

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN “C”
MAGISTRADA PONENTE: MARÍA CRISTINA QUINTERO FACUNDO

ESCRITURAL

Bogotá, D. C., tres (03) de junio de dos mil veinte (2020).
(Proyecto discutido y aprobado en Sala de la fecha)

Expediente	1100133310352009-00092-01
Sentencia	SC3-06-20-2293
Medio de Control	REPARACIÓN DIRECTA
Demandantes	SAÚL SUAREZ NIÑO y AMELIA SANABRIA DE SUAREZ
Demandados	BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL y EMPRESA DE RENOVACIÓN Y DESARROLLO URBANO DE BOGOTÁ
Asunto	SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA
Tema	TRÁMITE DE PAGO POR CONSIGNACIÓN DEL PRECIO INDEMNIZATORIO POR EXPROPIACIÓN – JURIDICIDAD DE LA MORA PROPIA DEL PAGO POR CONSIGNACIÓN.

Advertido que el sub-lite se rige en marco del artículo 308 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – C.P.A.C.A, por el régimen jurídico anterior, integrado por el Código Contencioso Administrativo – C.C.A., y en lo no previsto en el mismo, a manera de norma supletoria, por el Código General del Proceso – C.G.P., subrogatorio del Código de Procedimiento Civil – C.P.C., se tiene que surtido por la Magistrada Sustanciadora el trámite señalado en el artículo 212 del precitado C.C.A¹, encuentra para que la Sala provea.

I. OBJETO DE LA DECISIÓN

Desatar el recurso de apelación promovido por la activa, contra la sentencia desestimatoria de sus pretensiones, proferida el 12 de junio de 2018, por el Juzgado 60 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá.

¹⁴(...) El recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia se interpondrá y sustentará ante el *a quo*. Una vez sustentado el recurso, se enviará al superior para su admisión. Si el recurso no es sustentado oportunamente, se declarará desierto por el inferior.

El término para interponer y sustentar la apelación será de 10 días, contados a partir de la notificación de la sentencia.

Recibido el expediente por el superior y efectuado el reparto, el recurso, si reúne los requisitos legales, será admitido mediante auto que se notificará personalmente al Ministerio Público y por estado a las otras partes.

Las partes, dentro del término de ejecutoria del auto que admita el recurso, podrán pedir pruebas, que solo se decretarán en los casos previstos en el artículo 214 de Código Contencioso Administrativo. Para practicarlas se fijará un término hasta de diez (10) días.

Ejecutoriado el auto admisorio del recurso o vencido el término probatorio, se ordenará correr traslado a las partes por el término común de diez (10) días para alegar de conclusión y se dispondrá que vencido este, se dé traslado del expediente al Ministerio Público, para que emita su concepto.

Vencido este término se enviará el expediente al ponente para que elabore el proyecto de sentencia. Este se debe registrar dentro del término de treinta (30) días y la Sala o Sección tendrá quince (15) días para fallar.

Se ordenará devolver el expediente al tribunal de origen para obediencia y cumplimiento.”

II- ANTECEDENTES

2.1. ARGUMENTOS Y PRETENSIONES DE LA DEMANDA²

2.1.1. Conforme reseña el libelo introductorio, los demandantes el señor SAUL SUAREZ NIÑO y la señora AMELIA SANABRIA DE SUAREZ adquirieron tres (3) inmuebles en común y proindiviso que se encontraban englobados físicamente en un solo predio de 410 metros cuadrados, y estaba arrendado para el funcionamiento de un parqueadero denominado “LAS SSS 229”

El alcalde mayor de Bogotá, mediante los Decretos Nos. 240 y 368 de 2006, declaró zona de interés público, el sector donde se encuentran ubicados los mencionados predios, y ordenó a la EMPRESA DE RENOVACIÓN Y DESARROLLO URBANO DE BOGOTÁ, que se iniciaran las gestiones necesarias tendientes a adquirir todos los predios ubicados en esta zona donde se desarrollaría el proyecto CENTRO CULTURAL ESPAÑOL MANZANA 5.

La EMPRESA DE RENOVACIÓN Y DESARROLLO URBANO DE BOGOTÁ, ordenó la inscripción de las resoluciones de oferta ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos entre julio y agosto de 2006, por medio de las cuales declaraba de carácter administrativa, la expropiación de los inmuebles en cuestión y con ello se dio inicio al proceso.

En trámite del mismo y dado que los demandantes estaban inconformes con el precio indemnizatorio, decidieron presentar dos avalúos con el propósito de que el valor se ajustara a la realidad. Sin embargo, la EMPRESA DE RENOVACIÓN Y DESARROLLO URBANO DE BOGOTÁ, ignoró dichos avalúos y procedió a expedir las Resoluciones Nos. 80 y 81 de septiembre de 2006 y la Resolución No. 90 del 10 de octubre siguiente, ordenando la expropiación de los tres inmuebles propiedad de los demandantes, teniendo como motivo, no haber sido posible llegar a un arreglo directo.

Decisiones contra las que se promovió recurso de reposición, que finiquitó con la confirmación de aquellas. No obstante, los demandantes continuaron siendo citados por la EMPRESA DE RENOVACIÓN Y DESARROLLO URBANO DE BOGOTÁ, a reuniones tendientes a discutir el precio indemnizatorio, y que se prolongaron hasta junio de dos mil 2007, informándoles que se encontraban aún en etapa de arreglo directo, cuando en realidad ya se habían expedido las Resoluciones que decretaron la expropiación.

² Folios 3 al 13 y 23 al 26 del cuaderno principal.

El día 9 de junio de 2007, la EMPRESA DE RENOVACIÓN Y DESARROLLO URBANO DE BOGOTÁ mediante comunicación sin numeración, referenciada como notificación de expropiación informó a los propietarios que habían expropiado sus inmuebles.

El señor SAUL SUAREZ NIÑO y la señora AMELIA SANABRIA DE SUAREZ se dirigieron al Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Primera en dos oportunidades para tratar de retirar el dinero correspondiente a la indemnización por expropiación, en la primera oportunidad le informaron, en la Secretaría de dicha corporación que no existía registro de consignación por tal concepto y por tanto que no había tal título valor a su nombre.

En una segunda oportunidad, se realizó llamada telefónica desde las instalaciones de la EMPRESA DE RENOVACIÓN Y DESARROLLO URBANO DE BOGOTÁ al Tribunal Administrativo Sección Primera solicitando información sobre la consignación realizada por la EMPRESA DE RENOVACIÓN Y DESARROLLO URBANO DE BOGOTÁ en favor de los expropiados, en principio parecía que dicha consignación no existía sin embargo, posteriormente se dieron cuenta que si existía una consignación hecha por la EMPRESA DE RENOVACIÓN Y DESARROLLO URBANO DE BOGOTÁ pero a nombre del Tribunal Administrativo de Bogotá y no de los expropiados.

Posteriormente, se le informó a los expropiados que para poder recibir el dinero consignado como pago de los predios expropiados la EMPRESA DE RENOVACIÓN Y DESARROLLO URBANO DE BOGOTÁ debía ajustar el procedimiento y proceder a realizar nuevamente la consignación y registro de esta, de acuerdo con el artículo 70 de la Ley 388 de 1997.

