2005 – 04046. Magistrada Ponente: Dra. María Claudia Rojas Lasso.



la jurisprudencia citada en el numeral anterior, la Sección Primera del Consejo de Estado ha precisado que se trata de actos que crean una situación jurídica particular y concreta, razón por la cual los mismos pueden ser impugnados mediante los recursos de la vía gubernativa y las acciones contenciosas administrativas. Al respecto, se encuentran los siguientes pronunciamientos:

Sentencia de 5 de agosto de 1994, Rad: 2679, Consejero Ponente: doctor Libardo Rodríguez Rodríguez:

Sobre los argumentos del recurso de apelación, se observa lo siguiente:

a) ***De la simple lectura de los Acuerdos demandados, para la Sala no cabe duda que son actos creadores de situaciones jurídicas de carácter particular y concreto, toda vez que mediante ellos se declararon de utilidad pública e interés social cinco (5) inmuebles urbanos del Municipio de Usiacurí, los cuatro (4) primeros de ellos plenamente identificados por su nomenclatura, ficha catastral y propietario, y el último por sus medidas y linderos, "... sin identificación catastral, sin dueño aparente...". Además, la circunstancia de que la decisión adoptada en dichos actos y faculte al Alcalde Municipal para adquirir éste y los cuatro (4) restantes mediante enajenación voluntaria directa y, si es necesario, procediera su expropiación, no muta la mencionada naturaleza jurídica, pues, en cuanto a lo primero, los efectos llamados a producir tal decisión sólo se predicen respecto de dicho inmueble y su propietario, y, en cuanto a lo segundo, las facultades conferidas al Alcalde Municipal sólo guardan relación con los bienes objeto de la declaratoria de utilidad pública e interés social"* (Negritas fuera de texto).**

Sentencia de 26 de mayo de 1995, Rad.: 1692. Consejero Ponente: doctor Ernesto Rafael Ariza.

*“Asistió razón al a-quo en cuanto consideró que los actos acusados no conforman un acto administrativo complejo. En efecto, **el Acuerdo No. 008 de 20 de diciembre de 1989 declaró de utilidad pública la vía carretable de propiedad de la actora y prohibió el tráfico de volquetas, dobletroques y tractomulas por las calles del poblado para el ingreso y salida de las canteras de Puzolana, facultando al Alcalde para reglamentar el tráfico de vehículos por las zonas urbanas y suburbanas.** Para adoptar estas determinaciones no requería el Concejo Municipal de Iza del concurso de otra voluntad, por lo cual **constituye un acto administrativo simple**” (Negrillas fuera de texto).*

Auto de 30 de agosto de 2007, Rad.: 2005 – 00136. Consejera Ponente: doctora Martha Sofía Sanz Tobón.

“Sin embargo la declaración de los motivos de utilidad pública no constituye un requisito exclusivo del procedimiento señalado en el Capítulo VIII de la Ley 388 de 1997 para la expropiación por vía administrativa, comoquiera que dichos motivos son garantía de la propiedad privada en tanto límites del Estado sobre ésta, previstos expresamente por la Carta Política en su artículo 58.

Puede inferirse entonces que el acto administrativo por medio del cual se declara de utilidad pública e interés social un inmueble de propiedad privada, crea una situación jurídica particular y concreta que puede ser impugnada mediante los recursos de la vía gubernativa y las acciones contenciosas administrativas. Así lo ha aceptado esta Sala en reiterada jurisprudencia al señalar que:

“De la simple lectura de los Acuerdos demandados, para la Sala no cabe duda que son actos creadores de situaciones jurídicas de carácter particular y concreto, toda vez que mediante ellos se declararon de utilidad pública e interés social cinco (5) inmuebles urbanos del Municipio de Usiacuri, los cuatro (4) primeros de ellos plenamente identificados por su nomenclatura, ficha catastral y propietario...”

(...)

