

Radicado: 13-001-23-33-000-2012-00043-00

Demandante: FUNDACIÓN CLUB ROTARIO DE CARTAGENA

Cartagena de Indias D.T. y C, nueve (09) de octubre del dos mil veinte (2020).

Medio de control	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicado	13-001-23-33-000-2012-00043-00
Demandante	FUNDACIÓN CLUB ROTARIO DE CARTAGENA
Demandado	DISTRITO DE CARTAGENA
Magistrado Ponente	ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS
Actuación	SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA
Tema	EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA

Procede la Sala Fija de Decisión N° 001 a dictar la sentencia de primera instancia, en el proceso promovido por la FUNDACIÓN CLUB ROTARIO DE CARTAGENA, por conducto de apoderado especial, contra el DISTRITO DE CARTAGENA DE INDIAS, en el ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

I. ANTECEDENTES.

1.1. La demanda.

Invoca el actor las siguientes pretensiones (se transcribe):

"1. Que se declare la nulidad de la resolución 3360 del 16 de mayo de 2011, de la Alcaldía de Cartagena, con la cual se decretó la expropiación administrativa de una franja de terreno de 109.47 metros cuadrados, del predio de mayor extensión 060-93060, descrita en dicho acto administrativo.

2. Que se declare la nulidad de la resolución adicional 4350 del 9 de agosto del mismo año, dictada por la misma alcaldía, con la que se corrigió la 3360 anterior.

3. Que se declare la nulidad tanto de la resolución 5004 del 14 de octubre de 2001, como de la 5564 del 26 de diciembre de 2011, con las cuales se confirmaron las anteriores.

4. Que a título de restablecimiento del derecho, se ordene la cancelación de la inscripción de la expropiación, que se realizó en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cartagena el 2 de mayo de 2012, como se advierte en el certificado de tradición referente al folio 060-93060, y se ordene, consiguientemente, la devolución de la franja expropiada, con la repetición del procedimiento expropiatorio en forma legal, para amparar los derechos fundamentales de la demandante al debido proceso, defensa y propiedad, en conexidad con los dos anteriores.

5. Que subsidiariamente, para el caso eventual de que no prospere la nulidad con las demás pretensiones consiguientes, se reconozca, y ordene pagar al Distrito, en el término de cinco días a la ejecutoria del fallo, el verdadero "valor de la indemnización debida" (a que se refiere el literal b. del numeral 7 del artículo 71 de la

Radicado: 13-001-23-33-000-2012-00043-00

Demandante: FUNDACIÓN CLUB ROTARIO DE CARTAGENA

ley 388 de 1997), según lo determinen peritos privados designados al efecto, concurrentes con inspección judicial, quienes para precisar el valor indemnizatorio, deberán tener en cuenta los diferentes aspectos que relacionaré al solicitar esos medios probatorios, ordenados como necesarios o forzosos por la mencionada preceptiva legal.

(.....)"

1.2. Hechos.

Fueron narrados en síntesis los siguientes:

- La actora es propietaria de un inmueble de matrícula 060-93060, porque adquirió el terreno de 9.000 metros cuadrados mediante escritura pública número 12 del 28 de enero de 1963, otorgada en la notaria primera de Cartagena.
- Mediante el decreto 1071 del 23 de diciembre de 1997, se declaró de utilidad pública los inmuebles afectados con el proyecto de acceso rápido a la variante de Cartagena, según dictamen emitido por la firma Sociedad Clínica de Ingeniería & Cia. Ltda.
- No obstante que el estudio de los expertos no afectó el predio, la Alcaldía de Cartagena, sin recomendación alguna de la empresa contratista, incluyó en la afectación el inmueble aludido, mediante el decreto 1260 del 30 de diciembre del 2010, para expropiarlo parcialmente en 109.47 metros cuadrados, pero ese acto administrativo, no le fue comunicado ni notificado y tampoco fue publicado, aun cuando lesionaba derechos individuales.
- Mediante la resolución 6060 de diciembre de 2010, se ordenó la oferta de compra para el procedimiento de enajenación voluntaria, con base en la ley 388 de 1997, señalándose un precio de adquisición de \$49.261.500 (o sea \$450.000 el metro cuadrado), acogiénose el dictamen de un perito particular contratado por un tercero "Concesión Vial de Cartagena", en contravía con lo que dice el artículo 61 de la mencionada normativa, porque la preceptiva habla de "peritos privados" y no se una peritación singular.
- No se tuvo en cuenta que ese mismo artículo somete su vigencia al hecho de que el Gobierno Nacional expida la reglamentación pertinente

Radicado: 13-001-23-33-000-2012-00043-00

Demandante: FUNDACIÓN CLUB ROTARIO DE CARTAGENA

sobre ese punto, debiendo atender para el caso la regulación reglamentaria vigente.

- El dictamen nunca se puso de presente al representante legal de la Fundación Club Rotario, para garantizar el derecho de defensa y se sabe que la resolución 6060 de 2010 no permitió recursos.

- Sobre el precio injusto emanado de un dictamen pericial irregular no hubo acuerdo voluntario para enajenar la franja objeto del procedimiento.

- Mediante la resolución 3360 del 16 de mayo de 2011, la Alcaldía de Cartagena decreto la expropiación administrativa de la franja de terreno aludida y ante la negativa de su registro, expidió la resolución adicional 4350 del 9 de agosto del mismo año, con la que trato de corregir falencias.

- Se propuso el recurso de reposición contra la decisión de expropiación mencionada, y tanto este como la petición de nulidad fueron negados con la resolución 5004 del 14 de octubre de 2001 (sic), la que por contener un punto nuevo, fue también objeto de reposición, resolviéndose finalmente con la resolución 5564 del 26 de diciembre de 2011.

- El acto de expropiación se registró el 2 de mayo del 2012, según como se advierte en el certificado de tradición.

- Se comunicó por medio del Director de Valorización que el dinero se encontraba en la FIDUCIARIA GNB SUDAMERIS, pero el Distrito nunca entrego copia de la consignación al Tribunal Administrativo de Bolívar, como lo manda el numeral 2 del artículo 70 de la ley 388 de 1997.

- El terreno expropiado se tomó materialmente tumbando paredes, sin agotar la exigencia del numeral 3 del artículo 70 ídem.

- La franja expropiada y tomada materialmente es mucho mayor a los 109.47 metros, con un precio muy superior, como podrá acreditarse mediante inspección judicial y dictamen pericial.

- La demandante ha sufrido detrimentos con las graves falencias en que incurrió el Distrito en el desarrollo del procedimiento de expropiación, porque desconoció flagrantemente varias directrices establecidas en la ley 388 de 1997.

1.3. Normas violadas y concepto de la violación

Asegura el actor que el Distrito de Cartagena violó sus derechos consagrado en los artículos 2, 29 y 58 de la Constitución Política, por las siguientes razones:

- La afectación de predios para el desarrollo del proyecto de acceso rápido a la variante de Cartagena, debía ser el resultado de un concepto técnico elaborado por la firma SOCIEDAD CLINICA DE INGENIERIA, quien determino los predios que debían afectarse para la realización de la obra y en donde no fue incluido el predio aludido, ni siquiera parcialmente, de ahí que no hiciera parte del decreto 1071 de 1997 dictado por la Alcaldía de Cartagena.

No obstante, el 30 de diciembre del 2000 la Alcaldía de Cartagena, sin que existiera el concepto técnico dicto el decreto 1260, extendiendo la afectación de tierras a la franja de terreno de propiedad de la demandante y sin que en ningún momento se comunicara o notificara dicha decisión.