El 16 de junio de 2008 la EMPRESA DE RENOVACIÓN Y DESARROLLO URBANO DE BOGOTÁ solicitó apoyo de la fuerza pública con el fin de lograr el desalojo de los propietarios y arrendatarios de los inmuebles expropiados.

En tesis de la activa, se causó un daño antijurídico al irrespetar el debido proceso y el derecho de defensa de los expropiados, usaron artificios y engaños para hacerse de la propiedad de los mencionados predios.

La EMPRESA DE RENOVACIÓN Y DESARROLLO URBANO DE BOGOTÁ extralimitó las facultades que le otorga la ley al expedir actos administrativos ilegales fundados en violación de normas procesales y de derechos fundamentales.

Adicionalmente el daño continuó al no cumplir con la indemnización integral que exige la ley, puesto que el dinero correspondiente a la indemnización nunca estuvo

a disposición de los expropiados, siendo esta una situación totalmente ilegal y atentatoria del principio de confianza legítima.

En esta secuencia se formulan como **pretensiones**:

- Se declare administrativamente responsables al DISTRITO CAPITAL y a la EMPRESA DE RENOVACIÓN URBANA DE BOGOTÁ, de los perjuicios materiales, causados al señor SAUL SUAREZ NIÑO y la señora AMELIA SANABRIA DE SUAREZ, por la falla en el servicio en la que incurrió la EMPRESA DE RENOVACIÓN Y DESARROLLO URBANO DE BOGOTÁ al faltar al debido proceso incumpliendo normas que regulan el proceso de expropiación.
- Se condene al DISTRITO CAPITAL y a la EMPRESA DE RENOVACIÓN Y DESARROLLO URBANO DE BOGOTÁ a pagar en favor de los demandantes, el señor SAUL SUAREZ NIÑO y la señora AMELIA SANABRIA DE SUAREZ, la suma de 307'500.000 por daño emergente correspondiente a la diferencia entre el avalúo comercial y lo ofrecido como indemnización.
- Se condene al DISTRITO CAPITAL y a la EMPRESA DE RENOVACIÓN Y DESARROLLO URBANO DE BOGOTÁ al pago del perjuicio material en modalidad de lucro cesante, en favor de los demandantes, el señor SAUL SUAREZ NIÑO y la señora AMELIA SANABRIA DE SUAREZ a razón de los meses de productividad dejados de percibir desde el 16 de junio de 2018, fecha en la que se verificó el desalojo, hasta la presentación de esta demanda, total que asciende a la suma de \$42'600.000.

III- SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA³

El Juez Sesenta (60) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva en lo que corresponde al DISTRITO CAPITAL, bajo la consideración, que el proceso de expropiación había sido surtido por la EMPRESA DE RENOVACION URBANA DE BOGOTÁ, y en las decisiones propias del mismo, el DISTRITO CAPITAL no había tenido ninguna intervención.

Respecto de la controversia por la cuantía del precio indemnizatorio, halló probada la excepción de inepta demanda, al respecto argumentó que si lo que se pretende es controvertir el precio fijado a los inmuebles y la pérdida de ingresos derivados de

³ Sentencia visible folios 812 al 822 continuación del cuaderno principal.

la explotación comercial previa a la expropiación, la acción procedente es la nulidad y restablecimiento del derecho.

Negó las pretensiones de la demanda, por no haberse probado la existencia de nexo de causalidad entre el daño antijurídico y la falla en el servicio. Secuencia en la que indica, que el daño antijurídico encuentra probado en tanto se evidenció la salida de los inmuebles del patrimonio de los demandantes sin que hubiesen recibido el pago del precio indemnizatorio, y la falla en el servicio establece porque encuentra probado que el pago se dilató; sin embargo y concurrentemente encuentra probado que las resoluciones por las que se dispuso la expropiación y fijó el precio indemnizatorio por los inmuebles, fueron notificadas y puestas en conocimiento de los expropiados, y emerge entonces, que los demandantes debieron acudir a reclamar el valor del precio, y como quiera que no realizaron el mencionado trámite, se generó la necesidad para la administración pública de acudir al pago por consignación, y bajo la reseñada cronología, el pago se produjo desde el momento en que se realizó la consignación, aunque los expropiados no hubiesen podido retirar el dinero inmediatamente, así pues, la tardanza que se produjo no es causa del daño antijurídico en tanto la suma ha estado a disposición de los interesados desde 2007.

IV. RECURSO DE APELACION

La activa⁴ pretende en sede de alzada, se revoque la sentencia de primera instancia y en su lugar se acceda a las pretensiones de la demanda, argumenta en sustento de su pretensión, que el A Quo desconoció las vías de hecho en las que incurrió la administración con el propósito de hacerse a la propiedad de los lotes de los accionantes, las maniobras engañosas atentatorias a la confianza legítima de los administrados, ignorando así que debido a las irregularidades en el proceso de expropiación se configuró una ocupación de hecho, supuesto que es susceptible de controversia mediante la acción de reparación directa.

Lo anterior se evidencia en que el dinero destinado al pago del precio indemnizatorio solo fue liberado de una cuenta de depósitos judiciales en marzo de 2008, es decir quince meses después de efectuada la expropiación, no desde 2007 como erróneamente asumió el juez de primera instancia.

V. TRAMITE PROCESAL EN SEGUNDA INSTANCIA

⁴ Mediante memorial del 05 de julio de 2018, visible a folios 824 al 832 ibídem.

5.1. En auto del 8 de noviembre de 2018 (fl. 842 cuaderno continuación del principal), **se admitió el recurso de apelación**, promovido por la activa.

5.2. Mediante proveído del 28 de febrero de 2019, **se corrió traslado para alegar de conclusión** (fl. 844, ibídem); derecho ejercido por las partes.

5.2.1. La ACTIVA⁵ reitera los argumentos expuestos al promover el recurso de alzada sub-lite y sus pretensiones, haciendo énfasis especial en que fueron los grotescos incumplimientos a la ley los que llevaron a que se configurase el hecho de la administración, respecto del cual procede la acción de reparación directa.

5.2.2. El DISTRITO CAPITAL⁶, solicita se confirme la sentencia de primera instancia, en punto de tener por configurada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, respecto de esa entidad, bajo la consideración sustancial de que no existe conducta alguna que le resulte imputable, contrastado que la EMPRESA DE RENOVACIÓN Y DESARROLLO URBANO DE BOGOTÁ, cuenta con patrimonio propio e independiente, así como con personería jurídica, y de contera, no depende de la Alcaldía.

5.2.3. La EMPRESA DE RENOVACIÓN URBANA DE BOGOTÁ⁷, solicita se confirme la sentencia del *A Quo*, y argumenta que se encuentra probado que la totalidad del trámite administrativo con ocasión de la expropiación efectuada sobre los predios de los demandantes se dio bajo estricto cumplimiento de lo ordenado en la Ley 388 de 1997 por lo tanto, no hay hecho de la administración.

