

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCIÓN PRIMERA**

Consejero Ponente: **GUILLERMO VARGAS AYALA**

Bogotá, D. C., cuatro (4) de septiembre de dos mil catorce (2014)

Radicación núm.: 25001 2324 000 **2007 90029 01**

Actor: **EDILMA JIMÉNEZ SUÁREZ Y OTRO**

Demandado: **INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la Sentencia proferida el 25 de agosto de 2011 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que denegó las pretensiones de la demanda formulada en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra las resoluciones números 2215 de 15 de junio de 2006 y 4454 de 18 de septiembre de 2006, por medio de las cuales se ordena una expropiación administrativa.

#### **I.- COMPETENCIA**

De conformidad con lo expuesto en el artículo 237 de la Constitución Política y de lo previsto en los artículos 11, 13, 34, 36, 39 y 49 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, así como de lo expuesto en el artículo 129 del Código Contencioso Administrativo y del artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999 expedido por la Sala Plena de esta Corporación, el Consejo de Estado es competente para conocer del asunto de la referencia.

## II.- ANTECEDENTES

### 2.1.- Demanda

En ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho que consagra el artículo 85 del C.C.A., los señores EDILMA JIMÉNEZ SUÁREZ y GONZALO JIMÉNEZ SUÁREZ demandaron ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca al **Instituto de Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.** (en adelante IDU), con el objeto de que se accediera a las siguientes:

#### 2.1.1. Pretensiones

“PRIMERA.- Que es nula la resolución No. 2215 calendada el día 15 de junio de 2.006, proferida por la Directora Técnica de Predios del Instituto de Desarrollo Urbano de Bogotá, D.C. [...]

SEGUNDA.- Que es nula la Resolución No. 4454 calendada el día 18 de septiembre de 2.006, en virtud de la cual la Directora Técnica de Predios del INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO IDU CONFIRMO en todas sus partes la Resolución No. 2215 del 15 de junio de 2.006, (antes citada) y que materializara la expropiación por vía administrativa.

TERCERA.- Que como consecuencia de las declaraciones anteriores, se ordene que el INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO IDU debe pagar a mis mandantes y expropiados, a título de INDEMNIZACION; por concepto de EXPROPIACION FORZOSA por vía administrativa y por los siguientes conceptos, los montos que a continuación se indican, o los que en su defecto se acrediten dentro del proceso, a través de peritos, a saber:

A) Por el precio del terreno y las construcciones existentes en su momento, las siguientes sumas de dinero:

DESCRIPCION AREA	(M2)	VR. POR M2	PRECIO TOTAL
Terreno en reserva	12.800 M2	\$60.000 (año 2.007)	\$768.000.000.00
Construcción	193.45 M2	\$250.000 (año 2.007)	\$ 48.362.500.00
Ramada	67.08 M2	\$100.00 (año 2.007)	\$ 6.708.000.00

TOTAL A PAGAR TERRENO EXPROPIADO..... \$768.000.000.00  
 TOTAL A PAGAR POR CONSTRUCCIONES..... \$55.070.500.00  
 TOTAL TERRENO Y CONSTRUCCIONES.....\$823.070.500.00

B) Por concepto de daño emergente la suma de DOSCIENTOS MILLONES DE PESOS MCTE (\$200.000.000.00). Mas el valor del inmueble expropiado (que incluye ley 388 de 1.997) y Por concepto de lucro cesante la suma de DOSCIENTOS

MILLONES DE PESOS MCTE (\$200.000.000.00) por los perjuicios sufridos a consecuencia de la expropiación (año 2.007).

C) Por concepto del rubro "COMPENSACION", la suma CIENTO OCHENTA MILLONES DE PESOS MCTE (\$180.000.000.00) ley 9ª de 1.989 artículo 37 dirigida a la afectación del inmueble expropiado (independiente de la indemnización respectiva).

CUARTA.- Que los respectivos montos de las condenas impetradas se actualicen, siguiendo para ello las pautas jurisprudenciales fijadas por el HONORABLE CONSEJO DE ESTADO, desde el momento en que se ha debido hacer el pago de cada una de ellas y hasta la fecha en que el mismo pago tenga lugar, cumplimiento y satisfacción.

QUINTA.- Que sobre el monto de cada una de las condenas se ordene el pago de intereses legales, siguiendo también la orientación jurisprudencial del CONSEJO DE ESTADO sobre la materia (citado anteriormente).

SEXTA.- Que se condene al INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO IDU al pago de las costas causadas conforme al plenario que así lo determina." (Fls. 9 a 11 del cuaderno núm. 1 del expediente)

## **2.1.2. Hechos**

En síntesis son los siguientes:

**2.1.2.1.** Los señores EDILMA JIMÉNEZ SUÁREZ y GONZALO JIMÉNEZ SUÁREZ adquirieron mediante Escritura Pública núm. 4284 de fecha 8 de mayo de 2004, otorgada por la Notaria Diecinueve del Circulo Notarial de Bogotá, el inmueble ubicado en la calle 55 Sur Núm. 107-21, denominado (La Azucena) LT-3 PTE El Corzo - de la ciudad de Bogotá e identificado con matrícula inmobiliaria núm. 50S-456665 y cédula catastral BS 27493.

**2.1.2.2.** El 27 de diciembre de 2005 el IDU profirió la Resolución núm. 9062 en cuyo artículo primero ordenó la adquisición del inmueble de propiedad de los demandantes para destinarlo a la obra Avenida Longitudinal de Occidente (ALO) en el tramo comprendido entre los límites de los municipios de Chía y Mosquera, y ofreció pagar por él la suma de cuatrocientos ochenta y seis millones ciento setenta y cinco mil pesos (\$486.175.000.00); esta oferta de compra se sustentó en el informe técnico de avalúo núm. 08-

12779A 2005 de 7 de diciembre de 2005 elaborado por la Cámara de la Propiedad Raíz, lonja inmobiliaria particular.

**2.1.2.3.** El IDU profirió la Resolución núm. 2215 de 15 de junio de 2006, por la cual ordenó la expropiación por vía administrativa del inmueble de propiedad de los demandantes, sin variar lo ofrecido ni las condiciones de pago señaladas en la Resolución núm. 9062 27 de 2.005, mediante la cual formuló la oferta de compra.

**2.1.2.4.** Contra este acto administrativo procedía únicamente el recurso de reposición, el cual fue presentado en tiempo por los interesados y resuelto por el IDU a través de la Resolución núm. 4454 de 18 de septiembre 2006, proferida por la Directora Técnica de Predios de dicha entidad, que confirmó en todas sus partes la Resolución 2215 de 2006 y declaró que de esa forma quedaba agotada la vía gubernativa, conforme al artículo 69 de la Ley 388 de 1997.