- En el procedimiento de enajenación voluntaria se acogió un dictamen de un perito particular contratado por un tercero, no obstante lo dispuesto por el artículo 61 de la ley 388 de 1997.

- El dictamen pericial jamás se puso en conocimiento de la demandada para garantizar el derecho de defensa y la resolución 6060 de 2010 no permitió recursos, lo que implica otro desconocimiento del trámite legal.

- Se realizó el registro de la franja expropiada con la realización de una división hecha por el Distrito contraria a la realidad, porque después de que el Distrito tirara la diagonal 44 y la transversal 54 del proyecto vial, el inmueble perdió más de 600 metros cuadrados que no hacen parte de lo expropiado.

- Se procedió en contravía a lo que ordena la ley 388 de 1997, ya que la Administración Distrital tomo materialmente la zona expropiada tumbando la pared de cierre del inmueble y ocupado incluso más de lo expropiado, no obstante ordena la normativa la petición de entrega a la parata actora.

1.2. La contestación.

Se opuso a las suplicas de la demanda.

Como razones de defensa expuso:

Sostiene que el inmueble de la demandante fue afectado como de utilidad pública por el Decreto 1260 del 30 de diciembre de 2010 y este fue debidamente inscrito en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos y materializado mediante la resolución de oferta de compra No. 6060 del 30 de diciembre de 2010, que como lo ordena el artículo 66 de la ley 388 de 1997, se notificó al propietario del inmueble afectado.

Asegura que la notificación personal de la resolución de oferta de compra se dio el 3 de febrero del 2011.

Que la resolución de oferta de compra contiene los metros cuadrados que se requieren para el fin solicitado, por lo que, con base en el avalúo presentado por AVALUAR LTDA, se dio un valor neto al metro cuadrado de \$450.000, arrojando un total de \$49.261.500, por una área de 109.47 mts². No obstante el actor pudo haber interpuesto los recursos de ley y no lo hizo.

Informa que la entidad que realizó el avalúo comercial fue AVALUAR LTDA, entidad acreditada por ser miembro de Asolonjas, corporación legalmente constituida de acuerdo a los establecido en los decretos 2150 de 1995, 1420 de 1998 y la ley 388 de 997, por lo que el avalúo se realizó de acuerdo con la normatividad vigente para el caso.

Que como lo ordena la ley, se siguió con el trámite de expropiación por vía administrativa, mediante la resolución 3360 del 16 de mayo de 2011 "por la cual se decreta un expropiación por vía administrativa", y la citación para la notificación personal de la misma fue recibida el 18 de mayo de 2011, en la misma dirección donde se notificó la oferta de compra; por imposibilidad de notificación persona, el Departamento Administrativo de Valorización Distrital emitió el edicto No. 55, teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 45 del CCA.

Que a través de la resolución 5004 del 14 de octubre de 201, se dio respuesta a la nulidad y el recurso propuestos por la accionante contra la

Radicado: 13-001-23-33-000-2012-00043-00

Demandante: FUNDACIÓN CLUB ROTARIO DE CARTAGENA

actuación administrativa, resolviendo no reponer y no declara nulidad. Dicha resolución fue notificada por edicto No. 56, como quiera que no fue posible la notificación personal aun cuando recibieron la citación el 20 de octubre del 2011.

Destacó que ante la negativa en la resolución del recurso y de la nulidad nuevamente interpuso el actor recurso de reposición el 22 de noviembre del 2011, argumentando falencia en la forma en que se surtió el procedimiento administrativo de expropiación, resolviéndose mediante la resolución 5564 y disponiendo no reponer la resolución 5004 del 14 de octubre de 2011, por considerar que ya se había tramitado reposición.

Que mediante resolución 5212 del 22 de noviembre del 2011 el Distrito de Cartagena ordenó dar cumplimiento al pago de que trata el artículo 4 de la resolución 3360 de 2011, pagándoles a la fundación accionante la suma de \$49.261.500 como precio indemnizatorio del área de terreno de 109.47 mts² requerido para la construcción de un puente peatonal en la transversal 54 y por ser declarado de utilidad pública.

Sostiene que el procedimiento administrativo fue acorde a las leyes aplicables al caso concreto.

Destacó como de mucha importancia que mediante los oficios de fecha 25 de mayo de 2011, 20 de junio de 2011, 28 de junio de 2011, 30 de junio de 2011, el representante legal de la demandante aceptó la expropiación por vía administrativa expresamente, sin pretextar ilegalidad alguna.

Con base en los anteriores argumentos facticos formuló el Distrito de Cartagena la excepción de "legalidad de los actos administrativos demandados", a la que se agregó la de "caducidad de la acción".

1.3. Alegatos de conclusión.

Demandante.

Expone en sus alegatos finales (en resumen) que es evidente la infracción a los derechos del debido proceso, defensa y propiedad, en la sustanciación y decisión del procedimiento de expropiación por parte del Distrito de Cartagena, ante todo por la transgresión a los artículos 13 y 24 del decreto 1420 de 1998, puesto que allí se establecen las reglas sobre el

Radicado: 13-001-23-33-000-2012-00043-00

Demandante: FUNDACIÓN CLUB ROTARIO DE CARTAGENA

procedimiento a seguir al momento de solicitar avalúos, así como la práctica de estos, lo los que no se cumplieron en el caso concreto.

Demandada.

Le Distrito de Cartagena en esencia reitera que los actos administrativos demandados fueron expedidos en forma legal, sin violación de los artículos constitucionales citados.

Cuestiona el dictamen pericial practicado en el proceso por cuanto carece de fundamentos técnicos para ilustrar y transmitir el conocimiento específico y profesional necesario para determinar el precio del inmueble expropiado y de paso desvirtuar la legalidad del acto acusado.

Alega que si bien la parte demandante no estuvo conforme con la expropiación en los términos en los que se hizo, por fracasar la etapa de enajenación voluntaria, se echa de menos el argumento que sostenga que el proceso fue hecho en forma irregular.

1.4. Concepto del ministerio público.

En esta oportunidad, el Representante del Ministerio Público no emitió concepto.

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 152 numeral 2 y 156 numeral 3 del CPACA, este Tribunal Administrativo es competente para conocer en primera instancia.

2.2. Problema jurídico.

La Sala determina si adolecen de nulidad por violación de las normas en que deberían fundarse, las resoluciones 3360 del 16 de mayo del 2011, la 4350 del 9 de agosto del 2011, la 5004 del 14 de octubre del 2011 y la 5564 del 26 de diciembre de 2011, mediante las cuales el Distrito de Cartagena

Radicado: 13-001-23-33-000-2012-00043-00

Demandante: FUNDACIÓN CLUB ROTARIO DE CARTAGENA

expropio una franja de terreno del bien inmueble de matrícula inmobiliaria 060-93060 de propiedad del Club Rotario de Cartagena?

2.3. Tesis.

Se sostendrá que no acreditó la parte actora el cargo de nulidad formulado a los actos demandados y en tal virtud debe permanecer incólume la presunción de legalidad que los ampara.

2.4. Marco normativo y jurisprudencial.

De la expropiación administrativa

Establece el artículo 58 de la Constitución Política, que “(...) *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. (...)*”.

El capítulo VIII de La Ley 388 regula la expropiación administrativa, la cual está compuesta por varias etapas: i) la declaratoria de urgencia, de conformidad con los artículos 63 a 65 *ibídem*; ii) la oferta de compra, en los términos del artículo 66 *ibídem*; iii) la negociación del precio; iv) la enajenación voluntaria; y v) la decisión de expropiación, en caso de no lograrse un acuerdo en la etapa de enajenación voluntaria.