Adicionalmente reitera que, como la inconformidad de los demandantes es sobre el valor de la indemnización, no procede la reparación directa, ellos debieron demandar los actos administrativos correspondientes dentro de los 4 meses siguientes a su ejecutoria y no lo hicieron, por lo que hay una indebida escogencia de la acción.

VI. CONSIDERACIONES DE LA SALA

6.1. ASPECTOS DE EFICACIA Y VALIDEZ

6.1.1. Se reitera la competencia de ésta Corporación, en marco del artículo 133 del Código Contencioso Administrativo, para conocer del recurso sub-lite, retomando conforme se decantó antes, que trata de asunto sometido al régimen jurídico anterior, en virtud a que la demanda se promovió en la anualidad 2008 ello es, con

⁵ Memorial radicado el 18 de marzo de 2019, visible de folio 859 al 860 ibídem.

⁶ Memorial radicado el 12 de marzo de 2019, visible a folios 845 al 858 ibídem.

⁷ Memorial radicado el 18 de marzo de 2019, visible a folios 861 al 864 ibídem.

anterioridad a la entrada en vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo C.P.A.C.A, Ley 1437 de 2011, y conforme a su artículo 308⁸, los procesos en curso para el 02 de julio de 2012, caso en concreto, continúan su trámite, bajo régimen anterior, ello es, el precitado Código Contencioso Administrativo C.C.A y el Código General del Proceso – C.G.P., Ley 1564 de 2012⁹, en esquema donde este último asume como normatividad de aplicación supletoria y aplica en jurisdicción contencioso administrativa, conforme a subregla edificada por el H. Consejo de Estado, desde junio de 2014, precisando la Alta Corporación:

“El fin del legislador al consagrar la cláusula de integración residual, no era remitir a una codificación en concreto, sino a la legislación procesal civil vigente, que como ya se dijo, regula los aspectos más transversales a todos los procesos. Una interpretación en el sentido contrario no sólo sería excesivamente rígida, sino que además conduciría a la parálisis del ordenamiento jurídico, teniendo en cuenta que el legislador cuando ejerce su función, no siempre tiene la posibilidad de avizorar los cambios normativos que tendrán lugar en el futuro y en consecuencia, sólo podía consagrar la remisión hacia la norma vigente para la fecha, que no era otra que el decreto 1400 de 1970. Sin embargo, una vez entró a regir el CGP, es este el cuerpo normativo llamado a llenar regular los aspectos no contemplados en el CCA y que aún se encuentren pendientes, pues carecería de sentido que el juez de lo contencioso administrativo siguiera remitiéndose para ese efecto a disposiciones que ya han perdido su vigencia. (...) a partir del auto de unificación del 25 de junio de 2014, en aquellos procesos que aún se tramitan en el sistema escritural, el juez deberá acudir al CGP para regular los siguientes temas, que se señalan de manera enunciativa: i) cuantía; ii) intervención de terceros; iii) causales de impedimentos y recusaciones; iv) nulidades procesales; v) trámite de incidentes; vi) condena en costas; vii) ejecución de las providencias judiciales; viii) trámite de los recursos; ix) allanamiento de la demanda; x) comisión; xi) deberes y poderes de los jueces; xii) auxiliares de la justicia; xiii) capacidad y representación de las partes; xiv) deberes y responsabilidades de las partes; xv) reglas generales del procedimiento; xvi) acumulación de procesos; xvii) amparo de pobreza; xviii) interrupción y suspensión del proceso; xix) aclaración, corrección y adición de sentencias; xxi) notificaciones; xxii) terminación anormal del proceso; xxiii) medidas cautelares y xiv) régimen probatorio (solicitud, práctica y decreto), incluidas las reglas de traslado de pruebas documentales y testimoniales, así como su valoración, siempre que se garanticen los principios rectores de igualdad y de contradicción (v.gr. artículo 167 del CGP y 243 y siguientes del CGP, aplicables en materia contencioso administrativa, en virtud de la derogatoria expresa del artículo 627 del C.G.P.)”¹⁰.
(Subrayado, negrilla y suspensivos fuera de texto)

6.1.2. No se advierte irregularidad que configure nulidad procesal, y consecuentemente el proceso encuentra para proferir sentencia de segunda instancia.

6.2. ALCANCE DE LA APELACIÓN SUB-LITE

⁸ **Artículo 308. Régimen de transición y vigencia.** El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012. Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia. Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior.”

⁹ El Código General del Proceso entró en vigencia como corpus, el 01 de enero de 2016, conforme determinó el Consejo Superior de la Judicatura en su Acuerdo PSAA15-10392 del 01 octubre de 2015, en marco del numeral 6º del artículo 627 del C.G.P.

¹⁰ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, M.P. ENRIQUE GIL BOTERO, Auto del 25 de junio de 2015 rad: 88001-23-33-000-2014-00003-01 – número interno 50408, y Auto de Unificación del 25 de junio de 2014, Rad: 25000233600020120039501 número interno 49.299.

6.2.1. Reiterado que el recurso de alzada que nos ocupa se rige por el Código General del Proceso como norma supletoria, asume relevancia que se trata de apelante único. Premisa que se explica en cuanto se surte contra sentencia proferida el 12 de junio de 2018 y para entonces encontraba en vigencia el precitado ordenamiento que derogó el Código de Procedimiento Civil, y en secuencia de ello, su aplicabilidad para suplir los vacíos normativos del Código Contencioso Administrativo.

Paradigma normativo que impone que el recurso de apelación sub-lite, se desate en principio, con sujeción a los argumentos de inconformidad invocados en oportunidad de promover su impugnación por la ACTIVA, por cuanto asume relevancia en marco del artículo 328 del Código General del Proceso, que trata de apelante único, dado que la citada preceptiva regla el tópico así:

***(...) El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante,** sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.*

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

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

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

En el trámite de la apelación no se podrán promover incidentes, salvo el de recusación. Las nulidades procesales deberán alegarse durante la audiencia.” (Suspensivos, subrayado y negrilla fuera de texto).

Emergiendo en texto de la transcrita normativa, que la habilitación del Ad Quem para resolver en sede de apelación sin limitaciones, encuentra condicionada, en principio, a que ambas partes hayan impugnado **toda** la sentencia, y contrastado el caso en concreto, asume no satisfecho el indicado presupuesto, por cuanto la PASIVA no impugna la sentencia.

6.2.2. Limitante que se advierte aplica sin perjuicio del control de legalidad, que consagrado en el numeral 12 del artículo 42 del Código General del Proceso – C.G.P., habilita al juez de primera y segunda instancia, para declarar oficiosamente las excepciones de falta de legitimación, caducidad, cosa juzgada, conciliación, transacción, prescripción extintiva y demás contingencias procesales que asuman como excepciones previas o impidan proferir decisión de fondo.