Las anteriores consideraciones son suficientes para revocar el auto impugnado y, en su lugar, ordenar al a quo proveer sobre la admisión de la demanda, previa revisión de los requisitos que la ley exige para el efecto” (Negrillas fuera de texto).

(iv) UNIFICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA RESPECTO DE LA DEMANDABILIDAD DE LOS ACTOS EXPEDIDOS DENTRO DEL PROCESO DE EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA

Siguiendo la jurisprudencia constitucional, para que proceda la extinción del derecho de propiedad, se debe cumplir con los siguientes presupuestos¹⁴:

“1. La existencia de una ley en la que el legislador defina cuáles son los motivos de utilidad pública o de interés general que pueden dar lugar a la expropiación, como una forma de garantizar el principio de legalidad.

2. La intervención de la jurisdicción, que a través de sus jueces y por medio de una sentencia judicial, debe determinar la procedencia de la expropiación en un caso concreto, intervención ésta que garantiza los derechos al debido proceso y a la defensa del particular que verá afectado el dominio que legítima y legalmente viene ejerciendo.

3. El pago de una indemnización previa a la expropiación que resarza los perjuicios que se le causen al particular con la orden de extinción de dominio en favor del Estado”.

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C- 059 de 2001. Magistrado Ponente: Dra. Martha Victoria Sánchez Méndez.

Con fundamento en los anteriores requisitos, es que se ha entendido que son tres los pilares en los cuales descansa la figura de la expropiación, *i) el principio de legalidad fundamento de todo Estado de Derecho, ii) la efectividad del derecho de defensa y del debido proceso del particular que va a ser expropiado y iii) el pago de una indemnización que no haga de la decisión de la administración un acto confiscatorio, expresamente prohibido en el artículo 34 de la Constitución*¹⁵.

No obstante lo anterior, fue el propio Constituyente de 1991, quien consagró las excepciones a cada uno de ellos, y al efecto dispuso que podrá haber expropiación sin indemnización; que no solo procederá la expropiación judicial sino también la administrativa, y que en caso de controversia no se pueden discutir los motivos de utilidad pública ni interés general definidos previamente por el legislador¹⁶, todo ello en su redacción primigenia.

En cuanto éste último, para la Sala es claro que se trataba de un límite especial al contenido de la función de control judicial sobre los actos administrativos, expedidos dentro del proceso expropiatorio que trajo la Constitución Política de 1991.

En efecto, como se precisó, el artículo 58, en su redacción original, disponía que las razones de equidad, así como los motivos de utilidad pública o de

¹⁵ *Ibídem*.

¹⁶ Excepciones consagradas en el artículo 58 de la Constitución Política de 1991.

interés social, invocados por el legislador, no podían ser controvertibles judicialmente¹⁷. El artículo era del siguiente tenor:

“Artículo 58. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores.

Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

*Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Ésta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. **En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa administrativa, incluso respecto del precio.***

Con todo, el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar al pago de indemnización, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara.

Las razones de equidad, así como los motivos de utilidad pública o de interés social, invocados por el legislador, no serán controvertibles judicialmente” (Negrillas y subrayado fuera de texto).

¹⁷ Esta prohibición fue reproducida por el legislador al expedir el numeral 6º del artículo 71 de la Ley 388 de 1999.



En este sentido, dentro de las controversias que se originaban respecto del proceso expropiatorio no resultaba posible plantear discusión alguna sobre los motivos invocados por el legislador en relación con la declaración de interés público o de utilidad social.

La anterior fue la regla que imperó hasta que el propio Congreso de la República, en uso de su facultad para reformar la Constitución consagrada en los artículos 114 y 374 de la Constitución Política, eliminó el inciso final del artículo 58 de la Carta Política, a través del Acto Legislativo 01 de 1999, como se advierte a continuación:

*ACTO LEGISLATIVO 01 DE 1999
(julio 30)*

*por el cual se reforma el artículo 58 de la Constitución Política.
El Congreso de Colombia*

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 58 de la Constitución Política, quedará así:

Artículo 58. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.