Según el artículo 66 *ibídem*, la decisión de expropiación por la vía administrativa deberá tomarse a partir de la iniciación del procedimiento correspondiente, mediante acto administrativo formal, el cual se notificará al titular del derecho de propiedad sobre el inmueble cuya adquisición se requiera y será inscrito por la entidad expropiante en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su ejecutoria. Este mismo acto constituirá la oferta de compra dirigida a obtener un acuerdo de enajenación voluntaria.

A partir del artículo 67 *ibídem*, en el acto que determine el carácter administrativo de la expropiación, se deberá indicar el valor del precio indemnizatorio que se reconocerá a los propietarios, el cual será igual al avalúo comercial que se utiliza para los efectos previstos en el artículo 61

Radicado: 13-001-23-33-000-2012-00043-00

Demandante: FUNDACIÓN CLUB ROTARIO DE CARTAGENA

ibídem¹. Además, la entidad deberá precisar las condiciones para el pago del precio indemnizatorio, las cuales podrán prever el pago de contado o el pago entre un cuarenta (40%) y un sesenta por ciento (60%) del valor al momento de la adquisición voluntaria y el valor restante en cinco (5) contados anuales sucesivos o iguales, con un interés anual igual al interés bancario vigente en el momento de la adquisición voluntaria.

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

El artículo 68 de la Ley 388 de 1997, sobre la decisión de la expropiación, dispone:

*“(…) **Artículo 68.- Decisión de la expropiación.** Cuando habiéndose determinado que el procedimiento tiene el carácter de expropiación por vía administrativa, y transcurran treinta (30) días hábiles contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo de que trata el artículo 66 de la presente Ley, sin que se haya llegado a un acuerdo formal para la enajenación voluntaria contenido en un contrato de promesa de compraventa, la autoridad competente dispondrá mediante acto motivado la expropiación administrativa del bien inmueble correspondiente, el cual contendrá lo siguiente:*

- 1. La identificación precisa del bien inmueble objeto de expropiación.*
- 2. El valor del precio indemnizatorio y la forma de pago.*
- 3. La destinación que se dará al inmueble expropiado, de acuerdo con los motivos de utilidad pública o de interés social que se hayan invocado y las condiciones de urgencia que se hayan declarado.*
- 4. La orden de inscripción del acto administrativo, una vez ejecutoriado en la correspondiente Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, para los efectos de que se inscriba la transferencia del derecho de dominio de su titular a la entidad que haya dispuesto la expropiación.*
- 5. La orden de notificación a los titulares de derecho del dominio u otros derechos reales sobre el bien expropiado, con indicación de los recursos que legalmente procedan en vía gubernativa [...].”*

¹ Artículo 67 Ley 388

Radicado: 13-001-23-33-000-2012-00043-00

Demandante: FUNDACIÓN CLUB ROTARIO DE CARTAGENA

De acuerdo con las normas citadas *supra*, el Estado puede adquirir el bien inmueble por medio de una enajenación voluntaria que implica un acuerdo formal de voluntades entre las partes; sin embargo, si esto no es posible dentro del término de treinta (30) días hábiles, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo que determina que el procedimiento tiene el carácter de expropiación por vía administrativa, la autoridad competente, mediante un acto administrativo motivado, debe ordenar la expropiación.

La expropiación por vía administrativa conlleva la obligación, a cargo de la entidad, de reconocer una indemnización justa y plena que comprenda el valor del bien inmueble objeto de expropiación y los perjuicios toda vez que ésta “(...) constituye “(...) un instrumento para garantizar que el perjuicio sea transferido a todos los miembros de la colectividad y reparado de manera integral” (...)”².

La Ley 388 fue reglamentada por el Gobierno Nacional por medio del **Decreto 1420 de 1998**, cuyas disposiciones regulan los procedimientos, parámetros y criterios para la elaboración de los avalúos que determinan el valor comercial.

Según el artículo 2.º *ibídem*, el valor comercial de un inmueble es el precio más favorable por el cual éste se transaría en un mercado donde el comprador y el vendedor actuarían libremente, con el conocimiento de las condiciones físicas y jurídicas que afectan el bien. En efecto, la determinación del valor comercial de los inmuebles la debe realizar, a través de un avalúo, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la entidad que haga sus veces o las personas naturales o jurídicas de carácter privado registradas y autorizadas por las lonjas de propiedad raíz del lugar donde se ubiquen los bienes objeto de la valoración³.

Conforme al artículo 20 *ibídem*, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la entidad que cumpla sus funciones y las personas naturales o jurídicas registradas y autorizadas por las lonjas en sus informes de avalúo, especificarán el método utilizado y el valor comercial definido

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; sentencia de 6 de febrero de 2020, C.P. Dra. Nubia Margoth Peña Garzón; número único de radicación 08001233100019971225601

³ Artículo 3.º Decreto 1420 de 1998

Radicado: 13-001-23-33-000-2012-00043-00

Demandante: FUNDACIÓN CLUB ROTARIO DE CARTAGENA

independizando el valor del suelo, el de las edificaciones y las mejoras si fuere el caso, y las consideraciones que llevaron a tal estimación.

A instancias del artículo 21 ibídem, para determinar el valor comercial se deben tener en cuenta los siguientes **parámetros**:

"(...) La reglamentación urbanística municipal o distrital vigente al momento de la realización del avalúo en relación 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 presenten 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 determinarán en forma independiente y se adicionará al valor estimado de la parte afectada del inmueble para establecer su valor comercial.

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.

Cuando el objeto del avalúo sea un inmueble declarado de conservación histórica, arquitectónica o ambiental, por no existir bienes comprables en términos de mercado, el método utilizable será el de reposición como nuevo, pero no se 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, entendiendo por 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 [...]"

El artículo 22 ibídem, por su parte, establece que para la determinación del valor comercial de los inmuebles, se deberá tener en cuenta, por lo menos, las siguientes características:

Para el terreno:

Radicado: 13-001-23-33-000-2012-00043-00

Demandante: FUNDACIÓN CLUB ROTARIO DE CARTAGENA

1. Aspectos físicos tales como área, ubicación, topografía y forma.
2. Clases de Suelo: urbano, rural, de expansión urbana, suburbano y de protección.
3. Las normas urbanísticas vigentes para la zona o el predio.
4. Tipo de construcciones en la zona.
5. La dotación de redes primarias, secundarias y acometidas de servicios públicos domiciliarios, así, como la infraestructura vial y servicio de transporte.
6. En zonas rurales, además de las anteriores características deberá tenerse en cuenta las agrológicas del suelo y las aguas.
7. La estratificación socioeconómica del inmueble.

Para las construcciones:

1. El área de construcciones existentes autorizadas legalmente.
1. Los elementos constructivos empleados en su estructura y acabados.
1. Las obras adicionales o complementarias existentes.
1. La edad de los materiales.
1. El estado de conservación física.
1. La vida útil económica y técnica remanente.
1. La funcionalidad del inmueble para lo cual fue construido.
1. Para bienes sujetos a propiedad horizontal, las características de las áreas comunes.

Visto el artículo 25 ibídem, para la elaboración de los avalúos que se requieran con fundamento en las Leyes 9° de 1989 y 388 de 1997, se deberá aplicar uno de los siguientes métodos: el método de comparación o de mercado, el de renta o capitalización por ingresos, el de costo de reposición o el residual.

En síntesis, para elaborar el avalúo y determinar el valor del bien inmueble objeto de expropiación administrativa, la autoridad debe tener en cuenta la reglamentación urbanística municipal vigente y criterios de carácter objetivo; además, este no puede incorporar meras expectativas sino hechos ciertos y verificables.