6.2.3. Asimismo precisa conjugar que conforme a subregla del H. Consejo de Estado, el recurso de alzada debe interpretarse en sentido comprensivo, según se

establece en Sentencia de Unificación del Alto Tribunal, del 06 de abril de 2018¹¹, que puntualiza:

“(…) si se apela un aspecto global de la sentencia, el juez adquiere competencia para revisar todos los asuntos que hacen parte de ese aspecto más general, aunque de manera expresa no se haya referido a ellos el apelante único. Lo anterior, desde luego, sin perjuicio de la potestad que tiene el juzgador de pronunciarse oficiosamente sobre todas aquellas cuestiones que sean necesarias para proferir una decisión de mérito, tales como la caducidad, la falta de legitimación en la causa y la indebida escogencia de la acción, aunque no hubieran sido propuestos por el apelante como fundamentos de su inconformidad con la providencia censurada.

En el caso concreto, la entidad demandada apeló la sentencia de primera instancia con el objeto de que se revisara la decisión de declararla administrativamente responsable (...), y de condenarla a pagar indemnizaciones en cuantías que, en su criterio, no se compadecen con la intensidad de los perjuicios morales padecidos por algunos de los demandantes.

En consecuencia, la Sala, atendiendo al criterio expuesto y a la prohibición de la reformatio in pejus, revisará todos aquellos aspectos que son desfavorables a la entidad demandada y que son consecuencia directa de la declaratoria de su responsabilidad, lo cual incluye –en el evento de ser procedente– no solo la condena por perjuicios morales, sino también por perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante.”.

En orden de la anterior hermenéutica precisa abordar de oficio y como cuestiones previas, la legitimación en la causa y la oportunidad de la demanda.

6.3. CUESTIONES PREVIAS – DECISIONES PARCIALES

6.3.1. Legitimación en la causa.

6.3.1.1. Encuentra la Sala correcta la decisión a la que arribó el juez de instancia, de tener por probada la falta de legitimación en la causa por pasiva del DISTRITO CAPITAL, advertido primeramente que contra esa entidad territorial no se formula imputación en concreto, y seguidamente, que en tratándose de las posibles irregularidades presentadas en torno al pago del precio indemnizatorio de la expropiación vía administrativa, la llamada a responder es la entidad que realizó el proceso de expropiación vía administrativa y conforme se encuentra probado, la EMPRESA DE RENOVACIÓN URBANA DE BOGOTÁ.

6.3.1.2. Se encuentra acreditada la legitimación en la causa de los demandantes, el señor SAUL SUAREZ GONZALEZ y la señora AMELIA SANABRIA DE SUAREZ en su calidad de expropietarios¹² de los lotes ubicados en la calle 20 #2-23, calle 20 #2-27 y calle 20 #2-29.

6.3.1.3. Encuentra la Sala que existe legitimación por pasiva respecto de la EMPRESA DE RENOVACIÓN URBANA DE BOGOTÁ toda vez que contra ella se

¹¹ CONSEJO DE ESTADO. Sala De Lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sala Plena. C.P. Danilo Rojas Betancourt. Sentencia del 06 de abril de 2018, Rad. 05001-23-31-000-2001-03068-01(46005).

¹² De acuerdo con los certificados de tradición y libertad de matrícula inmobiliaria No. 50C-11378, No. 50C-745502 Y No. 50c-276350.

formula imputación en concreto respecto de las posibles irregularidades en las que incurrió al momento de realizar el pago de la indemnización de expropiación por vía administrativa.

6.3.2. No operó la caducidad respecto del daño invocado

6.3.2.1. Asume relevancia que el fenómeno de la caducidad es un presupuesto procesal de carácter negativo que opera entre otros medios de control contenciosos, en el de reparación directa, por el transcurso del término establecido expresamente en la ley, que una vez cumplido agota la posibilidad de acceder a la administración de justicia, y su finalidad esencial es evitar que las diversas situaciones generadoras de responsabilidad se extiendan de manera indefinida en el tiempo, brindando así seguridad jurídica al convertirlas en situaciones jurídicas consolidadas.

Terminó que en voces del artículo 136 del Decreto 01 de 1984, modificado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998 - norma aplicable al caso concreto, señala que la pretensión de reparación directa caduca al vencimiento de 2 años, contados a partir del día siguiente del acaecimiento del evento dañoso o de su conocimiento, según sea el caso. Es así que el numeral 8 de la citada preceptiva consigna:

“(…).

8. La de reparación directa caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquiera otra causa

(…)”.

En virtud de la transcrita disposición y conjugado conforme ha venido decantando, que en el caso *subjudice*, no trata de hecho continuado, el término para interponer la demanda de reparación directa se debe contar a partir del día siguiente de la ocurrencia del hecho dañoso alegado, a saber y conforme a la demanda primigenia, 17 de marzo de 2006 y 30 siguiente. Al respecto, frente a un caso similar, el H. Consejo de Estado sostuvo¹³:

“El hecho de que, según indica el recurrente, los daños ocasionados al señor Carlos Alberto López López se hayan prolongado en el tiempo, o ‘que los efectos de la primera inundación hayan coincidido con los de la segunda’, o que el hecho dañoso se haya presentado de manera continuada, no cambia la forma de contabilización del término de caducidad previsto en el literal i del numeral 2 del artículo 164 del CPACA, pues este debe contarse desde el momento en que se configuró el daño o se tuvo noticia del mismo”.

¹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, auto de del 7 de octubre de 2015, Consejero Ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera.

6.3.2.2. En el *sublite* el evento dañoso invocado es la mora en el pago del precio indemnizatorio y ya que la EMPRESA DE RENOVACIÓN URBANA DE BOGOTÁ tenía plazo para realizar el pago por consignación hasta el 23 de febrero de 2007 contaremos la caducidad desde el 24 de febrero del mismo año, contrastado que la activa radicó la demanda de reparación directa, el 19 de diciembre de 2008 la Sala encuentra que no operó el fenómeno de la caducidad.

6.3.3. No se requiere agotar conciliación prejudicial, como quiera que la presente acción se promovió antes de expedida la Ley 1285 publicada en el Diario Oficial Número 47.240 del 22 de enero de 2009, a partir de la cual se exige la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad en los asuntos de conocimiento de esta jurisdicción.

6.4. FIJACION DEL DEBATE

6.4.1. Retomando los argumentos de la accionante conjugada su condición de apelante único, concierne a esta Sala de Decisión, determinar si procede revocar la sentencia de primera instancia y según haya lugar a ello, acceder a las pretensiones de la demanda.

Advertido, que el debate encuentra enmarcado en los reparos concretos del apelante que sean factibles de controversia en acción de reparación directa, por lo tanto, los aspectos relacionados con la legalidad de las resoluciones proferidas al interior del proceso de expropiación y con el ajuste del precio indemnizatorio, no pueden ser objeto de análisis en la presente sentencia, como quiera que es controversia ajena a la presente acción, y propia de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Labor en marco de la cual debemos establecer respecto de la sentencia de primera instancia, si son correctos los juicios del Juez de Primera Instancia, de encontrar no probado el nexo de causalidad entre daño antijurídico, edificado éste en el no ingreso del precio indemnizatorio por la expropiación al patrimonio de los accionantes, y la mora en su pago por la EMPRESA DE RENOVACIÓN URBANA DE BOGOTÁ.

Contrastado que la activa argumenta que incurrió en desacierto, al estimar que el precio indemnizatorio se encontraba disponible desde 2007, fecha en la que se realizó la primera consignación a órdenes del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, obviando que solo hasta marzo de 2008, el dinero se encontró realmente disponible para ser reclamado por los expropiados.