El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa-administrativa, incluso respecto del precio.

Artículo 2º. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación”.

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)¹⁸, 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

¹⁸ Gaceta citada por la Corte Constitucional en la Sentencia C- 059 de 2001. Magistrado Ponente: Dra. Martha Victoria Sáchica Méndez.



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.***

"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.

De esta manera, la Sala estima que el mismo se encuentra determinado por la naturaleza del acto, de acuerdo con lo consagrado en los artículos 49 y 50 del Código Contencioso Administrativo, los cuales disponen que solo pueden impugnarse los actos administrativos definitivos más no los de trámite o preparatorios.

En efecto, el artículo 50 del Código Contencioso Administrativo preceptúa que por regla general los recursos sólo proceden contra los actos administrativos que finalicen las actuaciones en sede administrativa, indicando que son actos definitivos, los que *“ponen fin a una actuación administrativa, los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto; los actos de trámite pondrán fin a una actuación cuando hagan imposible continuarla”*.

De la misma manera el artículo 49 *ibídem*, regula el tópico de los recursos en los siguientes términos: *“no habrá recurso contra los actos de carácter general, ni contra los de trámite, preparatorios, o de ejecución excepto en los casos previstos en norma expresa”*.

Los actos de trámite *“son instrumentos que permiten desarrollar en detalle los objetivos y funciones de la administración, de esta manera la existencia de estos actos no se explica por sí sola, sino en la medida en que forman*

*parte de una secuencia o serie de actividades unidas y coherentes dentro de una actuación administrativa*¹⁹. Por el contrario, los actos definitivos ponen fin a la actuación, de modo que en ellos se agota la actividad de la administración, o tan sólo queda pendiente la ejecución de lo decidido.

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 adelantarlos; 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 segundos²⁰.

¹⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 6 de septiembre de 2012. Rad.: 2007 – 00374. Magistrado Ponente: Dr. Marco Antonio Velilla Moreno.

²⁰ 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 perjuicio 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 proscribe 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 – ad ministrativa 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.

Se hace énfasis que la decisión guarda relación con la expropiación administrativa figura diferente a la expropiación judicial.

(v) ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

De acuerdo con lo anterior, teniendo en cuenta la procedencia de la presente acción de nulidad y restablecimiento del derecho frente al acto acusado y de conformidad con los términos del recurso de apelación²¹, le corresponde a la Sala analizar la presunta inexistencia de los criterios, requisitos y condiciones necesarias para la declaratoria de urgencia por razones de utilidad pública e

²¹ De acuerdo con las prescripciones del artículo 357 del Código de Procedimiento Civil, hoy inciso 1º del artículo 328 del Código General del Proceso, aplicable por remisión del artículo 267 del Código Contencioso Administrativo.



interés social, respecto de la expropiación de los inmuebles de propiedad de los señores Camilo Arango Trujillo y Saúl Suárez Niño ubicados en la Manzana 5 del Barrio Las Aguas.

Así mismo, determinar la ausencia de motivación del acto acusado, en particular la omisión de la exposición de las razones que fundamentan la prioridad en la utilización del sistema expropiatorio para la adquisición de los inmuebles.

(v.1.) TEXTO DEL ACTO ACUSADO

En el sub lite se demanda el siguiente acto:

DECRETO 240 DE 2006 (Julio 4)

EL ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ, D.C.

En uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las atribuidas por el artículo 38 numeral 3 del Decreto Ley 1421 de 1993; el artículo 64 de la Ley 388 de 1997 en concordancia con lo dispuesto en el Acuerdo 15 de 1999 y,

(...)

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO.- Declarar la urgencia, por razones de utilidad pública e interés social, en la adquisición de los inmuebles requeridos para la ejecución del proyecto de Renovación Urbana denominado MANZANA 5 - EJE AMBIENTAL AVENIDA

JIMÉNEZ, que se desarrollará en las áreas que se describen en el artículo siguiente del presente Decreto.