Marco normativo y la sentencia de unificación sobre los actos administrativos susceptibles de control judicial

Según el artículo 71 de la Ley 388 de 1997, contra la decisión de expropiación por vía administrativa procede la 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 Sección Primera del Consejo de Estado, mediante sentencia proferida el 11 de diciembre de 2015, reiteró que procede únicamente la acción especial contenciosa administrativa contra el acto administrativo que decide la expropiación, al tenor de lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley 388 de 1997, y que esa última decisión y la oferta de compra **no** constituyen un acto administrativo complejo; asimismo, en relación con los actos por medio de los cuales se declaran los motivos de utilidad pública o de interés social, rectificó “(...) *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 (...)*”⁴.

El Consejo de Estado, en esa oportunidad, adoptó los siguientes criterios para unificar su jurisprudencia en materia de expropiación administrativa:

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; sentencia de 11 de diciembre de 2015; C.P. Dr. Roberto Augusto Serrato Valdés; núm. único de radicación: 25000232400020060100201

Radicado: 13-001-23-33-000-2012-00043-00

Demandante: FUNDACIÓN CLUB ROTARIO DE CARTAGENA

- 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 y producen efectos jurídicos inmediatos, así como directos respecto del administrado.
- La revisión judicial de los motivos de utilidad pública o de interés social se puede hacer a través del ejercicio de acción de nulidad y restablecimiento del derecho.
- La acción especial contencioso – administrativa también procede contra el acto administrativo que decide la expropiación con el fin de “(...) *obtener su nulidad y el restablecimiento del derecho lesionado, o para controvertir el precio indemnizatorio reconocido (...)*”, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley 388 de 1997.

2.5. Caso concreto.

El primer paso que debe darse en el procedimiento administrativo de expropiación es la **declaratoria de urgencia** por motivos de **utilidad pública**, acto en el que se consideran los motivos que existen para afectar el derecho de propiedad y demás derechos reales sobre bienes inmuebles, así como su finalidad, la cual debe corresponder a las señaladas en las hipótesis consagradas en el artículo 58 de la ley 388 de 1997, según se advirtió supra.

Entre dichas hipótesis se encuentran la ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social en los sectores de la salud, educación, recreación, centrales de abasto y seguridad ciudadana (literal a), y la ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos (literal c) entre otras.

Radicado: 13-001-23-33-000-2012-00043-00

Demandante: FUNDACIÓN CLUB ROTARIO DE CARTAGENA

Uno de los cuestionamientos formulados en la demanda tiene que ver con esta materia, en tanto se aduce que, el predio de la accionante no fue afectado a través de la resolución 1071 del 23 de diciembre de 1997, por medio del cual se declaró la urgencia por utilidad pública y la consecuente afectación de un sin número de inmuebles, entre lo cuales no se encontraba el de la actora, dado que no fue relacionado en el anexo 1 que se confeccionó por la empresa contratista para el efecto, a lo que agregó que, y de allí deriva el reproche, posteriormente mediante el decreto 1260 del 30 de diciembre del 2012, la Administración Distrital decretó la urgencia por utilidad pública nuevamente para involucrar en el proyecto de construcción que dio lugar a la declaratoria, el inmueble de su propiedad pero esta vez, sin que se haya atendido el estudio previo que, como aquel que sirvió de base a la declaratoria primigenia, era necesario, según su dicho. Destacó igualmente que, aun cuando dicha declaratoria (la segunda) afectó intereses particulares, no le fue notificada, desconociéndose el derecho de defensa.

Pues bien, se tiene acreditado que, en efecto, el 23 de diciembre del año 1997, la Administración Distrital de Cartagena, por medio del Decreto 1071 de esa fecha, declaró la urgencia por utilidad pública respecto de los inmuebles relacionados en el anexo No. 1 de dicho acto, para efectos de la enajenación voluntaria y de ser el caso, para la expropiación si no existiere acuerdo, de los inmuebles afectados (véase folios 115 a 123 Cdo. Anexo No. 1).

La finalidad de la declaratoria de urgencia fue la ejecución del Plan Integral de Obras de Infraestructura del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, establecido por el acuerdo 074 del 26 de diciembre de 1995, según como se desprende de la parte motiva de dicha disposición. De donde se advierte también como una de las obras a ejecutar comprensivas del proyecto, la denominada "Proyecto Acceso Rápido a la Variante Cartagena".

Para establecer el área afectada con el proyecto y los inmuebles eventualmente involucrados, en ese momento, el Distrito de Cartagena contrató los servicios de la Sociedad Clínica de Ingeniería & Cia. Ltda, quien fue la que finalmente determinó los bienes a afectar y confeccionó el anexo No. 1 del aludido Decreto 1071 de 1997.

Radicado: 13-001-23-33-000-2012-00043-00

Demandante: FUNDACIÓN CLUB ROTARIO DE CARTAGENA

Ahora bien, es evidente pues que no se involucró en el Decreto 1071 de 1997 el inmueble de propiedad de la demandante, pues el propio texto del Decreto 1260 del 30 de diciembre del 2010 (fls. 125 a 127 ídem), permite colegirlo, en tanto esboza como una de su razones precisamente el hecho de que en aquel no se afectó el inmueble.

De manera pues que, nada incide en el asunto el Decreto 1071 de 1997, más que para decantar que el inmueble de la accionante no fue afectado por dicha norma, en tanto no se incluyó por el Distrito de Cartagena en el anexo No. 1 de dicho decreto.

Es pues el Decreto 1260 del 30 de diciembre del 2010, el que conviene evaluar con mayor perspicacia, pues por medio de este fue que se declaró la urgencia por razón de utilidad pública, con vísperas a la afectación del inmueble de la accionante (y otro más) y el que dio pábulo a la expropiación que hoy se pone en tela de juicio.

Evidentemente, las razones y motivos que sirvieron de base al Distrito de Cartagena para dictar el Decreto 1260 del 2010, se sustentan en la ejecución del Plan Integral de Obras de Infraestructura del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, establecido por el Acuerdo 074 del 26 de diciembre de 1995, entre las que se encuentra el proyecto denominado “Corredor de Acceso Rápido a la Variante Cartagena” y como quiera que era necesario involucrar el inmueble de matrícula inmobiliaria 060-93060, es decir, el aludido en la demanda, pues se requeriría para desarrollar el proyecto, una franja de dicho inmueble equivalente a 109.47 mts², y toda vez que dicho inmueble no había sido incluido en el anexo del Decreto 1071 de 1997.

Es decir, la finalidad es la misma que se persigue o se persiguió con el decreto 1071 de 1997, teniendo como piso jurídico el Acuerdo Distrital 074 de 1995, en tanto deviene como la norma que autoriza la declaratoria de urgencia, concede las facultades y fija las directrices necesarias para el desarrollo del proyecto inmobiliario.

Se advierte pues que no hay evidencia empírica para admitir que desatiende el Decreto 1260 del 2010, los lineamientos legales expuestos en las normas que consagran el procedimiento de expropiación por vía administrativa, luego tampoco la hay para dudar (según lo expresado en su texto) que sea consecuente con los lineamientos consagrados en los artículos 63 (motivos de la utilidad pública), 64 (condiciones de urgencia) y

Radicado: 13-001-23-33-000-2012-00043-00

Demandante: FUNDACIÓN CLUB ROTARIO DE CARTAGENA

65 (criterios para la declaratoria de urgencia). Se recuerda que existe una norma marco que fija las condiciones de la declaratoria de urgencia y ella, por tratarse de una norma de alcance no nacional, requiere prueba; al no estar presente se debe estar el intérprete al texto de la actuación.