6.4.2. En este orden de ideas, corresponde a esta Sala de Decisión, con fines a resolver sobre la procedencia o no de revocar la sentencia de primera instancia, desatar el siguiente problema jurídico:

¿La tardanza de la disponibilidad del precio indemnizatorio por expropiación, dentro del trámite del pago por consignación le generó un daño antijurídico a los expropiados imputable a la EMPRESA DE RENOVACIÓN URBANA DE BOGOTÁ?

6.5. ASPECTOS SUSTANCIALES

En solución de los interrogantes planteados es tesis de la Sala, que es cargo de la activa probar que realizó todas las diligencias necesarias tendientes a la búsqueda de un pago directo y que tal no haya sido posible debido a la falla en el servicio de la entidad demandada o en su defecto, que la tardanza que implicó el trámite de pago por consignación se sea imputable al defectuoso obrar de la EMPRESA DE RENOVACIÓN URBANA DE BOGOTÁ.

En el caso que nos ocupa se avizora no satisfecha la descrita carga procesal, como quiera que, de los medios de convicción aducidos al plenario no emerge probado que la mora del ingreso efectivo del dinero objeto del pago del precio indemnizatorio por expropiación al patrimonio de los expropiados haya sido imputable al obrar negligente de la entidad, por el contrario se tiene que los interesados no reclamaron el pago directo y por lo tanto deben soportar el lapso que implica el trámite de pago por consignación como consecuencia de su inactividad.

En fundamento y previo a decantar en el caso en concreto, se abordarán los siguientes tópicos: **(i)** cimiento constitucional de la responsabilidad patrimonial del Estado por falla en el servicio; **(ii)** el procedimiento del pago del precio indemnizatorio en el marco del proceso de expropiación vía administrativa; y **(iii)** elementos del daño antijurídico, a modo de **premisas normativas**:

6.5.1. Los artículos 2º, 6º y 90 del ordenamiento superior, son el cimiento constitucional de la responsabilidad patrimonial del Estado por falla en el servicio, como quiera que conforme al primero, las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades; en tanto que conforme al segundo, los servidores públicos son responsables por omisión y extralimitación en sus funciones, mientras el último integra tales conceptos, al prescribir que el Estado responde patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas,

y asume relevancia que en el descrito panorama normativo, indica la doctrina del H. Consejo de Estado, desde los umbrales de la entrada en rigor de la Constitución de 1991, que el artículo 90 Superior, es la cláusula general de responsabilidad extracontractual del Estado, y en razón del mismo, sus elementos esenciales son: **(i)** el daño antijurídico y **(ii)** su imputabilidad al Estado¹⁴. Puntualiza en esta secuencia la Alta Corporación, que el juez de la responsabilidad patrimonial del Estado, debe constatar la antijuridicidad del daño y elaborar un juicio de imputabilidad que le permita encontrar un título jurídico de imputación, es decir, no la mera causalidad material, sino *establecer la imputatio juris y la imputatio facti*¹⁵. En igual sentido concluye la Corte Constitucional¹⁶.

6.5.2. Tramite del pago por consignación del precio indemnizatorio por inmueble expropiado.

La Ley 388 de 1997 regula el proceso de expropiación vía administrativa y en su artículo 70 estructura las formalidades necesarias para que se pueda dar por satisfecho el pago de la indemnización por expropiación de la siguiente forma:

ARTICULO 70. EFECTOS DE LA DECISION DE EXPROPIACION POR VIA ADMINISTRATIVA. Una vez ejecutoriada la decisión por vía administrativa, por no haberse formulado el recurso de reposición dentro del término legal o por haber sido decidido el recurso interpuesto en forma negativa, la decisión producirá los siguientes efectos:

(...)

*2. La entidad que ha dispuesto la expropiación pondrá a disposición inmediata del particular expropiado, según sea el caso, el valor total correspondiente o el porcentaje del precio indemnizatorio que se paga de contado y los documentos de deber correspondientes a los cinco contados sucesivos anuales del saldo. **Si el particular no retira dichos valores y los documentos de deber dentro de los diez días siguientes a la ejecutoria, la entidad deberá consignarlos en la entidad financiera autorizada para el efecto a disposición del particular, y entregar copia de la consignación al Tribunal Administrativo en cuya área de jurisdicción se encuentre ubicado el inmueble dentro de los diez (10) días siguientes, considerándose que ha quedado formalmente hecho el pago.*** (negrilla fuera de texto).

(...)

4. En caso de que los valores y documentos de deber no se pongan a disposición del propietario o no se consignen dentro de los términos señalados en el numeral 2 de este artículo, la decisión de expropiación por vía administrativa no producirá efecto alguno y la entidad deberá surtir nuevamente el procedimiento expropiatorio.

(...)

6.5.3. El daño antijurídico como primer elemento de la responsabilidad, exige no solo cumplir con la definición de daño en general, sino que además es necesario que presente el componente de antijuridicidad.

¹⁴ **CONSEJO DE ESTADO.** Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencias del 21 de octubre de 1999. Expedientes 10948 y 11643, entre otras.

¹⁵ **CONSEJO DE ESTADO.** Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 13 de julio de 1993.

¹⁶ **CORTE CONSTITUCIONAL.** Sentencias C-619 de 2002 y C-918 de 2002.

Por consiguiente, no todo daño es antijurídico y su antijuridicidad estriba en que el afectado no tenga la obligación de soportarlo, resultando relevante en labor de conceptualización del daño, que el ordenamiento no contiene una disposición que consagre su definición.

Secuencia en la que se define por el Consejo de Estado, como “(...) *la lesión de un interés legítimo, patrimonial o extrapatrimonial, que la víctima no está en la obligación de soportar, que no está justificado por la ley o el derecho*”.¹⁷. Noción que en criterio de la doctrina, permite tener una visión omnicompreensiva del daño y supera el concepto tradicional que le circunscribía a la lesión de un derecho subjetivo, posibilitando en marco del nuevo concepto, el reconocimiento de todas aquellas realidades que en tamiz de equidad reclaman ser indemnizadas.

3.3.2.1- El daño requiere como condiciones de existencia que sea personal, directo y cierto o actual. Bajo la consideración que por su carácter personal, exige la violación de un interés legítimo de la persona damnificada, independientemente a que provenga de un hecho que afecte en forma inmediata, o mediata en virtud del daño sufrido por otro, con quien el damnificado tiene relación, evento en el que se predica la existencia de un daño reflejo, que es el menoscabo soportado por persona distinta del damnificado inmediato, caso del daño patrimonial y moral que se ocasiona a los parientes de la víctima directa. De forma que el carácter personal del daño, hace referencia a la legitimación, ello es, a quien tiene el derecho a reclamar la reparación, por consiguiente, este presupuesto “(...) *se encuentra asociado a la acreditación de la titularidad del interés que se debate al interior de la obligación resarcitoria.*”¹⁸

El carácter cierto del daño, refiere a su real acaecimiento, es decir, que el agravio debe poseer una determinada condición de certeza para que origine efectos jurídicos, ello es, que el daño debe existir y hallarse probado para que origine el derecho a obtener un resarcimiento. Certeza exigible sin distingo porque se trate de daño consolidado o de daño futuro.