**2.1.2.5.** La suma ofrecida por el IDU fue cancelada mediante la orden de pago núm. 3063 de 28 de septiembre de 2006, siendo librada por el Banco de Occidente mediante cheques de gerencia con números de transacción 47470406 y 47470398, cada uno por valor de \$240.656.625.oo.

**2.1.2.6.** El inmueble expropiado era utilizado una parte en la siembra de hortalizas y legumbres y otra en la cría de ganado de carne y leche, actividades éstas que constituían el sustento diario de los demandantes y de las que dependían sus compromisos bancarios, financieros y comerciales.

### **2.1.3. Normas violadas y concepto de la violación.**

En opinión de la parte actora, los actos demandados son violatorios de los artículos 29, 58 y 90 de la C.P., 2 numeral 3, 61 y 65 de la ley 388 de 1997, 37 de la Ley 9ª de 1989, así como del Decreto 1420 de 1998 y de las

Resoluciones 0762 de 1998 y 000149 de 2002 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (en adelante IGAC). Al explicar el concepto de violación de estas disposiciones afirmó:

(i) Que los actos acusados no reconocen a los propietarios del bien expropiado una indemnización que consulte los intereses que les han sido afectados y que sea justa, tal y como lo ordena el inciso cuarto del artículo 58 de la C.P., pues el IDU al fijar el precio del bien expropiado desconoció lo reglado en los artículos 61 y 67 de la Ley 388 de 1997, omitiendo en el avalúo que sirvió de base para adelantar la expropiación por vía administrativa tanto el valor del daño emergente y el lucro cesante (art. 1613 del Código Civil) como el de la compensación por la afectación impuesta (art. 37 de la Ley 9ª de 1989 y art. 21 núm. 6 del Decreto 1420 de 1998) y el *valor real comercial* del predio y de las construcciones existentes en él; y que la firma evaluadora Cámara de Propiedad Raíz, contratada por el IDU, incumplió las exigencias previstas para la realización de avalúos en el Decreto 1420 de 1998 y las Resoluciones 0762 de 1998 y 000149 de 2002 del IGAC, y omitió consultar la contabilidad de la empresa y sus correspondientes libros, estados y balances financieros, careciendo el informe de eficacia probatoria.

(ii) Que se vulneró el artículo 29 de la C.P., puesto que en el procedimiento adelantado por el IDU se desconoció la Ley 9ª de 1989 (art. 37) y el Decreto 1420 de 1998, cuyo artículo 21 numeral 6 establece que: *“Para los efectos del avalúo de que trata el artículo 37 de la Ley 9 de 1989, los inmuebles que se encuentren destinados a actividades productivas y se presente una afectación que ocasione una limitación temporal o definitiva a la generación de ingresos provenientes del desarrollo de las mismas, deberá considerarse independientemente del avalúo del inmueble, la compensación por las rentas que se dejarán de percibir hasta por un período máximo de seis (6) meses”*; y que igualmente se omitió en esta actuación dar aplicación a las

Resoluciones 0762 de 1998 (art. 20) y 000149 de 2002 (art. 2°), ambas del IGAG, para efectos de la compensación.

**(iii)** Que en la Resolución 2215 de junio 15 de 2.006 no se expresa ninguna de las condiciones de urgencia de que trata el artículo 65 de la Ley 388 de 1997, limitándose la Directora Técnica de Predios del IDU a transcribir el artículo 58 de la Constitución Política, el Capítulo Octavo de la Ley 388 de 1997 (en particular sus artículos 63 y 64) y el Decreto 204 de julio 3 de 2003, pero sin señalar ninguna motivación que permita llegar a la conclusión que el inmueble cuya expropiación se dispone por vía administrativa se encuentra en alguno de los criterios fijados en el citado artículo 65.

**(iv)** Que se vulneraron el Decreto 1420 de 1998 y las Resoluciones 0762 de 1998 y 000149 de 2002 del IGAG (normativa aplicable en estos casos por mandato de los artículos 61 y 67 de la ley 388 de 1997), toda vez que el avalúo realizado por la Cámara de Propiedad Raíz -que sirvió de fundamento para el inicio de la etapa de enajenación voluntaria- no fue elaborado por peritos técnicos conocedores del suelo y su valor, y en él no consta el cuadro estadístico de ofertas y transacciones recientes de bienes semejantes ni la fórmula matemática<sup>1</sup>, a que se refieren respectivamente el método de comparación o de mercado y el método de reposición para construcciones previstos en la Resolución 0762 de 1998 del IGAC y que supuestamente fueron utilizados en el avalúo.

**(v)** Que se vulneró el artículo 61 de la Ley 388 de 1997 que establece que *“el valor comercial se determinará teniendo en cuenta la reglamentación urbanística municipal o distrital vigente al momento de la oferta de compra en relación con el inmueble a adquirir, y en particular con su destinación económica”*, pues el avalúo en que se sustentó la Resolución 2215 de 2006

---

<sup>1</sup>  $V_c = (C_t - D) + U + V_t$ . Donde  $V_c$  = Valor comercial;  $C_t$  = Costo Total;  $D$  = Depreciación;  $U$  = Utilidad del Constructor; y  $V_t$  = Valor del terreno.

no es firme y preciso y no se encuentra suficientemente fundamentado requisito éstos necesarios para que pueda tener eficacia probatoria en los términos del artículo 241 del C.P.C.

(vi) Que se desconoce el principio de distribución equitativa de las cargas y los beneficios consagrado en el numeral 3º del artículo 2º de la Ley 388 de 1997 -en tanto que se paga a los dueños del inmueble expropiado una suma irrisoria e incompleta-, así como el principio general que informa la reparación del daño antijurídico (art. 90 C.P.), conforme al cual la indemnización debe ser plena y total.

## **2.2.- Contestación de la demanda**

El **Instituto de Desarrollo Urbano de Bogotá** contestó la demanda y se opuso a la prosperidad de sus pretensiones. Como argumentos de defensa expresó:

(i) Que el IDU adelantó la expropiación administrativa mediante la Resolución núm. 2215 del 15 de junio de 2006 y no a través de la Resolución núm. 9062 del 27 de diciembre de 2005, la cual contenía la oferta de compra y señalaba el mecanismo para adquirir el predio.