Ahora bien, dice la demandante que la afectación de su predio debía ser el resultado de un concepto técnico de la firma privada SOCIEDAD CLÍNICA DE INGENIERIA Y CIA LTDA, pues fue ella quien determinó en el anexo 1 del Decreto 1071 de 1997, cuales eran los predios a afectar por razón del proyecto inmobiliario; por esa razón considera que se incurrió en la violación de los derechos que invoca y que ello debe conllevar la nulidad del acto que finalmente declaró la expropiación.

Para la Sala no es de recibo esa aseveración, pues para que opere la declaratoria de urgencia por motivos de utilidad pública, con miras a la afectación de inmuebles de cara a un proyecto de interés general, se requiere en esencia, el cumplimiento de los artículos 63, 64 y 65 de la ley 388 de 1997, sin que ninguno de ellos se ordene o condicione la validez del acto administrativo de declaratoria de urgencia a la existencia del concepto previo a que alude la parte activa.

El artículo 66 y 67 ídem, hacen alusión a la forma y contenido del acto administrativo de los que tampoco se desprende que sea condición de validez el estudio o concepto previo.

De dichas norma emerge que, basta la competencia, que en este caso es del Distrito de Cartagena según lo ordena la regla 59 y 64 ídem, y fundamentalmente que existan los motivos de utilidad pública y las condiciones de la urgencia, circunstancias que deben obedecer, según las reglas 63, 64 y 65 ejudem, a una suerte de norma marco que para el caso debió adoptar el Consejo Distrital de Cartagena, la que como se observa del texto de los mentados decretos fue el Acuerdo 074 del 26 de diciembre de 1995, por medio del cual que estableció Plan Integral de Obras de Infraestructura del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, y de donde derivó también el proyecto denominado "Acceso rápido a la variante de Cartagena". Con todo, si hay una norma que debió cumplirse en torno a las condiciones de la declaratoria de urgencia, evidentemente fue el referido acuerdo, no obstante lo cual, deviene imposible confrontarlo por cuanto no reposa en el expediente y es norma de alcance no nacional.

Se informa que dicho acto no fue notificado a la parte actora, y en ese entendimiento debe decirse que evidentemente, no aparece en el expediente administrativo la prueba que siquiera se haya enviado el citatorio a la Fundación Club Rotario de Cartagena, para efectos de surtir el trámite de notición personal.

Sin embargo, si hay prueba que demuestra que el Distrito de Cartagena disgregó el acto que conforme al artículo 66 de la ley 388 de 1997 debe adoptarse a efectos de determinar formalmente la iniciación del procedimiento de expropiación por la vía administrativa, para, en decisión separada, esto es, a través de la Resolución 6060 del 30 de diciembre del 2010 (fls. 230 a 244 Cdno. Anexo No. 1), disponer la oferta de compra de la zona afectada del predio de la demandante (la franja de los 109.47 m2), la que si fue notificada personalmente, pues milita al folio 242 ídem, el citatorio hecho al señor Representante Legal del Club Rotario de Cartagena, señor German Cabrera Cuellar, con nota de recibido el 01 de febrero del 2011, misma fecha de extensión del citatorio.

Y a folio 243 ídem, descansa el oficio de fecha 9 de febrero del 2011, enviado por el señor Cabrera Cuellar, en representación del Club Rotario de Cartagena, en donde se evidencia que fue enterado del contenido de la referida Resolución 6060 del 30 de diciembre del 2010, es decir, la que dispone la oferta de compra como primer paso para agotar el procedimiento de enajenación voluntaria y en última instancia la expropiación.

Acontece algo particular y es que la administración no siguió la directriz expuesta por el artículo 66 de la ley 388 de 1997, que indica que en el mismo acto que determina la expropiación por vía administrativa, se deberá *"constituir la oferta de compra tendiente a obtener un acuerdo de enajenación voluntaria"*, acto único que deberá notificarse al titular del derecho de propiedad del inmueble afectado, pues es evidente que una fue al decisión que declaró la urgencia por utilidad pública y determinó el inicio del procedimiento de expropiación administrativa (Decreto 1260 del 30 de diciembre del 2010) y otra aquella que constituyó la oferta de compra para enajenación voluntaria (Resolución 6060 del 30 de diciembre del 2010), sin embargo, esa circunstancia no deriva en transgresión a garantía fundamental alguna, pues aun cuando se dividió al decisión, finalmente se logró el efecto perseguido por la citada regla 66 de la ley

Radicado: 13-001-23-33-000-2012-00043-00

Demandante: FUNDACIÓN CLUB ROTARIO DE CARTAGENA

388 de 1997, pues se notificó personalmente el acto de oferta de compra para enajenación voluntaria, enterándose la parte accionante de todos los pormenores de la decisión, tanto de lo contenido en esta, como de aquello dispuesto en el Decreto 1260 del 30 de diciembre del 2010 (el que afectó a utilidad pública), tanto así que, como se advierte del oficio de 9 de febrero de 2011 (fls. 243 a 244 Cdo. Anexo No. 1), el Club Rotario de Cartagena de Indias exhortó al Distrito para que estudiara la posibilidad de un acuerdo y le fuera aceptado el pago del impuesto predial con parte del área del lote afectado, lo cual implicaría una reconfiguración del avalúo.

Lo particular de este oficio es que permite ver, no solo que, la parte activa en esta causa se enteró debidamente de las decisiones de la administración, sino que estuvo de acuerdo con el avalúo determinado en la resolución 6060 del 2010, al punto que ofreció compensación por ser deudora de impuesto predial.

Escribió en esa oportunidad la Fundación Club Rotario de Cartagena de Indias al Departamento de Valorización del Distrito de Cartagena:

“(…)

Le informamos que hemos solicitado a la SECRETARIA DE HACIENDA el favor de aprobar, de común acuerdo con nosotros, un nuevo avalúo comercial del área de terreno de nuestra propiedad, del cual la Alcaldía Mayor de Cartagena mediante resolución No. 6060 de 30 de diciembre de 2010 ordenó la afectación con fines de utilidad pública, para terminar de construir un puente peatonal en la transversal 54, con el objeto de tratar de llegar a un arreglo entre las partes, y poder pagar con área del mismo lote, el valor pendiente de nuestra deuda de IMPUESTO PREDIAL Y DE VALORIZACIÓN, respecto de los terrenos o inmuebles siguientes:

060-0093060

Lo anterior con el fin de agilizar el proceso de traspaso del lote de más de 800 metros cuadrados, en el cual están los 109.47 a que se refiere la mencionada Resolución de afectación, con lo cual se buscara evitar cualquier perjuicio en contra nuestra, y, por el contrario recibir lo justo y equitativo, en aras de cancelar la deuda total que tenemos con el Distrito.

(…)”

Así pues, no deviene violación a garantía alguna, en los términos planteados, respecto de los actos intermedios que vienen de comentarse, pues bien que se acató sin cuestionamiento alguno la Resolución 6060 del

Radicado: 13-001-23-33-000-2012-00043-00

Demandante: FUNDACIÓN CLUB ROTARIO DE CARTAGENA

2010, que constituyó la oferta de compra, así lo permite ver el oficio acabado de transcribir, pero con todo y esto, interpretada la ley 388 de 1997 de manera sistemática, conlleva a aceptar que, por tratarse la aludida resolución del acto que formula la oferta de compra para enajenación voluntaria, en atención a lo dispuesto en el artículo su artículo 61 ídem, se trata de una decisión no susceptible de recursos en vía gubernativa, luego quedaba simplemente acatarla.