Por su carácter directo, el daño supone un nexo de causalidad respecto del perjuicio, de forma que este sea consecuencia de la alteración negativa que comporta el primero, y solo indemnizable en cuanto provenga del mismo.

¹⁷ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN A, Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO, Bogotá, D. C., diez (10) de mayo de dos mil diecisiete (2017), Radicación número: 25000-23-26-000-2003-02128-01(29901), Actor: DOW QUÍMICA DE COLOMBIA S.A., Demandado: NACIÓN – CONGRESO DE LA REPÚBLICA Y OTRO, Referencia: APELACIÓN SENTENCIA - ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA

¹⁸ Enrique Gil Botero, La Responsabilidad Extracontractual del Estado, European Research Center Of Comparative Law, Bogotá-Colombia, 2015, pg. 156

6.6. CASO CONCRETO

6.6.1. Aspectos Probatorios

6.6.1.1. La comunidad probatoria en el sub-lite, reviste eficacia y encuentra conformada por documentales y testimoniales, recaudadas en su integridad en sede del A Quo. En este orden es de precisar, que si bien para la fecha en que se promovió la demanda aún no se había expedido la Ley 1564 de 2012, Código General del Proceso y su entrada en vigor fue progresiva, no es menos cierto que tratándose de la jurisdicción contencioso administrativa, conforme decantó antes, su aplicación como norma supletoria o residual, se dio conforme a hermenéutica del Consejo de Estado, a partir de marzo de 2014¹⁹.

En el precitado contexto normativo, se dispensa el hecho que en el sub-lite la documental obra parcialmente en fotocopia simple, como quiera que por virtud del artículo 246 del C.G.P., son válidas las documentales allegadas en fotocopia simple, y destaca, que en tamiz de los artículos 243²⁰ y 244²¹ *Ibidem*, encuentran amparados con presunción de autenticidad y veracidad, los documentos públicos.

6.6.1.2. Finiquitando revisten relevancia para el debate en segunda instancia, los siguientes **medios de prueba**:

Medio probatorio.	Contenido del medio probatorio.	Ubicación en el expediente.
Decreto 240 del 04 julio 2006. Proferida por la Alcaldía de Bogotá D.C.	<i>A través del cual se declaró la urgencia por razones de utilidad pública e interés social en cuanto a la adquisición de los inmuebles requeridos para la ejecución del proyecto de renovación urbana denominado manzana 5 – eje ambiental avenida Jiménez.</i>	Fls.486-488 Cuaderno continuación del principal.

¹⁹ Auto de Unificación de su Sala Plena Contencioso Administrativa del 25 de junio de 2014, radicado interno 49299 y Auto del 25 de junio de 2015, radicado interno 50408,

²⁰ “Son documentos los escritos, impresos, planos, dibujos, cuadros, mensajes de datos, fotografías, cintas cinematográficas, discos, grabaciones magnetofónicas, videograbaciones, radiografías, talones, contraseñas, cupones, etiquetas, sellos y, en general, todo objeto mueble que tenga carácter representativo o declarativo, y las inscripciones en lápidas, monumentos, edificios o similares.

Los documentos son públicos o privados. Documento público es el otorgado por el funcionario público en ejercicio de sus funciones o con su intervención. Así mismo, es público el documento otorgado por un particular en ejercicio de funciones públicas o con su intervención. Cuando consiste en un escrito autorizado o suscrito por el respectivo funcionario, es instrumento público; cuando es autorizado por un notario o quien haga sus veces y ha sido incorporado en el respectivo protocolo, se denomina escritura pública.”

²¹ “(...) Es auténtico un documento cuando existe certeza sobre la persona que lo ha elaborado, manuscrito, firmado, o cuando exista certeza respecto de la persona a quien se atribuya el documento.

Los documentos públicos y los privados emanados de las partes o de terceros, en original o en copia, elaborados, firmados o manuscritos, y los que contengan la reproducción de la voz o de la imagen, se presumen auténticos, mientras no hayan sido tachados de falso o desconocidos, según el caso.

También se presumirán auténticos los memoriales presentados para que formen parte del expediente, incluidas las demandas, sus contestaciones, los que impliquen disposición del derecho en litigio y los poderes en caso de sustitución.

Así mismo se presumen auténticos todos los documentos que reúnan los requisitos para ser título ejecutivo.

(...).”

<i>Entre ellos:</i>		
<i>Predio N°</i>	<i>Matricula inmobiliaria</i>	<i>Cedula catastral.</i>
11	050C-276350	19 2 12
12	050C-745502	19 2 13
13	050C-113878	19 2 14

Resoluciones de expropiación en firme y notificadas.		
Resolución N°80 del 19 de septiembre de 2006. Proferida por la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá.	<i>Mediante esta Resolución se expropió el inmueble ubicado en la calle 20 # 2-29, con matrícula inmobiliaria número 50C-276350, por un precio indemnizatorio de expropiación equivalente a \$55'939.000, a disposición de los expropiados desde la ejecutoria.</i>	Fls.133-138. C.1.
Resolución N°81 del 19 de septiembre de 2006. Proferida por la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá.	<i>A través de esta Resolución se expropió el inmueble ubicado en la calle 20 # 2-23, con matrícula inmobiliaria número 50C-113878, y se fijó como precio indemnizatorio de la expropiación la suma de \$45'866.800, a disposición de los expropiados desde la ejecutoria.</i>	Fls.145-148. C.1.
Resolución N°90 del 10 de octubre de 2006. Proferida por la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá.	<i>En esta Resolución se expropió el inmueble ubicado en la calle 20 # 2-27, con matrícula inmobiliaria número 50C-745502, y se fijó como precio indemnizatorio de la expropiación la suma de \$6'595.200, a disposición de los expropiados desde la ejecutoria.</i>	Fls.145-148. C.1.
Resolución N°119 del 19 de diciembre de 2006. Proferida por la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá.	<i>En la cual se resolvió el Recurso de reposición contra la Resolución 80 del 19 de septiembre de 2006, de forma negativa.</i>	Fls.149-146. C1.
Resolución N° 120 del 19 de diciembre de 2006. Proferida por la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá.	<i>En la cual se resolvió no acceder a la reposición interpuesta contra la Resolución 81 del 19 de septiembre de 2006.</i>	Fls.157-164. C.1.
Resolución N°121 del 19 de diciembre de 2006. Proferida por la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá.	<i>Por medio de la cual se confirmó la Resolución 90 del 10 de octubre de 2006 que fue objeto de recurso de reposición.</i>	Fls.165-172. C.1.
Edicto de la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá.	<i>Se fijó el 10 de enero de 2007 por el término de 10 días hábiles conforme al artículo 45 del Código Contencioso Administrativo, para notificar a los señores AMELIA SANABRIA DE SUAREZ y SAUL SUAREZ NIÑO del contenido de la Resolución N°121 de fecha 19 de diciembre de 2006.</i>	Fls.173-174. C.1.
Edicto de la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá.	<i>Se fijó el 10 de enero de 2007 por el término de 10 días hábiles conforme al artículo 45 del Código Contencioso Administrativo, para notificar a los señores AMELIA SANABRIA DE SUAREZ y SAUL SUAREZ NIÑO del contenido de la Resolución N°119 de fecha 19 de diciembre de 2006".</i>	Fls.175-178. C.1.
Constancia de ejecutoria de la Resolución N°119 del	<i>Se dejó constancia que la Resolución N°119 del 19 de diciembre de 2006 quedó ejecutoriada el 26 de enero de 2007.</i>	Fl.77. C.3.