(ii) Que el avalúo realizado por la Cámara de Propiedad Raíz, Lonja Inmobiliaria, identificado con el número 12770A2005 de diciembre de 2005 no es meramente descriptivo, pues el documento cuenta con la *información* básica del predio, el propósito del informe, la *identificación* básica del inmueble, la *información* jurídica, una *descripción* detallada de las características del predio y del sector (ubicación, linderos, terreno, área del terreno, construcciones, servicios públicos, forma geométrica, estrato, uso, actividades predominantes, norma urbanística, vías de acceso) y los factores y estudio económico; que el avalúo cumple con los parámetros y requisitos

exigidos por el Decreto 1420 de 1998 y las Resoluciones 0762 de 1998 y 0149 de 2002 del IGAC, utiliza como estudio económico el método comparativo del mercado y un modelo matemático de potencial de desarrollo de acuerdo con la vivienda de interés prioritario, vivienda de interés social y comercio, y analiza la norma urbanística vigente (UPZ 86 El Porvenir, aprobado mediante Decreto 410 de 2004); y que, en suma, el avalúo es el resultado de un estudio predial y normativo del sector, se ajusta a las normas en materia de avalúos y cuenta con firmeza y precisión.

**(iii)** Que frente a la aplicación del artículo 37 de la Ley 9ª de 1989 y la consecuente obligación con cargo a la entidad adquirente de pagar una “compensación” a los propietarios del inmueble afectado a obra pública es necesario realizar las siguientes precisiones: **a)** según lo dispuesto en el párrafo primero de la citada norma, habrá lugar a las compensaciones de que trata el numeral 6 del artículo 20 del Decreto 1420 de 1998 cuando el inmueble sea afectado. por causa de una obra pública; **b)** se entiende por afectación, conforme al tercer párrafo de este artículo, *“toda restricción impuesta por una entidad pública que limite o impida la obtención de licencias de urbanización, de parcelación, de construcción, o de funcionamiento, por causa de una obra pública, o por protección ambiental”*; y **c)** la afectación debe ser entendida desde un campo meramente jurídico y se encuentra establecida para evitar que los bienes inmuebles sobre los cuales es declarada tal restricción sean utilizados o explotados de manera tal que obstaculicen la ejecución de las obras o proyectos.

**(iv)** Que en este caso concreto el IDU no ha ordenado hasta la fecha la imposición de afectaciones que limiten la disposición del dominio sobre inmuebles en zona de reserva vial; que la función que cumple la entidad a través de la Dirección Técnica de Predios se circunscribe a la adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria o expropiación requeridos para la construcción de obras de infraestructura vial; que, en consecuencia, no hay

lugar al reconocimiento de compensaciones a favor de los titulares del derecho de dominio; y que la inscripción de la oferta de compra en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria no puede asimilarse a la inscripción de la decisión de afectación.

**(v)** Que no es cierta la afirmación de los demandantes según la cual la Resolución 2215 del 15 de junio de 2006 no contempla las condiciones de urgencia que de que trata el artículo 65 de la Ley 388 de 1997, pues en su parte considerativa se advierte que se está dando cumplimiento al Decreto 410 de noviembre 4 de 2005, expedido por la Alcaldía Mayor de Bogotá, por el cual se declaró la existencia de las condiciones de urgencia señaladas en los numerales 3 y 4 de dicha norma legal con el fin de adelantar la adquisición, por razones de utilidad pública e interés social, de los inmuebles requeridos en la ejecución de varios proyectos viales y de espacio público, entre los que se cuenta el inmueble ubicado en la calle 55 Sur núm. 107-21 (La Azucena) necesario para el proyecto Avenida Longitudinal de Occidente (ALO) entre la Avenida Centenario (calle 13), Avenida Villavicencio y el río Bogotá, obra ésta inicialmente prevista en el Acuerdo 2 de 1980, cuyo trazado fue adoptado en el Acuerdo 13 de 1998 e incluida dentro del Decreto 469 de 2003 (Plan de Ordenamiento Territorial) como una obra fundamental dentro del subsistema de integración ciudad-región.

**(vi)** Que la Ley 388 de 1997 prevé en su artículo 67 que el valor del precio indemnizatorio que se reconocerá a los propietarios será igual al avalúo comercial que se utiliza para los efectos previstos en el artículo 61 ibídem, norma ésta conforme a la cual: *“... el precio de adquisición será igual al valor comercial determinado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la Entidad que cumpla sus funciones, o por peritos privados inscritos en la Lonjas o Asociaciones correspondientes, según lo determinado por el Decreto 2150 de 1995...”*; que en el caso concreto la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá -entidad facultada para el efecto- realizó el informe técnico

de avalúo sobre el bien, contemplando, de manera particular, entre muchos aspectos, la ubicación del predio, los linderos, el terreno, el área total, el área de reserva vial, topografía, ubicación en la manzana, forma geométrica, estrato, usos actuales del predio, construcciones, servicios públicos, localización, actividades predominantes, vías de acceso, normas urbanísticas aplicables, facilidad de transporte público, posibilidades de desarrollo, edad de las construcciones; y que el avalúo para el predio objeto de este proceso respetó los parámetros y criterios establecidos en el inciso 2º del artículo 61 de la Ley 388 de 1997, el Decreto 1420 de 1998 y la Resolución 762 de 1998 del IGAC, en concordancia con la Ley 9ª de 1989.

**(vii)** Que *“en atención a la función social de la propiedad de acuerdo a lo consignado por el artículo 58 de nuestra Constitución Política y ante la posibilidad de consultar los intereses de la comunidad y no solo del afectado, como quiera que se trata de un obra en beneficio general, la indemnización no tiene que cubrir todos los aspectos necesarios para lograr que el titular del derecho de dominio logre sustituir el predio expropiado por otro de semejantes condiciones, toda vez que ésta puede cumplir con una función meramente compensatoria, que se traduce en la determinación del valor comercial, sin tener en consideración factores tales como el daño emergente, el lucro cesante y el daño moral entre otros”*<sup>2</sup>.

**(viii)** Que para la determinación del precio de adquisición del área de terreno se utilizó la metodología de comparación de mercado, que es la técnica valuatoria que consiste en el modelo matemático de potencial de desarrollo de acuerdo con la norma urbanística vigente, en vivienda de interés prioritario, vivienda de interés social y comercio, metodología que se encuentra regulada y reglamentada en la Resolución 762 del IGAC; que en la elaboración del avalúo se tuvieron en consideración las características del

---

<sup>2</sup> Folio 35 del cdno. 1 del expediente.

sector para la determinación del valor comercial del inmueble; y que para el caso materia de estudio el inmueble objeto de adquisición no tiene obras adicionales o complementarias y por ello este factor no fue tenido en cuenta al momento de determinar el valor del metro cuadrado de construcción.

### III.- LA SENTENCIA RECURRIDA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca en Sentencia del 25 de agosto de 2011, luego de citar jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la expropiación administrativa<sup>3</sup> y de transcribir las normas que regulan los avalúos de los bienes objeto de esa medida<sup>4</sup>, denegó las súplicas de la demanda con fundamento en las siguientes razones:

**3.1.** Sobre la violación de los artículos 29 de la C.P. y 65 de la Ley 388 de 1997 porque en la Resolución 2215 de 2006 no se expresan las condiciones de urgencia de que trata esta norma legal afirmó: **(i)** Que en el acto demandado no deben consignarse los criterios de urgencia para la expropiación del inmueble; y **(ii)** Que tales criterios fueron expresados en este caso previamente por el Alcalde Mayor de Bogotá en el Decreto 410 de 2005 y fueron recogidos en la Resolución 9062 del 27 de diciembre de 2005 que estableció la necesidad de adquirir el inmueble de los demandantes por el procedimiento de la expropiación, acto administrativo éste que les fue notificado legalmente.