*ARTÍCULO SEGUNDO.- Modificado por el Decreto Distrital 368 de 2006. Esta declaratoria surtirá los efectos consagrados en el artículo 64 de la Ley 388 de 1997, para permitir que la Empresa de Renovación Urbana, **adelante los trámites de expropiación por vía administrativa respecto de los inmuebles que se señalan a continuación**, requeridos para la ejecución del proyecto MANZANA 5 - EJE AMBIENTAL AVENIDA JIMÉNEZ, el cual se adelantará en la zona identificada como aquella conformada por las áreas privadas, construidas o no, comprendidas entre las calles 19 y 20 y entre la Carrera 3a y la Avenida Carrera 3a de la nomenclatura urbana de Bogotá D.C., que se identifican con los siguientes números de matrícula inmobiliaria y cédulas catastrales:*

PREDIO No.	MATRÍCULA INMOBILIARIA	CÉDULA CATASTRAL
1	050C-676139	19 2 21
8	050C-1076535	19 2 5
11	050C-276350	19 2 12
12	050C-745202	19 2 13
13	050C-113878	19 2 14
14	050C-256107	19 2 15
15	050C-501316	19 2 16
16	050C-141340	19 2 17
17	050C-301393	19 2 18
18	050C-46481	19 2 19
19	050C-180855	19 2 20
20	050C-629175	19 2 43
21	050C-293710	19 2 39
23- PH- APTO 101	050C-153084	19 2 22 1
23- PH- APTO 201	050C-154650	19 2 22 2
23- PH- APTO 301	050C-154651	19 2 22 3
23- PH- APTO 401	050C-154652	19 2 22 4
24	050C-250252	31030524



ARTÍCULO TERCERO.- El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación en el Registro Distrital.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.

Dado en Bogotá, D.C., a los cuatro (4) días del mes de julio de dos mil seis (2006)."

(V.2.) EL FONDO DEL ASUNTO

De acuerdo con el problema jurídico planteado líneas atrás, la Sala decidirá el asunto sub examine en el marco de los siguientes dos cargos:

i) Presunta inexistencia de los criterios, requisitos y condiciones necesarias para la declaratoria de urgencia por razones de utilidad pública e interés social.

El artículo 58 de la Constitución Política dispone que podrá haber expropiación por motivos de utilidad pública o interés social.

En desarrollo de la anterior disposición, el artículo 63 de la Ley 388 de 1997, al referirse a la expropiación por vía administrativa, prescribió lo que debe entenderse por motivos de utilidad pública. En este sentido precisó que se considera que existen tales motivos cuando se configuran las especiales condiciones establecidas en las letras a), b), c), d), e), h), j), k), l) y m) del artículo 58. La disposición a la letra establece:

"Artículo 58.-Motivos de utilidad pública. El artículo 10 de la Ley 9 de 1989, quedará así:

*"Para efectos de decretar su expropiación y además de los motivos determinados en otras leyes vigentes **se declara de utilidad pública o interés social la adquisición de inmuebles para destinarlos a los siguientes fines:***

*a) **Ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social en los sectores** de la salud, **educación, recreación**, centrales de abasto y seguridad ciudadana;*

b) Desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, incluyendo los de legalización de títulos en urbanizaciones de hecho o ilegales diferentes a las contempladas en el artículo 53 de la Ley 9 de 1989, la rehabilitación de inquilinatos y la reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo;

*c) **Ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos;***

d) Ejecución de proyectos de producción, ampliación, abastecimiento y distribución de servicios públicos domiciliarios;

e) Ejecución de programas y proyectos de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo;

(...)

h) Preservación del patrimonio cultural y natural de interés nacional, regional local, incluidos el paisajístico, ambiental, histórico y arquitectónico;

(...)

j) Constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos hídricos;

k) Ejecución de proyectos de urbanización y de construcción prioritarios en los términos previstos en los planes de ordenamiento, de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley;

*l) **Ejecución de proyectos de urbanización, redesarrollo y renovación urbana** a través de la modalidad de unidades de actuación,*



mediante los instrumentos de reajuste de tierras, integración inmobiliaria, cooperación o los demás sistemas previstos en esta Ley;

m) El traslado de poblaciones por riesgos físicos inminentes" (Negritillas fuera de texto).