Otra de las quejas que formula la demandante es lo alusivo al avalúo del predio expropiado, el que según comenta no respetó las reglas legales que le son propias y en tanto a su juicio, se requerían mínimo dos pericias, por tratarse de peritos privados, además de que no se ajustó a la reglamentación realmente vigente y no se puso en conocimiento del representante legal para la garantía del derecho de defensa.

Lo primero que debe indicarse es que no es de recibo lo de que, no se puso en conocimiento el avalúo para garantía del derecho de defensa, pues este (el avalúo) es parte del contenido de la Resolución 6060 del 30 de diciembre del 2010, por medio de la cual se formuló la oferta de compra a la parte demandante, que tal y como se analizó con amplitud arriba fue debidamente notificada a la parte actora y no cuestionada por ella, aunque se debe iterar que dicha medida no admite recursos en vía gubernativa, según lo planea el artículo 61 ídem, luego no existe transgresión alguna por pretermisión de recursos.

Lo segundo que se sugiere es que no se cumplieron las disposiciones del artículo 61 de la ley 388 de 1997, por cuanto, mínimo se requerían los avalúos de dos peritos, no obstante la normativa no consagra esa obligación, siendo esto una interpretación equivocada.

El inciso primero de precepto aludido advierte que el precio de adquisición será igual al valor comercial y el valor puede ser obtenido de varias maneras, una de ellas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, o la entidad que cumpla sus funciones y la otra opción es la de peritos privados inscritos en lonjas o asociaciones; en manera alguna obliga la disposición a que se confeccionen dos avalúos para que hagan parte de la oferta de compra.

Con un avalúo de un perito privado inscrito en lonja se cumple el precepto, como en efecto ocurrió en el caso de marras, pues según se

Radicado: 13-001-23-33-000-2012-00043-00

Demandante: FUNDACIÓN CLUB ROTARIO DE CARTAGENA

corroborara de lo manifestado en el texto de la resolución 6060 del 30 de diciembre del 2010, el avalúo fue presentado por el señor José de los Santos Pérez Castillo, vinculado a la empresa AVALUAR LTDA, quien es miembro de la Lonja Inmobiliaria de Cartagena, según se desprende de la documentación vista a folios 61 a 75 del cuaderno No. 1.

Evidentemente, no hay lugar para concluir violación a normas por este aspecto, pues para determinar el precio del inmueble, según el primer inciso del artículo 61 de la ley 388 de 1997, basta el avalúo de un perito particular inscrito en lonja

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

En asocio con la norma citada, el Decreto ley 2150 de 1995 reproduce la misma obligación respecto al avalúo de los inmuebles que deban realizar las entidades públicas, con la nota particular de que, en el caso de avalúo de persona natural de carácter privado (como en el caso de marras), debe estar registrada y autorizada por la Lonja de Propiedad Raíz del lugar donde se encuentre el bien, luego por ello tampoco debe haber reproche.

“ARTÍCULO 27. AVALÚOS DE BIENES INMUEBLES. <Expresiones subrayadas condicionalmente EXEQUIBLES> Los avalúos de bienes inmuebles que deban realizar las entidades públicas o que se realicen en actuaciones administrativas, podrán ser adelantados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o por cualquier persona natural o jurídica de carácter privado, que se encuentre registrada y autorizada por la lonja de propiedad raíz del lugar donde esté ubicado el bien para adelantar dichos avalúos.

PARÁGRAFO. Si la entidad pública escoge la opción privada, corresponderá a la Lonja determinar, en cada caso, la persona natural o jurídica que adelante el avalúo de bienes inmuebles.”

Aunado a lo anterior, se cuestionó que no se siguió la norma reglamentaria expedida por el gobierno nacional para efectos del avalúo el inmueble, al punto que nunca fue citada por la Administración Distrital, siendo ello

Radicado: 13-001-23-33-000-2012-00043-00

Demandante: FUNDACIÓN CLUB ROTARIO DE CARTAGENA

importante para la oferta y la negociación voluntaria, sin embargo, no expone al actor cuales fueron en esencia los yerros del avalúo.

Todo este tema del avalúo deviene *sui generis* en el caso concreto, pues la demanda se ha encargado de cuestionarlo agudamente pero de maneja vaga y abstracta, y pareciera que lo que busca (cosa que tampoco está clara), es evidenciar una diferencia económica entre lo que se obtuvo como resultado en el avalúo acogido por el Distrito de Cartagena en su momento y lo que realmente valía el bien, para enderezar una posible desmejora patrimonial y con ello, el derecho a un precio indemnizatorio mas amplio, si así es, no se ha atinado en demostrar cual es esa diferencia económica, en que se basa, y fundamentalmente (se retira), cuales son los errores en que incurrió la administración a la hora de avaluar el bien. Si se tratase de depreciación del remanente del predio, opera la misma conclusión.

Para dar respuesta a todos los interrogantes, piénsese en que, difícilmente pueda la Sala concluir que no se ajustó el avalúo al justiprecio, siendo que se encuentra que la parte demandante no aportó otro avalúo especializado exponiendo las razones técnicas que permitieran dilucidar la imprecisión del avalúo que realizó la entidad demandada y el fundamento de la diferencia en el precio indemnizatorio. La pericia decretada en el proceso, como se verá infra, no abarcó ese objeto y por ello deviene inane.

En efecto, se omitió presentar al Tribunal un razonamiento técnico que permita concluir que no es correcto el avalúo oficial o que la entidad incurrió en alguna deficiencia que afectó el valor comercial del bien inmueble, ya desagregada la franja expropiada; tampoco se indicaron las razones por las cuales ha de considerarse que el método utilizado para avaluar (el de la comparación) no era el correcto.

Valga la oportunidad para recordar que la jurisprudencia, con fundamento en la normativa que regula el asunto, ha considerado que el precio indemnizatorio está amparado por la **presunción de legalidad** al ser incorporado al acto administrativo que ordena la expropiación, por lo tanto, **la parte demandante tiene la carga de probar cuál es el error o la incorrección del avalúo oficial**. Sobre el particular, la Sección Primera del Consejo de Estado, mediante sentencia proferida el 15 de agosto de 2019, precisó lo siguiente:

*"(...) Sin embargo, tal y como lo estimó el a quo en la sentencia apelada, el documento presentado por el auxiliar de la justicia designado, valga decir, el Avalúo M-0225-03-12 del 28 de marzo de 2012, que reposa en folios 215 a 222 del cuaderno N.º 1 del expediente, constituye un nuevo avalúo, según el cual el valor comercial del inmueble, incluido el daño emergente, asciende a la suma de \$238.878.657, **sin que en el mismo se analizara y desvirtuara el realizado por la entidad demandada.***

En efecto, como lo advirtió el Tribunal de instancia, el documento en análisis no hizo alusión alguna a la diferencia del precio de indemnización con relación al avalúo que se había practicado y, muchos menos, se refirió a las conclusiones a las cuales se habían llegado.

(...)

Así pues, el avalúo no contiene un razonamiento que soporte tal diferencia de precio, en los términos solicitados por la propia parte demandante, sujeto procesal peticionario de la prueba.

(...)

Sobre el particular, la Sala recuerda que es reiterada y pacífica la jurisprudencia de esta Corporación en la cual se ha sostenido que el precio establecido en los actos acusado se encuentra amparado por la presunción de legalidad y de certeza de las decisiones de la administración, y que la misma debe ser desvirtuada a través de los diferentes medios de prueba establecidos en el ordenamiento jurídico, lo cual no ocurrió en el sub lite [...]”⁵.