**3.2.** Sobre la ausencia del contrato en el que se pacte y pague al propietario afectado con una obra pública la compensación por los perjuicios sufridos durante el tiempo de la afectación, luego de transcribir el artículo 37 de la Ley 9ª de 1989, señaló:

---

<sup>3</sup> Sentencia de la Sección Primera, de fecha 14 de mayo de 2009, proferida en el proceso con radicación núm. 05001 2331 000 2005 03509 01, C.P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta.

<sup>4</sup> Ley 388 de 1997, artículo 61 y Decreto 1420 de 1998, artículos 20 a 25.

(i) Que tal como lo ha precisado el Consejo de Estado<sup>5</sup>, la afectación no obra *per se* respecto de un bien inmueble privado sobre el que se proyecte la construcción de una vía pública, pues es facultativa y exige adelantar un procedimiento mediante acto administrativo, notificación al afectado e inscripción en la respectiva Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, medida ésta que tiene fines publicitarios para evitar inconvenientes en la ejecución de la obra pública; y que al revisar el certificado de tradición y libertad del predio objeto de expropiación administrativa, de fecha 15 de enero de 2007, no se observa la inscripción de medida alguna de afectación.

(ii) Que no es obligatoria para la Administración la compensación solicitada y que no se demostró que los propietarios hubieran solicitado licencias de urbanización, de parcelación, de construcción, o de funcionamiento, ni que éstas les hubieran sido negadas en razón a la existencia de una medida de afectación a una obra pública

(iii) Que la Administración optó por el mecanismo de la expropiación como modo de adquisición del predio para continuar con la construcción del proyecto Avenida Longitudinal de Occidente, sin llegar a la imposición de la medida de afectación sobre el predio de los actores.

**3.3.** Sobre la violación del Decreto 1420 de 1998 y las Resoluciones 762 de 1998 y 149 de 2002 del IGAC expresó:

(i) Que este cargo se fundamenta en que el precio del valor fijado como indemnización del bien inmueble objeto de expropiación administrativa no contempló la compensación, el lucro cesante y el daño emergente, y en que el avalúo realizado por la Cámara de la Propiedad Raíz Lonja Inmobiliaria,

---

<sup>5</sup> Sección Quinta, Sentencia del 19 de abril de 2004, proferida en el proceso núm. 05001 2331 000 2003 3755 01 (C.P. María Nohemí Hernández Pinzón) y Sección Primera, Sentencia del 21 de octubre de 2006, proferida en el proceso núm. 41001 2331 000 2003 01094 01 (C.P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta).

en el que se fundamentó el IDU para ordenar la expropiación del predio ubicado en la calle 55 sur No. 107-21 de la ciudad de Bogotá, carece de certeza probatoria.

(ii) Que los actos administrativos demandados, que contienen el avalúo censurado, gozan de presunción de legalidad, por lo que le corresponde a los demandantes desvirtuarla.

(iii) Que *“en sede judicial no se allegó, ni se pudo practicar, el dictamen pericial que apoyara las causales de nulidad elevadas contra las resoluciones del IDU, para fijar el precio de la indemnización del predio expropiado a los señores Jiménez Suárez, es decir, la parte actora no cumplió con los requisitos y parámetros que el ordenamiento jurídico le imponía, al no aportar, pudiéndolo hacer, el avalúo que con el lleno de los requisitos exigidos sirviera de base para demostrar que el precio de la expropiación en verdad se encontraba errado, sin que en sede judicial se hubiese practicado otro por la equivocación procesal<sup>6</sup> surtida dentro de esta actuación”<sup>7</sup>.*

#### IV.- EL RECURSO DE APELACIÓN

El apoderado de la parte actora interpuso en forma oportuna recurso de apelación contra la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca a través de memorial que obra a folios 97 a 104 del cuaderno núm. 1 de esa corporación.

Los términos de la impugnación son los siguientes:

---

<sup>6</sup> Indicó al respecto que la parte actora solicitó la práctica de un dictamen pericial, el que fue negado por el Tribunal al no determinarse los puntos sobre los cuales debía versar, decisión frente a la cual interpuso recurso de reposición, que se rechazó por improcedente, toda vez que por ser un auto de naturaleza interlocutoria respecto de él procede únicamente el recurso de apelación.

<sup>7</sup> Folio 93 del cdno. 1 del expediente.

### “SUSTENTACIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN

SEÑORES MAGISTRADOS DEL CONSEJO DE ESTADO siendo ustedes competentes para atender mi petición, les pido con el mayor respeto y consideración verificar que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en dos (2) procesos especiales de expropiación con similar, afín o semejante contenido procesal y probatorio, al igual que idénticas sustentaciones en las demandas y sus contestaciones, **con dictámenes periciales casi calcados**; es decir muy parecidos y elaborados por la misma **Cámara de la Propiedad Raíz Lonja Inmobiliaria y por el mismo perito evaluador** inclusive firmados por los mismos intervinientes y contra la misma entidad **INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO IDU**. Ha emanado **SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA** en cada uno de los mismos, **pero contraria una de la otra en su decisión**, siendo la misma manzana y la misma cuadra, cuyos argumentos de la demanda son iguales (predio colindante o vecino uno de otro), cuyos accionantes son madre e hijos respectivamente, siendo el suscrito, apoderado en ambas acciones.

Es decir que mientras en el proceso (No. 250002324000200700030-01) consideró y determinó que la indemnización pagada por la entidad expropiante (IDU) **RESULTO (sic) INCOMPLETA**, y por ende ordena la **NULIDAD DE LAS RESOLUCIONES** Nos. 2214 de fecha junio 15 de 2.006 y 4455 de fecha 18 de septiembre de 2.006 emanadas por el I.D.U. y ordena la práctica de un nuevo dictamen pericial, a título de restablecimiento del derecho, ajustado a todos los requisitos establecidos por la Ley 388 de 1.997 y del decreto 1420 de 1.998 así como de las resoluciones Nos. 0762 y 149 emanadas por el I.G.A.C. todo conforme al artículo 58 Constitucional, **en el proceso de la referencia que nos ocupa NIEGA LAS SÚPLICAS DE LA DEMANDA.**

Con el más alto y especial respeto para con el honorable Tribunal, como para con el Consejo de Estado, me pregunto dónde encuentro la **UNIDAD DE CRITERIO**, la **UNIDAD JURIDICA**, la **SEGURIDAD JURIDICA** igualmente dónde está EL PRECEDENTE JUDICIAL Y sumado a ello el **DERECHO A LA IGUALDAD** que tanto las Honorables Cortes como el mismo Consejo de Estado reclaman con ahínco, firmeza e hincapié?.