19 de diciembre de 2006. Proferida por la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá.		
Constancia de ejecutoria de la Resolución N°121 del 19 de diciembre de 2006. Proferida por la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá.	<i>Se dejó constancia que la Resolución N°121 del 19 de diciembre de 2006 quedó ejecutoriada el 26 de enero de 2007.</i>	Fl.154. C.3.
Citatorio para notificación personal, enviado por la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá al doctor Jorge Enrique Moreno Guevara.	<i>La Empresa de Renovación Urbana de Bogotá le comunicó a doctor Jorge Enrique Moreno Guevara, entonces apoderado de los expropiados los señores Saul Suarez Niño y Amelia Sanabria de Suarez que se le solicitaba acercarse a las instalaciones de la misma con el propósito de lograr la notificación personal de la Resolución N°120 del 19 de diciembre de 2006, advirtiéndole que de no comparecer dentro de los cinco días siguientes al envío de la citación se procederá a la notificación por edicto.</i>	Fl.210. C.3.

Trámite del pago por consignación

Respuesta otorgada el 12 de enero de 2007 por el Banco Agrario a la Empresa de Renovación Urbana al oficio en el cual la última solicitó información respecto de las consignaciones en los procesos de expropiación vía administrativa.	<i>El Banco Agrario respondió indicando que el procedimiento que debía de acuerdo con el numeral 2 del artículo 70 de la Ley 388 de 1997 era el siguiente:</i> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Constituir un depósito judicial a cargo del Tribunal Administrativo en cuya área de jurisdicción se encuentra ubicado el inmueble, con el fin de que el Tribunal sea el encargado de la administración de los recursos.</i> 2. <i>El depósito debe ser efectuado en el Banco Agrario mediante el diligenciamiento del formato de consignación de depósitos judiciales dejando claro que se trata de expropiación administrativa.</i> 3. <i>En todo caso se debe seguir el procedimiento establecido para la constitución de depósitos judiciales.</i> 	Fl.79 C.2.
Orden de pago No. 00068 del 15 de febrero de 2007 emitida por la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá.	<i>Se generó el compromiso a pagar mediante consignación en la cuenta de depósitos judiciales del banco agrario lo correspondiente al precio total por concepto de expropiación proceso vía administrativa de los predios expropiados al señor Saul Suarez Niño y a la señora Amelia Sanabria de Suarez.</i>	Fl.251 C.1.
Consignación hecha por la ERU en cuenta de depósitos judiciales del Banco Agrario a órdenes del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.	<i>Recibo de consignación del 20 de febrero de 2007 por \$108'400.000.</i>	Fl.252 C.1.
Comunicación de la ERU dirigida al Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 20 de febrero de 2007.	<i>Le informó al Tribunal Administrativo de Cundinamarca que en cumplimiento a lo establecido en el numeral 2 del artículo 70 de la Ley 388 de 1997, adjunta para su conocimiento copia de la consignación realizada ante el Banco Agrario de Colombia, correspondiente al pago de los precios indemnizatorios por la suma total de \$108'400.000 a favor de los señores Amelia Sanabria De Suarez y Saul Suarez Niño.</i>	Fl.50 C.1.
Comunicación hecha por la ERU a los expropiados Saul	<i>En la cual se informó a los expropiados que de acuerdo con el numeral 2 del artículo 70 de la ley 388 de 1997, debían retirar los recursos consignados en el</i>	Fl.53 C.3.

Suarez Niño y Amelia Sanabria de Suarez enviada el 8 de junio de 2007.	<i>Banco Agrario en la cuenta de depósitos judiciales a nombre del Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 20 de febrero de 2007 correspondiente al pago del precio indemnizatorio.</i>	
Comunicación de la ERU dirigida al Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 10 de agosto de 2007.	<i>Le recordó al Tribunal Administrativo de Cundinamarca que el 20 de febrero se le envió oficio informando acerca de la consignación realizada referente al pago del precio indemnizatorio junto con la respectiva copia del recibo de consignación. También indicó que las personas titulares de los dineros, es decir el señor Saul Suarez Niño y la señora Amelia Sanabria de Suarez han tenido dificultades para reclamar esos valores, por lo que en el mismo escrito procedió a dar información más amplia con el fin de que la atención a las personas expropiadas sea mas eficaz.</i>	Fls.69-70 C.2.
Oficio suscrito por el Presidente de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca dirigido a la Secretaría General de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.	<i>Con fecha del 26 de septiembre de 2007 el presidente de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca puso a disposición de esta, los documentos allegados por la Empresa de Renovación Urbana referentes al depósito judicial por concepto de expropiación administrativa indicando que la Sección Tercera no es competente para ordenar su entrega. Señaló también que con el fin de no dilatar la entrega de los títulos de depósito judicial de los cuales son beneficiarios los señores Saul Suarez Niño y Amelia Sanabria de Suarez se debe ordenar la remisión de los documentos a la Sección Primera del Tribunal Administrativo para los fines pertinentes puesto que es esta la competente para conocer de los procesos de expropiación.</i>	Fls71-72 C.2.
Acta individual de reparto 25000-23-24-000-2007-00381-01.	<i>El 2 de octubre de 2007 fue repartido el trámite de pago en expropiación promovido por la Empresa de Renovación Urbana.</i>	Fl.73. C.2.
Auto del 18 de octubre 2007 dentro del trámite de pago en expropiación 25000-23-24-000-2007-00381-01.	<i>En virtud de lo ordenado por la Ley 388 de 1997 se ordenó poner en conocimiento de los expropiados el señor Saul Suarez Niño y la señora Amelia Sanabria de Suarez, la consignación efectuada por la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá.</i>	Fl.75 C.2.
Respuesta del Banco Agrario a la Empresa de Renovación Urbana sobre la solicitud de apertura de cuenta judicial.	<i>El 21 de noviembre de 2007 el director operativo del Banco Agrario le informó a la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá que no es posible la apertura de una cuenta judicial a su nombre puesto que a las entidades públicas se les crea cuenta judicial únicamente cuando la ley las faculta para ejercer jurisdicción coactiva.</i>	Fl.80. C.2.
Memorial radicado el 06 de diciembre de 2007 por la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá. 25000-23-24-000-2007-00381-01.	<i>La Empresa de Renovación Urbana de Bogotá explicó que en cumplimiento de las instrucciones dadas por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y que en virtud de lo consagrado en el numeral 2 del artículo 70 de la Ley 388 de 2007, abrió su propia cuenta bancaria. Por lo anterior, solicitó al despacho transferir a la cuenta corriente No.4571007741 del Banco Colpatria el dinero que inicialmente se puso a disposición del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con el propósito de que los beneficiarios puedan reclamar el dinero.</i>	Fls.77-78 C.2.
Auto del 17 de enero de 2008 25000-23-24-000-2007-00381-01.	<i>Mediante el cual dio respuesta a la petición del 06 de diciembre de 2007 hecha por la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá de forma negativa, señalando que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca no está autorizado ante el Banco Agrario para ordenar la transferencia del dinero a la cuenta en el Banco Colpatria señalada por la ERU. Sin embargo, con el propósito de dar celeridad al pago del precio indemnizatorio en favor de los expropiados, el despacho ordenó a Secretaría de la Sección Primera que se diera el trámite con las verificaciones</i>	Fls.84-85 C.2.