En el caso *sub examine*, la parte demandante no probó que el avalúo oficial es equivocado.

Ahora bien, la prueba pericial practicada en la audiencia no determinó el valor del metro cuadrado para la época en que se dio el procedimiento administrativo de expropiación, luego deviene imposible establecer si en efecto, el avalúo histórico no se ajustó a lo que para la época se consideraba como justiprecio.

Así mismo, debe decirse que el mayor valor que actualmente tenga el metro cuadrado de tierra en la zona, en relación con lo que costó en el momento de la expropiación, no tiene por qué tomarse a ciegas como valor perdido para la parte actora, pues las condiciones socio geográficas del terreno no eran las mismas antes y ahora. En todo caso debió acreditarse técnicamente que las condiciones en que se encontraba el

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera; sentencia de 15 de agosto de 2019; C.P. Dr. Roberto Augusto Serrato Valdés; núm. único de radicación: 25000232400020110019601

predio permitían proyectar a futuro una mayor valorización. Todos estos aspectos no los dilucidó la pericia.

El tema de la depreciación del resto del lote o área residual, utilizando palabras del perito, no le queda claro a la Sala, particularmente porque no explicó porque razón y en qué medida puede entenderse que el resto del área se trona inservible, ni cuál fue la deficiencia en que incurrió la administración al avaluar, de la que pueda desprenderse que se afectó el valor comercial del bien inmueble, ya desagregada la franja expropiada.

Con todo y lo dicho, no sería coherente con el ordenamiento jurídico, darle credibilidad a una pericia que, tal y como fue señalado supra, debe ser consecuente con las prescripciones de los reglamentos que para el efecto ha establecido el Gobierno Nacional (esto es el Decreto 1420 de 1998), mas aún cuando la parte actora pide a gritos el cumplimiento de los mismos.

Y es que, se tiene que el perito, si bien hace parte de la lista de auxiliares de la justicia, no acredita estar en la posición que exige tanto el artículo 61 de la ley 388 de 1997, el artículo 27 del Decreto ley 2150 de 1995 y el artículo 8 del Decreto 1420 de 1998, los que exigen que se trate de perito autorizado por una Lonja de Propiedad Raíz del lugar donde está ubicado del bien.

En línea con lo anterior, lejos está de cumplir la pericia las exigencias del capítulo cuarto de la norma ejusdem, en lo que a parámetros y criterios de elaboración se exige para los avalúos.

Así que, no sería congruente que se permitiese confrontar el precio indemnizatorio establecido en el acto demandado, el cual se entiende amparado con la presunción de legalidad y certeza, con una pericia que no se ajusta a la normatividad técnica existente.

En suma, en el caso *sub examine*, una vez más debe colegirse que la parte demandante no probó que el avalúo oficial es equivocado y tampoco demostró el daño causado como consecuencia de la resolución 3360 del 16 de mayo del 2011, por medio de la cual se decretó la expropiación por vía administrativa.

Radicado: 13-001-23-33-000-2012-00043-00

Demandante: FUNDACIÓN CLUB ROTARIO DE CARTAGENA

La resolución 3360 del 16 de mayo del 2011 (acto demandado), fue la consolidación del procedimiento de expropiación, a esta le precedió el trámite indagado y valorado con anterioridad (folio 260 a 264 del cuaderno anexo No. 1). Como fue posible corroborarlo, en sustancial, no adolece de vicio alguno, o por lo menos no se acredita ello, más bien se corroboraron los motivos y las finalidades, así como las condiciones de la declaratoria de urgencia que viene a ser base fundamental del proceso expropiatorio.

Ahora bien, se observa que en su estructura formal no desdice el acto de los parámetros normativos ya analizados, y particularmente de lo contenido en el artículo 68 de la ley 388 de 1997⁶, pues contiene la identificación plena del bien expropiado, su situación jurídica, su destinación, la cual resulta acorde a los motivos de utilidad pública y las condiciones de urgencia, el valor del precio indemnizatorio y al forma de pago, la cual a su vez se atempera a los lineamientos del artículo 67 *ibidem*⁷, siendo del caso aclarar que se acreditó el pago efectivo en los términos del artículo 70 numeral 2 *idem*, tanto así que se fue el Distrito más allá de lo que ordena la norma, e hizo un depósito judicial, según permiten ver los documentos que militan a folios 406 a 440 del cuaderno anexo 1; también se aprecia que se dio la orden de inscripción en el registro de

⁶ **"ARTICULO 68. DECISION DE LA EXPROPIACION.** Cuando habiéndose determinado que el procedimiento tiene el carácter de expropiación por vía administrativa, y transcurran treinta (30) días hábiles contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo de que trata el artículo 66 de la presente ley, sin que se haya llegado a un acuerdo formal para la enajenación voluntaria contenido en un contrato de promesa de compraventa, la autoridad competente dispondrá mediante acto motivado la expropiación administrativa del bien inmueble correspondiente, el cual contendrá lo siguiente:

1. La identificación precisa del bien inmueble objeto de expropiación.
2. El valor del precio indemnizatorio y la forma de pago.
3. La destinación que se dará al inmueble expropiado, de acuerdo con los motivos de utilidad pública o de interés social que se hayan invocado y las condiciones de urgencia que se hayan declarado.
4. La orden de inscripción del acto administrativo, una vez ejecutoriado, en la correspondiente Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, para los efectos de que se inscriba la transferencia del derecho de dominio de su titular a la entidad que haya dispuesto la expropiación.
5. La orden de notificación a los titulares de derecho del dominio u otros derechos reales sobre el bien expropiado, con indicación de los recursos que legalmente procedan en vía gubernativa.

⁷ **"ARTICULO 67. INDEMNIZACION Y FORMA DE PAGO.** En el mismo acto que determine el carácter administrativo de la expropiación, se deberá indicar el valor del precio indemnizatorio que se reconocerá a los propietarios, el cual será igual al avalúo comercial que se utiliza para los efectos previstos en el artículo 61 de la presente ley. Igualmente se precisarán las condiciones para el pago del precio indemnizatorio, las cuales podrán contemplar el pago de contado o el pago entre un cuarenta (40%) y un sesenta por ciento (60%) del valor al momento de la adquisición voluntaria y el valor restante en cinco (5) contados anuales sucesivos o iguales, con un interés anual igual al interés bancario vigente en el momento de la adquisición voluntaria.

Radicado: 13-001-23-33-000-2012-00043-00

Demandante: FUNDACIÓN CLUB ROTARIO DE CARTAGENA

instrumentos públicos y la de notificación a los titulares del derecho de dominio.

Ha evidencia que la resolución en comento fue notificada a través del edicto No. 55 (véase folio 265 del cuaderno anexo No. 1), mismo que se desfijo el 13 de junio del 2011 según se advierte de la constancia vista a folio 268 del cuaderno Anexo No. 1. No se interpuso contra ella el único recurso procedente, según el artículo 69 ibídem, es decir, el de reposición.

Así pues que, no cuestionó la demandante la decisión tomada en la resolución 3360 del 16 de mayo del 2011, por medio de la cual se decretó la expropiación por vía administrativa, luego con que argumento se asegura la violación al debido proceso y derecho de defensa respecto de dicho acto, siendo que, notificado debidamente, no lo cuestiona el afectado con el único medio impugnatorio dispuesto por el ordenamiento para ello.