NOTA OBSERVATORIA: considero prudente recordar que en ninguna de las acciones impetradas se ordenó por el Tribunal práctica de prueba pericial probatoria, que hiciera cambiar el resultado final de las decisiones.

#### **ARGUMENTOS EXTRACTADOS DE LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA EN LA QUE ORDENA LA NULIDAD DE LAS RESOLUCIONES DE LA EXPROPIACION EN LA ACCION DE NULIDAD No. 250002324000200700030-01**

“SEÑORES MAGISTRADOS considero viable y prudente **destacar los criterios jurídicos, de procedimiento técnico, de parámetros y requisitos adoptados por el Honorable Tribunal Administrativo de Cundinamarca** en la sentencia de primera instancia que expidió en la acción de nulidad y restablecimiento del derecho con radicación No. 250002324000200700030-01 así:

#### **5.3 Posición de la Sala**

La sala encuentra que el Instituto de desarrollo Urbano I.D.U. vulneró las normas legales al expedir los actos demandados expropiando a la demandante indemnizándole con un monto inadecuado.

Enseguida se procede a exponer los argumentos que permiten arribar a la conclusión anterior:

#### 5.4. SOLUCION DEL CASO CONCRETO

##### 5.4.1. PRIMER CARGO: FALTA DE PAGO DE INDEMNIZACION PLENA y DESCONOCIMIENTO DE LA METODOLOGIA PARA LA IMPLEMENTACION DEL AVALÚO.

###### 5.4.1.1. Posición del Actor:

Considera el actor que en las actuaciones administrativas que se demandan se desconoce el precepto del inciso 4° del artículo 58 de la Constitución Política. Afirma la parte actora que la administración fijó un precio del bien expropiado, que no respeta lo dispuesto en la Ley, pues no está en armonía con lo preceptuado en el artículo 67 de la ley 388 de 1.997, el cual está en concordancia con el artículo 1 de la misma normatividad. Así mismo expresa que en la elaboración del avalúo se violó el contenido del decreto 1420 de 1.998 Y los actos que lo desarrollan.

###### 5.4.1.2. Posición de la Sala

**Marco Normativo:** el concepto de “precio indemnizatorio” al que alude el artículo 67 de la Ley 388 de 1.997 y que como tal se equipara al avalúo comercial forman parte de la etapa de formulación de la oferta, esto es, a la iniciación del procedimiento. Ese precio indemnizatorio o avalúo comercial será el del bien expropiado siempre que durante el proceso de negociación directa sea aceptado por el propietario del inmueble.

Ahora, como el “precio indemnizatorio” no es aceptado, entonces el bien deberá ser avaluado por la entidad, y en el proceso de formación del avalúo, la autoridad administrativa deberá, al decir de la Corte Constitucional valorar lo siguiente:

En ese sentido, el precio indemnizatorio que efectivamente se pagará por el bien corresponde fijarlo a la administración mediante acto administrativo motivado (artículo 68 de la Ley 388 de 1.997) en el que necesariamente deberá ponderar en el caso concreto los intereses de la comunidad y del particular para determinar el valor y la forma de pago de la indemnización y garantizar así el respeto del artículo 58 superior.

Pues bien, en el caso sometido a examen se encuentra que el avalúo comercial no contiene la ponderación en el caso concreto de los intereses del particular, reclamados como lucro cesante, es decir, especiales condiciones que no fueron indemnizadas, de donde se infiere la violación del artículo 58 de la Carta Política.

**POSICION DE LA SALA:** De acuerdo a los documentos que obran en el proceso, se observa que el Instituto de Desarrollo Urbano f.D.U. determinó (sic) la adquisición del inmueble objeto de controversia, presentó oferta de adquisición del mismo, ordenó posteriormente la expropiación por vía administrativa de dicho bien y confirmó la expropiación del inmueble ubicado en la Ac 54 sur No. 105-57 de Bogotá, cancelando la suma de (\$430.306. 100M.L. V.), a favor de la señora María Hermelinda Suarez Salamanca, basándose en un avalúo que no cumplía los requisitos previstos en el decreto 1420 de 1.998, la resolución No. 0762 de 1.998 y la resolución 00149 de 2002, expedidas por el Instituto Geográfico

Agustín. Codazzi. I.G.A.C. razón por la cual la indemnización establecida por el Instituto de Desarrollo Urbano I.D.U. **resultado (sic) incompleta**, pues de la lectura de las mismas podemos encontrar que para la determinación del valor comercial de un inmueble, cuando se haga uso del método comparativo de mercado se debe hacer mención explícita del medio del cual se extrajo la información de ofertas y la fecha de publicación de las mismas, además de otros factores que permitan su identificación posterior, elementos que no aparecen en el referido avalúo aportado a folios 9, 10, y 11 del cuaderno de anexos de la demanda.

**El Decreto 1420 de "8.998** por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 37 de la Ley 9° de 1.989, el artículo 27 del Decreto Ley 2150 de 1.995, los artículos 56, 61, 62, 67, 75, 76, 77, 80, 82, 84, y 87 de la Ley 388 de 1997 y, el artículo 11 del Decreto Ley 151 de 1.998, que hacen referencia al tema de avalúos **en su artículo 1º delimita su campo de aplicación, en la siguiente forma:**

**Artículo 1º.-** las disposiciones contenidas en el presente Decreto tienen por objeto señalar las normas, procedimientos, parámetros, y criterios para la elaboración de los avalúos por los cuales se determinará el valor comercial de los bienes inmuebles, para la ejecución de los siguientes eventos, entre otros:

Adquisición de inmuebles por enajenación forzosa  
Adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria  
Adquisición de inmuebles a través del proceso de expropiación por vía judicial.  
Adquisición de inmuebles a través del proceso de expropiación por vía administrativa.  
Determinación del efecto de plusvalía  
Determinación del monto de la compensación en tratamiento de conservación  
Pago de la participación en plusvalía por transferencia de una porción del precio objeto de la misma  
Determinación de la compensación por afectación por obra pública en los términos que señala el artículo 37 de la 9° de 1.989

Protesta la actora que el avalúo realizado sobre su inmueble no fue desarrollado conforme a los reglas establecidas en el Decreto 7420 de 7.998.

El avalúo en los términos del citado decreto deberá realizarse en la forma señalada en el artículo 27 que dice:

Artículo 21.- los siguientes parámetros se tendrán en cuenta en la determinación del valor comercial:

La reglamentación urbanística municipal o distrital vigente al momento de la realización del avalúo con el inmueble objeto del mismo.