Se desprende de la norma transcrita que para efectos de decretar la expropiación, resulta necesaria la expedición del acto administrativo que contenga la declaratoria de utilidad pública o interés social en la adquisición de los inmuebles respectivos, bienes que deberán ser destinados, entre otros, a la **ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social o al desarrollo de programas y proyectos de renovación urbana.**

Entiéndase por **proyectos de renovación urbana**, según lo consagrado en el inciso 1º del artículo 39 de la Ley 9ª de 1989 *“aquellos dirigidos a introducir modificaciones sustanciales al uso de la tierra y de la renovación, el aprovechamiento intensivo de la infraestructura establecida de servicios, la densificación racional de áreas para vivienda y servicios, la descongestión del tráfico urbano o la conveniente rehabilitación de los bienes históricos y culturales, todo con miras a una utilización más eficiente de los inmuebles urbanos y con mayor beneficio para la comunidad”*.

En cuanto a las condiciones de urgencia y criterios para su declaratoria, los artículos 64 y 65 de la mencionada Ley 388 estipulan:

“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.

“Artículo 65.- 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”*** (Negrillas fuera de texto).

Así pues, para la **declaratoria de urgencia**, se deberán tener en cuenta tanto las **condiciones** como los **criterios** allí consagrados. El primero de los presupuestos se relaciona con la instancia o autoridad competente, la cual es determinada por el Concejo Municipal o Distrital, o por la Junta Metropolitana y, el segundo, guarda relación con las condiciones de urgencia se deben referir exclusivamente a los supuestos establecidos en la norma, en particular, a la priorización de actividades que requiere la utilización del sistema expropiatorio **en los planes y programas de la respectiva entidad territorial**.

En el caso de autos y teniendo en cuenta lo anterior, la Sala recuerda que los recurrentes señalaron que no ha existido ni se han dado los criterios, requisitos y condiciones para que fuera declarada la urgencia para expropiar los inmuebles de propiedad de los señores Camilo Arango Trujillo y Saúl Suárez Niño.



Al respecto, la Sala considera, como bien lo precisó el *a quo*, que sí se encuentran acreditados dichos presupuestos.

En efecto, se advierte que la Administración Distrital observó el ordenamiento jurídico al expedir el Decreto 240 de 2006, lo anterior en razón a que el artículo 58 de la Constitución y el desarrollo legal que de dicha norma está contenido en la Ley 388 de 1997, permite la expropiación por vía administrativa cuando medien motivos de utilidad pública o de interés social, cuando se presenten motivos de urgencia y cuando la finalidad corresponda a ejecución de programas y proyectos de renovación urbana.

El Decreto 240 de julio 4 de 2006, no sólo fue expedido por la autoridad competente, esto es, por el Alcalde Mayor de Bogotá, en sujeción al Acuerdo 15 de junio 20 de 1999²² (*presupuesto de condición – artículo 64 de la Ley 388*), sino también con los criterios de hecho y de derecho establecidos para tal fin, toda vez que se están priorizando actividades que requieren del sistema expropiatorio en el marco de los planes y programas del Distrito Capital (*segundo presupuesto - artículo 65 de la Ley 388*).

En este orden de ideas, la ejecución y priorización de programas y proyectos de renovación urbana se ha consagrado y tiene fundamento en los diferentes instrumentos normativos que ha expedido el ente territorial.