Para fortuna para la parte activa, la resolución 3360 del 16 de mayo del 2011, fue adicionada por la 4350 del 09 de agosto del año 2011 (fls. 43 a 45 Cdno. No. 1), en razón a la necesidad de especificación de los linderos de la franja expropiada, reviviendo el término para impugnar y siendo esta aprovechada entonces para el efecto, según se observa del recurso de reposición presentado el 6 de septiembre del 2011 (véanse folios 273 a 277 cuaderno anexo No.1).

En tal virtud, el Distrito de Cartagena profirió al resolución 5004 del 14 de octubre del 2011, por medio de la cual resolvió no solo el recurso de reposición aludido, sino la nulidad propuesta desde el 30 de junio del 2011. Dicha resolución fue notificada debidamente, pues la resolución 5564 del 26 de diciembre del 2011 (fls. 55 a 59 Cdno. No. 1) es fiel prueba de ello, en tanto resolvió nuevamente un recurso de reposición contra aquella, aun cuando se encontraba agotada la vía gubernativa.

En fin, no hubo violación de garantía fundamental alguna, siendo que incluso hay evidencia de haber ido la administración más allá del trámite estricto de la vía gubernativa, pues se advierte reposición de reposición.

También deviene importante remarcar que nunca estuvo en desacuerdo la Fundación Club Rotario de Cartagena, ni con el precio indemnizatorio, ni con la expropiación *per se*, tanto que así que en varias oportunidades lo

Radicado: 13-001-23-33-000-2012-00043-00

Demandante: FUNDACIÓN CLUB ROTARIO DE CARTAGENA

manifestó expresamente; prueba de ello son los oficios radicados ante la Administración Distrital, entre ellos particularmente el del el 26 de mayo del 2011 (fls. 280 a 281 Cuadenor anexo No.1), en donde de manera terminante se indica que se “acepta al resolución 3360 del 16 de mayo del 2011”, siempre y cuando se acepte el pago del impuesto predial debido con parte del inmueble expropiado.

El núcleo rector de la discusión o grueso del debate jurídico factico, planteado en los recursos que desataron la vía gubernativa, giró esencialmente en torno a dos puntos, el acto administrativo que declaró de utilidad pública el bien y el precio indemnizatorio, es decir, los mismos puntos que conforman el debate en este contencioso de anulación y que quedaron ampliamente desatados.

A lo que se debe agregar que, el acto administrativo que determina la expropiación por vía administrativa y declara la urgencia por utilidad pública, a la luz de la jurisprudencia de unificación (véase marco normativo de unificación), por crear una situación jurídica particular y concreta y producir efectos jurídicos inmediatos, así como directos respecto del administrado, constituye un acto susceptible de ser controlado por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, previa demanda del perjudicado, no obstante lo cual, en el *sub examine* dicho acto no fue demandado, luego, aun cuando *ab initio* se valoraron varios aspectos alegados por el extremo activo en torno a dicha decisión, finalmente debe concluirse que ese acto, por gozar de presunción de legalidad y no haber sido demandado, no puede repercutir en la decisión final a adoptar y en todo caso, si se revisó su ajustamiento al procedimiento, lo fue porque se revisó el trámite administrativo de manera integral, siendo este uno de los aspectos más subrayados por la demanda.

En razón a todo lo dicho, para la Sala debe permanecer incólume la presunción de legalidad de los actos demandados, pues no se crédito el cargo de nulidad formulado, razón pro la cual se denegaran las pretensiones de la demanda.

2.6. Costas.

En virtud de lo establecido en el artículo 188 del CPACA, procede la Sala de Decisión a disponer sobre la condena en costas, bajo los términos previstos en el Código General del Proceso, que en el artículo 365 dispone:



“(…) En los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia la condena en costas se sujetará a las siguientes reglas:

1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso, o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, casación, queja, súplica, anulación o revisión que haya propuesto. Además, en los casos especiales previstos en este código.

Además se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o de amparo de pobreza, sin perjuicio de lo dispuesto en relación con la temeridad o mala fe.

2. La condena se hará en sentencia o auto que resuelva la actuación que dio lugar a aquella.

3. En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda.

4. Cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias.

5. En caso de que prospere parcialmente la demanda, el juez podrá abstenerse de condenar en costas o pronunciar condena parcial, expresando los fundamentos de su decisión.

6. Cuando fueren dos (2) o más litigantes que deban pagar las costas, el juez los condenará en proporción a su interés en el proceso; si nada se dispone al respecto, se entenderán distribuidas por partes iguales entre ellos.

7. Si fueren varios los litigantes favorecidos con la condena en costas, a cada uno de ellos se les reconocerán los gastos que hubiere sufragado y se harán por separado las liquidaciones.

8. Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación.

9. Las estipulaciones de las partes en materia de costas se tendrán por no escritas. Sin embargo podrán renunciarse después de decretadas y en los casos de desistimiento o transacción.

Así las cosas, se condenará a la parte **demandante** al pago de las costas que efectivamente se hayan causado, ordenando a la Secretaría General de esta Corporación su liquidación conforme lo dispuesto en el artículo 366 del C.G.P., incluyéndose en las mismas las agencias en derecho que procederá a fijar la Sala dando aplicación al Acuerdo 1887 de 2003 del Consejo Superior de la Judicatura, en su artículo 3 y 4, en concordancia con el numeral 3.1.2 del artículo 6º, en el cual se dispone que en los asuntos de primera instancia con cuantía adelantados ante la Jurisdicción

Radicado: 13-001-23-33-000-2012-00043-00

Demandante: FUNDACIÓN CLUB ROTARIO DE CARTAGENA

Contencioso Administrativa, las agencias en derecho se fijarán en la suma de hasta el 20% del valor de las pretensiones reconocidas o negadas en la sentencia.

En ese orden la Sala de Decisión fijará las agencias en derecho en la suma de UN MILLON CIENTO NUEVE MIL CUATROCIENTOS SETENTA PESOS (\$1.109.470), que corresponden al cero punto uno por ciento (0.1%) de las pretensiones materiales estimadas y negadas.

DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar, Sala de Decisión Oral N° 1, administrando justicia en nombre de la República, y por autoridad de la Ley,

IV. FALLA:

PRIMERO: NIÉGANSE las súplicas de la demanda, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.

SEGUNDO: CONDÉNASE en costas a la parte **demandante**. Por secretaría, una vez en firme la sentencia se liquidarán. Se reconocen agencias en derecho en la suma de UN MILLON CIENTO NUEVE MIL CUATROCIENTOS SETENTA PESOS (\$1.109.470), de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente sentencia.

TERCERO: Una vez ejecutoriada la presente providencia archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

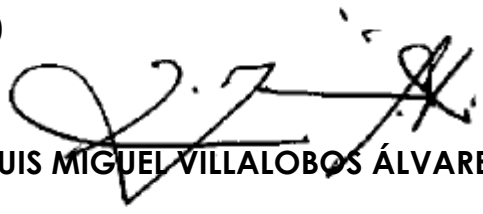
Constancia: El proyecto de esta providencia fue debatido y aprobado en la sesión de la fecha -

LOS MAGISTRADOS

ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS.

(Ponente)


JOSÉ RAFAEL GUERRERO LEAL


LUIS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ

Radicado: 13-001-23-33-000-2012-00043-00
Demandante: FUNDACIÓN CLUB ROTARIO DE CARTAGENA

Firmado Por:

ROBERTO MARIO CHAVARRO COLPAS
MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO 001 SIN SECCIONES DE BOLIVAR

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

f18ca09f6d9ea395b80bd02f204957c9d320c58064984306f6caf13b5ad89a0d

Documento generado en 24/11/2020 08:04:15 a.m.

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>