La destinación económica del inmueble

Para los inmuebles sometidos al régimen de propiedad horizontal, el avalúo se realizará sobre las áreas privadas, teniendo en cuenta los derechos provenientes de los coeficientes de copropiedad

Para los inmuebles que presentes diferentes características de terreno o diversidad de construcciones, en el avalúo se deberán consignar los valores unitarios para cada uno de ellos

Dentro de los procesos de enajenación y expropiación, que afecten parcialmente el inmueble objeto del avalúo y que requieran de la ejecución de obras de adecuación para la utilización de las áreas construidas remanentes, el costo de dichas obras se determinará en forma independiente y se adicionará el valor estimado de la parte afectada del inmueble para establecer su valor comercial.

Para los efectos de los avalúos de que trata el artículo 37 de la ley 9° de 1.989, los inmuebles que se encuentren destinados a actividades productivas y se presente una afectación que ocasione una limitación temporal o definitiva a la generación de ingresos provenientes del desarrollo de las mismas, deberá considerarse independientemente del avalúo del inmueble, la compensación por las rentas que se dejaron de percibir hasta un periodo máximo de seis (6) meses.

Cuando el objeto del avalúo sea un inmueble declarado de conservación histórica, arquitectónica o ambiental, por no existir bienes comparables en términos de mercado, el método utilizable será el de reposición como nuevo, pero no descontará la depreciación acumulada, también deberá afectarse el valor por el estado de conservación física del bien. Igualmente, se aceptará como valor comercial de dicho inmueble el valor de reproducción, entendiéndose como tal el producir el mismo bien, utilizando los materiales y tecnología con los cuales se construyó, pero debe tenerse en cuenta las adecuaciones que se le han introducido.

La estratificación socioeconómica del bien

Para la sala además no es claro en el avalúo entregado por la Cámara de la Propiedad Raíz Lonja inmobiliaria, hubiese sido desarrollado conforme a las reglas previstas en el artículo 24 del Decreto 1420 de 1.998 expedido por el Ministerio de Desarrollo económico y el numeral sexto del artículo 62 de la Ley 388 de 1.997, toda vez que el avalúo elaborado por la Cámara de la Propiedad Raíz no cumplió con el sentido de los artículos 1 y 67 de la Ley 388 de 1.997, pues en el acto que determina el carácter administrativo de la expropiación se debía indicar el valor del precio indemnizatorio que se reconocería a los propietarios, el cual es igual al avalúo comercial determinado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi I.G.A.C., la entidad que cumpla sus funciones o por peritos privados inscritos en lonjas o asociaciones correspondientes, de acuerdo a la reglamentación urbanística municipal o distrital vigente al momento de la oferta de compra en relación con el inmueble a adquirir, y en particular con su destinación económica, reglamentación que se encuentra expresada en el Decreto 1420 de 1.998, la resolución No. 0762 de 1998 y la resolución 00149 de 2002 expedidas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi I.G.A.C. de las cuales ya se hizo mención.

La sala reitera que la simpleza con que se realizó (sic) el avalúo con base en el cual se declaró (sic) la expropiación demandada no consultó (sic) el contenido del artículo 1° de la resolución 762 de 1.998, que al efecto dispone:

**Artículo 1° método de comparación o de mercado.** Es la técnica valuatoria que busca establecer el valor comercial del bien, a partir del estudio de las ofertas o transacciones recientes, de bienes semejantes y comparables al del objeto del avalúo. Tales ofertas o transacciones deberán ser clasificadas, analizadas e interpretadas para llegar a la estimación del valor comercial.

La parte demandada dijo que el **avalúo** fue realizado con base en el método comparativo del mercado y la técnica residual. Sin embargo del estudio del documento visible a folio 78 del cuaderno de antecedentes administrativos, la sala encuentra que el avalúo simplemente deja constancia de la implementación de dos métodos de avalúo (sic) los cuales no quedaron memoria alguna. Esto es, el avalúo se encuentra incompleto.

Efectivamente, la norma que contiene la metodología de comparación del mercado comporta establecer el valor comercial del bien, a partir del estudio de las ofertas o transacciones recientes, de bienes semejantes y comparables al del objeto del avalúo. Tales ofertas o transacciones deberán ser clasificadas analizadas e interpretadas para llegar a la estimación del valor comercial.

No hay constancia alguna de la implementación del método mencionado.

Por su parte, en relación con la Técnica Residual el artículo 4º del la resolución en comento dispone:

**Artículo 4º Método (técnica) residual.** Es el que busca establecer el valor comercial del bien normalmente para el terreo, a partir de estimar el monto total de las ventas de un proyecto de construcción, acorde con la reglamentación urbanística vigente y de conformidad con el mercado del bien final vendible, en el terreno objeto de avalúo.

Para encontrar el valor total del terreno se debe descontar al monto total de las ventas proyectadas, los costos totales y la utilidad esperada del proyecto constructivo. Es indispensable que además de la factibilidad técnica y jurídica se evalúe la comercial del proyecto o sea la real posibilidad de vender lo proyectado.

No es posible que en el caso sometido a examen se hubiese desarrollado la técnica residual anunciada, en consideración a que el bien expropiado se encuentra destinado a la agricultura, esto es, con cultivos transitorios (f. 79), de manera que en el mismo no existía ni por asomo de duda la existencia de un proyecto de construcción que permita su avalúo con base en el método de técnica residual.

Para la sala resulta claro que conforme al numeral 4º del artículo 58 de la Constitución Política de Colombia el Instituto de Desarrollo Urbano I.D.U. profirió los actos administrativos acusado consultando los intereses de la comunidad puesto que el bien expropiado tiene como fin trazar la Avenida Longitudinal de Occidente, entre la Avenida Centenario (calle 13), Avenida Villavicencio y el Río Bogotá, la cual claramente tiene como propósito prestarle un servicio a la comunidad, sin embargo es lo cierto que tales actuaciones no consultaron los intereses de la afectada, al punto que el avalúo de hizo sin la observancia de la metodología que el (sic) efecto señala la Ley para determinar el valor comercial del mismo, de manera que se procederá a anular el acto demandado para que la autoridad demandada proceda a rehacer el avalúo conforme a las reglas señaladas por la Ley.

Por lo que este cargo está llamado a prosperar.”