En este sentido, se orienta el Decreto 619 de 2000 - *Plan de Ordenamiento Territorial* -, el cual hace alusión de manera particular a los programas estructurales

²² El Acuerdo 15 de 1999 establece que le corresponde al Alcalde Mayor del Distrito Capital declarar las condiciones de urgencia que autoricen la procedencia de la expropiación por vía administrativa del derecho de propiedad y demás derechos reales que recaen sobre inmuebles en la ciudad.



para el redesarrollo y revitalización de la ciudad. La disposición prevé que los programas urbanos definen las actuaciones que debe realizar o impulsar la administración Distrital en cuatro temas relevantes para la puesta en práctica del modelo de ordenamiento para el desarrollo de la ciudad, a saber:

“1. Habitacional, que incluye producción de vivienda, fortalecimiento y consolidación de barrios residenciales, mejoramiento integral y reasentamientos humanos.

2. Renovación Urbana.

3. Patrimonio Construido.

4. Producción Ecoeficiente” (Negrillas fuera de texto).

La misma compilación contenida en el referido Decreto 619 de 2000, concretamente en el artículo 159, consagra la política de renovación urbana la cual, señala, tiene como objetivo *“propiciar un reordenamiento de la estructura urbana de zonas estratégicamente ubicadas de la ciudad que han perdido funcionalidad, calidad habitacional, presentan deterioro de sus actividades, o en las que se ha degradado el espacio libre o el espacio edificado; zonas del suelo urbano que por procesos de deterioro urbanístico y social se encuentran abandonadas y con un aprovechamiento muy bajo en relación con su potencial, asociado a su ubicación dentro de la ciudad y a la disponibilidad de redes de comunicación y servicios públicos”*.

Fue, entonces, en ese marco, que mediante Acuerdo 33 de 1999, el Distrito Capital creó la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá, la cual tiene por objeto, de acuerdo con su artículo 2°, ***“gestionar, liderar, promover y coordinar la ejecución de actuaciones urbanas integrales para la recuperación y transformación de sectores deteriorados del suelo urbano mediante programas de renovación y***



redesarrollo urbano y el desarrollo de proyectos estratégicos en suelo urbano, con el fin de mejorar la competitividad de la ciudad y la calidad de vida de sus habitantes” (negrillas fuera de texto).

En cumplimiento y ejecución de lo anterior, la empresa en comento inscribió en octubre de 2005, en el Banco Distrital de programas y proyectos, el plan referido a la inversión “Operación Eje ambiental y Cultural Avenida Jiménez”, **con el objetivo principal de fortalecer los usos residencial, cultural, turístico y comercial de la zona y su área de influencia**, disponiendo que para su ejecución se hacía necesario adquirir los predios en los cuales se desarrollaría (fl. 145. Cdno. Antecedente).

Igualmente y con la expedición de la Resolución 087 de 2005, se dispuso “*acometer y adelantar el proyecto urbanístico denominado PROYECTO DE RENOVACIÓN URBANA MANZANA 5 - EJE AMBIENTAL AVENIDA JIMÉNEZ*”, además de definir como zona en la cual se adelantará el proyecto “*aquella conformada por las áreas privadas, construidas o no, comprendidas entre las calles 19 y 20 y entre la Carrera 3ª y la Avenida Carrera 3 de la nomenclatura urbana de Bogotá D.C.*”.

De esta manera, para la Sala el proyecto de renovación se enmarcó dentro de la política de competitividad, en especial, en la promoción de la localización de actividades de impacto regional, la recuperación del centro histórico como área residencial y centro cultural de Bogotá, la consolidación del centro universitario y la adecuación y mantenimiento del espacio público (fl. 145. Cdno. Antecedente).

Adicionalmente, la Sala encontró que la vocación de la manzana 5 del Barrio Las Aguas no es otra que ser zona propicia y necesaria para la implementación de un programa de renovación urbana, lo cual sustenta la existencia de condiciones de



urgencia por razones de utilidad pública e interés social, tal y como se vislumbra a continuación:

Bajo el amparo del Decreto Distrital 1042 de 1987 *“por el cual se dictan, reglamentan y unifican las normas para el Área Central de Bogotá Distrito Especial”*, el Distrito Capital delimitó, definió y reglamentó las sub-áreas de actividad múltiple con tratamiento de rehabilitación, conservación y redesarrollo.