SEÑORES MAGISTRADOS estos argumentos del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, me sirven y los adopto con excelso respeto para sustentar mi RECURSO DE APELACION que hoy pongo en sus manos pidiendo justicia,

pero sobre todo demandando la UNIDAD DE CRITERIO, LA UNIDAD JURÍDICA, LA SEGURIDAD JURÍDICA, EL PRECEDENTE JUDICIAL, Y EL DERECHO A LA IGUALDAD, que considero vulnerados.” (Folios 97 a 104 del cdno. 1 del expediente - mayúsculas sostenidas, subrayas y negrillas del texto original)

## **V.- ALEGATOS DE CONCLUSION EN LA SEGUNDA INSTANCIA Y POSICIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO**

Los demandantes reiteraron los fundamentos de la demanda y del recurso de apelación contra el fallo de primera instancia. La entidad demandada insistió en los argumentos de defensa expuestos en desarrollo del proceso.

El Ministerio Público guardó silencio.

## **VI.- CONSIDERACIONES**

**6.1.** Solicita la parte actora que se declare la nulidad de las Resoluciones número 2215 del 15 de junio de 2006 “Por la cual se ordena una expropiación administrativa” y 4454 del 18 de septiembre de 2006 “Por la cual se decide un recurso de reposición”, proferidas por la Directora Técnica de Predios del Instituto de Desarrollo Urbano. A título de restablecimiento del derecho, solicita que se pague como precio indemnizatorio unas sumas de dinero por concepto de valor del terreno y sus construcciones, el daño emergente y el lucro cesante y la compensación.

**6.2.** El *a quo* denegó las pretensiones de la demanda con apoyo en las siguientes razones:

**(i)** No es necesario expresar en el acto administrativo acusado los criterios de urgencia para la expropiación del inmueble. En este caso dichos criterios fueron expresados previamente por el Alcalde Mayor de Bogotá D.C. en el Decreto núm. 410 de 2005 y fueron recogidos en la Resolución 9062 del 27

de diciembre de 2005 que estableció la necesidad de adquirir el inmueble de los demandantes por el procedimiento de la expropiación, acto administrativo éste que les fue notificado legalmente.

**(ii)** No es obligatoria para la Administración la compensación solicitada por los demandantes. En este caso la Administración optó por el mecanismo de la expropiación como modo de adquisición del predio para continuar con la construcción del proyecto Avenida Longitudinal de Occidente, sin llegar a la imposición de la medida de afectación sobre el predio de los actores. Además, no se demostró que los propietarios hubieran solicitado licencias de urbanización, de parcelación, de construcción, o de funcionamiento, ni que éstas les hubieran sido negadas en razón a la existencia de una medida de afectación a una obra pública.

**(iii)** Los actos administrativos demandados, que contienen el avalúo censurado, gozan de presunción de legalidad, y por ello es deber de los demandantes desvirtuar tal presunción. En el proceso *“no se allegó, ni se pudo practicar, el dictamen pericial que apoyara las causales de nulidad elevadas contra las resoluciones del IDU, para fijar el precio de la indemnización del predio expropiado a los señores Jiménez Suárez, es decir, la parte actora no cumplió con los requisitos y parámetros que el ordenamiento jurídico le imponía, al no aportar, pudiéndolo hacer, el avalúo que con el lleno de los requisitos exigidos sirviera de base para demostrar que el precio de la expropiación en verdad se encontraba errado”*.

**6.3.** Se plantea por los demandantes como motivo de inconformidad ante estos argumentos que el Tribunal desconoció su derecho de igualdad, puesto que, a diferencia de lo ocurrido en este proceso, en el identificado con el número 250002324000200700030-01 que se originó en demanda formulada contra las resoluciones del IDU que ordenaron la expropiación administrativa de un inmueble vecino al de los demandantes -que fue

avaluado con un dictamen casi calcado al que soporto el avalúo de su predio, elaborado por la misma lonja inmobiliaria- y en el que se formularon iguales censuras a las expuestas en esta demanda, sí accedió a las súplicas de la demanda, declarando la nulidad de dichos actos administrativos y ordenando al IDU practicar un nuevo dictamen pericial que se ajustara a los requisitos establecidos en Ley 388 de 1997, el Decreto 1420 de 1998 y las Resoluciones 0762 y 0149 del IGAC.

Como “argumentos” del recurso de apelación cita las consideraciones que el Tribunal tuvo en cuenta para adoptar la anterior decisión en el proceso número 250002324000200700030-01, las cuales, tal como se advierte de la transcripción atrás efectuada, se refieren a la crítica que esa corporación hizo al avalúo oficial que soportó las resoluciones demandadas en ese asunto, el que estimó desconoció los requisitos establecidos en Ley 388 de 1997, el Decreto 1420 de 1998 y las Resoluciones 0762 y 0149 del IGAC.

**6.4.** Examinado lo anterior, encuentra la Sala que el recurso de apelación objeto de este pronunciamiento se encuentra desprovisto realmente de sustentación, pues la parte actora no aduce argumento alguno dirigido a atacar el acierto y legalidad de la decisión del *a quo* de negar las súplicas de la demanda, incumpliendo de esta forma la carga procesal que en este escenario le corresponde como apelante.

En efecto, es claro que si el objeto del recurso de apelación es que el superior *estudie la cuestión decidida en la providencia de primer grado* y la revoque o reforme<sup>8</sup>, es necesario que el recurrente exponga las razones por las cuales no comparte la consideraciones que el juez de primera instancia tuvo en cuenta para adoptar su decisión, con el fin de que el superior funcional de dicha autoridad judicial las analice y decida si tienen la

---

<sup>8</sup> Artículo 350 del Código de Procedimiento Civil.

suficiencia jurídica necesaria para desvirtuar tales argumentos. En este asunto, en el memorial contentivo de la impugnación no se señalaron por la parte demandante las razones de tipo jurídico, fáctico o probatorio por las cuales estimaba que la decisión del Tribunal era equivocada y debía por ende revocarse para en su lugar declarar la nulidad de los actos acusados. No se expresan en efecto en dicho escrito las razones que motivaron su disconformidad con las consideraciones y conclusiones de la sentencia que puso fin a la primera instancia, a las cuales se hizo alusión en el inicio de estas consideraciones<sup>9</sup>.

La parte actora, como antes se dijo, se limita a transcribir los argumentos que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca efectuó en otro proceso en el que declaró la nulidad de unas resoluciones del IDU que ordenaron la expropiación administrativa de un inmueble, en los que dicha Corporación señaló que el avalúo comercial de éste no se ajustaba a los requisitos exigidos por la normativa que rige la materia. Esos argumentos que la parte actora hace suyos para sustentar el recurso de apelación no tienen ciertamente la virtualidad de atacar el acierto y la legalidad de los fundamentos que tuvo en cuenta el Tribunal para negar en este caso las pretensiones de la demanda: el examen efectuado a un avalúo comercial de otro inmueble objeto de expropiación no es un elemento de juicio que permita desvirtuar i) que no era necesario que el acto administrativo demandado no tuviera que consignar los criterios de urgencia para adoptar esa medida, ii) que no era obligatorio para la Administración reconocer la compensación de que trata el artículo 37 de la Ley 9ª de 1989; y iii) que no obra en el proceso un dictamen pericial a partir del cual se pueda determinar la incorrección del avalúo oficial que soportó los actos acusados.

---

<sup>9</sup> Numeral 6.2.

Por lo tanto, es claro que el recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia carece realmente de fundamentación.

La Sala reitera a este respecto las consideraciones expuestas en la Sentencia proferida el pasado 3 de julio del año en curso<sup>10</sup>, mediante la cual se denegó un recurso de apelación debido a las falencias argumentativas que presentaba. Al efecto precisó:

“7.1.3.- Según se desprende del artículo 350 del C. P. C. al que se acude por remisión expresa del artículo 267 del C. C. A., el recurso de apelación tiene por objeto “que el superior estudie la cuestión decidida en la providencia de primer grado y la revoque o reforme”. Por otra parte, el artículo 212 del C. C. A. modificado por el artículo 67 de la Ley 1395 de 12 de julio de 2010, impone a quien haga uso del recurso que sustente el mismo, esto es, que exponga las razones de su inconformidad con la decisión de primera instancia.

7.1.4.- Bajo los parámetros normativos aludidos, resulta fácil concluir que el recurso de apelación se encuentra establecido para que el afectado con una decisión judicial le formule reparos, inconformidades o cuestionamientos, lo que conlleva a que la parte que lo interponga dirija su sustentación a esos aspectos.

7.1.5.- Esta posición ha sido prohijada por la Sala de tiempo atrás, y fue reiterada recientemente en la sentencia del 13 de marzo de 2013 al resolver el recurso de apelación dentro del radicado No. 2006-01241. En dicha ocasión, la Corporación se permitió confirmar la línea jurisprudencial que ha seguido en este aspecto en los siguientes términos:

“Sobre el punto de la sustentación del recurso de apelación, esta Corporación ha precisado lo siguiente:

“Si bastara al recurrente afirmar en todos los casos, al impugnar una decisión judicial, que se atiene a lo afirmado y sostenido en el curso de la instancia, sobraría en absoluto la exigencia perentoria contenida en el inciso segundo del artículo 212 del C.C.A.

La necesidad de que el recurrente aporte argumentos en contra de los fundamentos del fallo apelado, los cuales constituyen la base de estudio de la decisión de segundo grado, es reafirmado por el inciso subsiguiente al sancionar con la deserción del recurso la omisión del requisito en estudio.

Al no haber expuesto el recurrente las razones que motivaron su disconformidad con las motivaciones y conclusiones de la sentencia que puso fin a la primera instancia, no le es permitido al ad quem hacer un nuevo estudio de fondo acerca de las pretensiones invocadas, sin incurrir en palmario quebranto de la norma *procedimental que exige la debida sustentación del recurso de apelación.*”

---

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de fecha 3 de julio de 2014, Exp. núm. 25000-23-24-000-2004-00228-01, C.P. Guillermo Vargas Ayala.

Rad. núm.: 25000 2324 000 2007 90029 01  
Actor: EDILMA JIMÉNEZ SUÁREZ Y OTRO

(Sentencia de 6 de junio de 1987, Exp: 338, C.P.: Dr. Samuel Buitrago Hurtado)

En otra oportunidad, señaló:

“Tal exigencia implica que el recurrente en el escrito de sustentación señale el ámbito o marco procesal a que debe circunscribirse el juez ad quem para decidir el recurso.

La competencia de éste queda pues limitada a confrontar la providencia recurrida con los motivos de inconformidad aducidos por el recurrente. No puede, por consiguiente, el juez de segundo grado analizar la providencia recurrida en aspectos diferentes a los controvertidos en el escrito de sustentación del recurso.”  
(Sentencia de 17 de julio de 1992, Exp: 1951, C.P.: Dr. Ernesto Rafael Ariza Muñoz)

Posteriormente, manifestó:

De acuerdo con la jurisprudencia. “... el deber de sustentar este recurso (el de apelación) consiste precisa y claramente en dar o explicar por escrito la razón o motivo concreto que se ha tenido para interponer el recurso, o sea para expresar la idea con un criterio tautológico, presentar el escrito por el cual, mediante la pertinente crítica jurídica, se acusa la providencia recurrida a fin de hacer ver su contrariedad con el derecho y alcanzar por ende su revocatoria o modificación.”  
(Corte Suprema de Justicia, Providencia de agosto 30 de 1984, M.P. Dr. Humberto Murcia Ballén, Código de procedimiento Civil, José Fernando Ramírez Gómez, Colección Pequeño Foro, pág. 319) (Auto de Sala Unitaria de 17 de marzo de 1995, Exp. 3250, C.P. Dr. Libardo Rodríguez Rodríguez).

En esta ocasión la Sala prohíja y reitera los criterios atrás expuestos, en cuanto a que el presupuesto *sine qua non* de la sustentación del recurso de apelación es la referencia clara y concreta que el recurrente haga de los argumentos que el juez de primera instancia consideró para tomar su decisión, para efectos de solicitarle al superior jerárquico funcional que decida sobre los puntos o aspectos que se plantean ante la segunda instancia, tendientes a dejar sin sustento jurídico aquellos, pues precisamente al juzgador de segundo grado corresponde hacer dichas confrontaciones, en orden a concluir si la sentencia merece ser o no confirmada.

7.1.6.- Toda vez que la finalidad del recurso de apelación es que el superior estudie la cuestión decidida en la providencia de primer grado y la revoque o reforme, es necesario que en dicho recurso se expongan las razones por las cuales no se comparten las consideraciones del *a quo*, en orden a que el juzgador confronte los fundamentos de la sentencia con los argumentos que sustentan la inconformidad del apelante. Por consiguiente, cuando el recurso se muestra insuficiente dado que se limita a reproducir el concepto de violación expuesto en la demanda, tal y como acontece en este asunto, el Juez no tiene más remedio que confirmar la decisión.”

**6.5.** En el anterior contexto, la Sala procederá a la confirmación de la sentencia apelada como quiera que no se han aducido motivos para desvirtuar sus fundamentos.

Por 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: CONFIRMAR** la sentencia apelada de fecha 25 de agosto de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

**SEGUNDO: RECONOCER** personería como apoderados del Instituto de Desarrollo Urbano a los Abogados Oscar Augusto Barbosa Téllez y Juan Carlos Muñoz Espitia, en los términos y para los fines de los poderes a ellos conferidos, a los que se allegaron los anexos correspondientes (Fls. 41 a 65 y 137 a 161 del cuaderno núm. 2 del expediente)

Cópiese, notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

**GUILLERMO VARGAS AYALA**  
Presidente

**MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ**

**MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO**  
Ausente en comisión

**MARCO ANTONIO VELILLA MORENO**