***“Artículo 54. Declárese con tratamiento de Redesarrollo y por ende de utilidad pública e interés social las áreas definidas en el Plano Anexo 1, las cuales se delimitan a continuación:
(...)***

M. Manzana Calle 19 y 20 entre Avenida Germania y Carrera 3.

N. Sector delimitado así:

Sur: Calle 21 de Carrera 3 a Carrera 5

Calle 24 de Carrera 5 a Carrera 7.

Occidente: Carrera 5 de Calle 21 a Calle 24.

Carrera 7 de Calle 24 a Avenida 26.

Carrera 4 de Calle 24 a Avenida 26.

Norte: Avenida 26 de Carrera 7 a Carrera 4A.

Avenida 26 de Carrera 4 a Avenida 3.

Calle 24 de Carrera 4A a Carrera 4.

Oriente: Carrera 4A de Avenida 26 a Calle 24.

Avenida 3 de Avenida 26 a Calle 21” (Negrillas fuera de texto).

En coherencia con lo anterior, el Decreto Distrital 190 de 2004, en su artículo 8º, hizo referencia a la política de competitividad, estipulando que *“un territorio competitivo y productivo requiere una estrategia desconcentrada de producción de bienes y servicios y una planeación integral”*.



Concretamente, consagró como directriz el **fortalecimiento del centro** “para el intercambio en sus distintos escalas y niveles y a las centralidades como espacios de atención en la escala zonal de bienes y servicios distintos a los del centro tradicional-regional para integrar y cohesionar las comunidades en esta escala”. Igualmente, dispuso:

“Los proyectos de renovación urbana, con inversión pública, se orientarán a atraer inversión privada para consolidar el centro de la ciudad de Bogotá como centro de la red regional de ciudades y para consolidar las centralidades a través de operaciones estratégicas.

En el centro se promoverá la localización de actividades con impacto regional, tales como:

- *Instalaciones hoteleras y de turismo regional, nacional e internacional.*
- *Recuperación del centro histórico como área residencial y centro cultural de Bogotá y la región.*
- *Organización del terminal de carga y pasajeros por vía férrea.*
- *Consolidación del centro hospitalario, centro universitario y vivienda.*
- *Recuperación, adecuación y mantenimiento del espacio público”*
(egrillas y subrayado fuera de texto).

Por su parte, los artículos 61 y 63 de la Ley 388, establecieron como **programas prioritarios de ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial la consolidación del centro de la ciudad** y de la red de Centralidades del Distrito Capital.

Así pues, no sólo existen motivos de utilidad pública o interés social para que la Administración Distrital declarara con fines expropiatorios los bienes inmuebles de los actores, sino también es claro que el proyecto resulta compatible con el plan de renovación urbana de la zona, esto es, resulta necesario para la adecuación y



consolidación del centro de la ciudad, a través de la construcción de viviendas, locales comerciales, un centro cultural, áreas de espacio público y recreativas.

Finalmente, contrariamente a lo planteado por los actores, no quedó demostrado que el interés particular haya prevalecido frente al interés público o social, todo lo contrario, se tiene que uno de los objetivos de la política de renovación urbana es estimular la vinculación del capital privado mediante la reducción de factores de incertidumbre. Al respecto el Decreto Distrital 190 de 2004, en su artículo 8º, señala que la política de renovación urbana propone:

“1. Efectuar actuaciones públicas que conlleven el desarrollo de proyectos integrales de renovación.

2. Estimular la vinculación del capital privado mediante la reducción de factores de incertidumbre (...).” (Negrillas fuera de texto).

En suma, para la Sala no son de recibo los argumentos de alzada propuestos por la parte actora.

i) Falta de motivación del acto acusado

La motivación de un acto implica que la manifestación de la administración tiene una causa que la justifica y debe obedecer a criterios de legalidad, certeza de los hechos, debida calificación jurídica y apreciación razonable; los motivos en que se instituye el acto deben ser ciertos, claros y objetivos.

Los motivos del acto administrativo deben ser de tal naturaleza que determinan no sólo la expedición de un acto administrativo sino su contenido y alcance, por lo anterior la motivación debe ser clara y suficiente, hasta tal punto que justifique la



expedición de los actos y que suministre al destinatario las razones de hecho y de derecho que inspiraron la producción de los mismos.

En cuanto a la falta de motivación, la Sala recuerda que este cargo se denomina dentro de la técnica jurídica expedición en forma irregular del acto. Cuando la Constitución o la ley mandan que ciertos actos se dicten de forma motivada y que esa motivación conste, al menos en forma sumaria en el texto del acto administrativo, se está condicionando la forma del acto administrativo, es decir, el modo de expedirse. Si la Administración desatiende esos mandatos normativos, incurre en el vicio de expedición irregular y, por ende, se configura la nulidad del acto administrativo.

En el caso de autos, no encuentra la Sala que exista el vicio en comento, lo anterior en razón a que de la lectura del acto acusado se observan tanto los motivos para la declaratoria de expropiación como los que sustentan la urgencia por razones de utilidad pública e interés social, además se expone las razones que fundamentan la prioridad en la utilización del sistema expropiatorio para la adquisición de los inmuebles.

En efecto, se lee de los considerandos del Decreto 240 de 2006 lo siguiente:

"Que el Proyecto de Renovación: "Eje Ambiental y Cultural Manzana 5 - Las Aguas" se enmarca dentro de la Operación Estratégica Centro Histórico - Centro Internacional, articulándose a tres importantes proyectos de los sistemas generales de la ciudad: Eje Ambiental y Cultural Avenida Jiménez del sistema de espacio público construido, Troncal Avenida Jiménez y Troncal Calle 26 del sistema de movilidad.

Que según lo señalado en el Documento Técnico de Soporte de la Primera Revisión del Plan de Ordenamiento Territorial (2000 - 2003) "El distrito priorizará su actuación en el marco de la Operación Borde

Centro Tradicional como una actuación de primer nivel promoviendo la participación de promotores de diverso orden. Dentro de esta acción hará énfasis en las intervenciones a realizar en el Centro Histórico dentro del Plan Zonal del Centro Tradicional y las acciones asociadas a operaciones estratégicas o proyectos de los sistemas generales de la ciudad."

Que el Plan de Ordenamiento Territorial señala en sus artículos 61 y 63, como programas prioritarios en el marco de la estrategia de ordenamiento territorial para lograr una región competitiva la consolidación del centro de la ciudad, a partir de acciones específicas como la renovación de las áreas en el entorno de las estaciones de transporte masivo de buses articulados en la Calle 13, Avenida Jiménez y en zonas aledañas a la Avenida de los Comuneros.

Que en este sentido, el Proyecto de Renovación "Eje Ambiental y Cultural Manzana 5 - Las Aguas" se constituye en un proyecto prioritario del programa de renovación urbana..."

(...)

Que atendiendo las prioridades fijadas por el POT y el Plan de Desarrollo, el proyecto denominado "Eje Ambiental y Cultural Manzana 5 - Las Aguas", está dirigido a aumentar la competitividad de la ciudad, toda vez que comprende el fortalecimiento del uso residencial, cultural, turístico y comercial del Eje Ambiental y Cultural de la Avenida Jiménez".

En conclusión, la Sala considera, como bien expuso el Tribunal de instancia, que debe negarse la nulidad de los actos acusados, tal y como se hizo en su oportunidad. Por lo anterior, se confirmará la sentencia proferida por el a-quo.

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

FALLA:



PRIMERO: CONFÍRMASE la providencia apelada, esto es, la sentencia del 18 de junio de 2009, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera – Subsección “B”, por las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ
Presidenta

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS GUILLERMO VARGAS AYALA