	<i>de datos correspondientes, para que se hiciera entrega al representante legal de la Empresa de Renovación Urbana la suma de \$108'400.000 correspondientes al valor del precio indemnizatorio, el cual fue erróneamente consignado el 20 de febrero de 2007 en la cuenta de depósitos judiciales de la Secretaría de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.</i>	
Comunicación de la Empresa de Renovación Urbana, dirigida a los señores Saul Suarez Niño y Amelia Sanabria de Suarez, recibida en su lugar de residencia el 26 de febrero de 2008.	<i>La Empresa de Renovación Urbana le informó a los expropiados, el señor Saul Suarez Niño y la señora Amelia Sanabria de Suarez que el 06 de febrero de 2008 fue entregada la orden de pago del depósito judicial en favor de la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá en cumplimiento de lo ordenado en Auto del 17 de enero de 2008.</i> <i>Así mismo, que la orden fue llevada al Banco Agrario y se hizo efectiva el 21 de febrero de 2008.</i> <i>Por lo tanto, se les indicó que la totalidad del precio indemnizatorio ya se encontraba a su disposición en la cuenta destinada para tal efecto en la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá, así que para reclamar el dinero debían acercarse a las instalaciones de la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá y solicitar su entrega.</i>	Fl.54 C.3.
Memorial radicado el 31 de marzo de 2008 por la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá. 25000-23-24-000-2007-00381-01.	<i>Mediante el cual le informó al despacho que, en cumplimiento de lo señalado en Auto del 17 de enero de 2008, una vez fue devuelto el dinero por el Banco Agrario y recibido en la cuenta bancaria de la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá, se puso a disposición de los expropiados el 26 de febrero de 2008 indicándoles que pueden reclamar el pago del precio indemnizatorio en instalaciones de la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá.</i>	Fls.55-56 C3.
Auto del 17 de abril de 2008. 25000-23-24-000-2007-00381-01	<i>En el cual se dio por cumplida la devolución del dinero erróneamente consignado.</i>	Fl.35 C.3.
Entrega de títulos judiciales expedida por la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá el 17 de abril de 2018.	<i>La Empresa de Renovación Urbana de Bogotá realizó la entrega de títulos judiciales a la señora Amelia Sanabria de Suarez correspondientes al pago del precio indemnizatorio.</i> <i>Firmado como entregado por Irene Duarte Méndez y como recibido por Amelia Sanabria de Suarez.</i>	Fl.834 Cuaderno continuación del principal.
Título de depósito No. A 6673486 del Banco Agrario.	<i>Por valor de \$3'297.600 equivalente a la mitad del precio indemnizatorio que le corresponde a la señora Amelia Sanabria de Suarez como copropietaria del inmueble expropiado identificado con matrícula inmobiliaria número 50C-745502.</i>	Fl.835 Cuaderno continuación del principal.
Título de depósito No. A 6673489 del Banco Agrario.	<i>Por valor de \$22'933.400 equivalente a la mitad del precio indemnizatorio que le corresponde a la señora Amelia Sanabria de Suarez como copropietaria del inmueble expropiado identificado con matrícula inmobiliaria número 50C-113878.</i>	Fl.836 Cuaderno continuación del principal.
Título de depósito No. A 6673490 del Banco Agrario.	<i>Por valor de \$27'969.500 equivalente a la mitad del precio indemnizatorio que le corresponde a la señora Amelia Sanabria de Suarez como copropietaria del inmueble expropiado identificado con matrícula inmobiliaria número 50C-276350.</i>	Fl.836 Cuaderno continuación del principal.

La tradición de los inmuebles expropiados		
Certificado de tradición y libertad de matrícula inmobiliaria. No. 50C-113878	<i>Dirección del inmueble: calle 20 2-23</i> <i>En anotación No. 7 consta que son propietarios los señores Saul Suarez Niño y Amelia Sanabria de Suarez.</i> <i>En anotación No.10. con fecha 29-05-2007 se registró Expropiación por vía administrativa (#0104) en favor de la EMPRESA DE RENOVACIÓN URBANA DE BOGOTÁ D.C.</i>	Fls.325-326 Cuaderno continuación del principal.

<p>Certificado de tradición y libertad de matrícula inmobiliaria. No. 50C-745502</p>	<p><i>Dirección del inmueble: calle 20 2-27</i></p> <p><i>De acuerdo con la anotación No. 7 los titulares de derecho de dominio son el señor Saul Suarez Niño y la señora Amelia Sanabria de Suarez.</i></p> <p><i>En la anotación No. 11 fecha: 29-05-2007 consta la expropiación por vía administrativa (0104) en favor de la EMPRESA DE RENOVACION URBANA DE BOGOTA D.C.</i></p>	<p>Fls.327-328 Cuaderno continuación del principal.</p>
<p>Certificado de tradición y libertad de matrícula inmobiliaria. No. 50C-276350</p>	<p><i>Dirección del inmueble: calle 20 2-29</i></p> <p><i>En anotación No.5. consta que son titulares de derecho de dominio el señor Saul Suarez Niño y la señora Amelia Sanabria de Suarez.</i></p> <p><i>En la anotación No.10. fecha: 28-05-2007 consta la expropiación por vía administrativa en favor de la EMPRESA DE RENOVACION URBANA DE BOGOTA D.C.</i></p>	<p>Fls. 329-330 Cuaderno continuación del principal.</p>

<p>Testimonios referentes a lo sucedido con el tramite del pago por consignación.</p>		
<p>Testimonio Fernando Eduardo Ronderos Jensen. Propietario de inmueble expropiado.</p>	<p><i>“Preguntado: informe al despacho en que consistieron esas irregularidades que usted menciona respecto de los pagos por los predios que fueron de los demandantes. RESPONDIÓ: los señores del ERU informaron en reuniones que las platas estaban consignadas en principio en el tribunal administrativo de Cundinamarca y posteriormente en el banco agrario, cosa que nunca se hizo efectiva por que (sic) se fue a los diferentes sitios antes mencionados y no existía la plata a nuestro haber y eso pasó con los señores demandantes, que creo que ellos ni siquiera volvieron a pedir la plata por que (sic) nunca estuvo a disposición de los acreedores, a mí me tocó antes demandar al ERU e ir a la oficina del ERU por la plata sobre los parámetros para presentar la demanda”.</i></p>	<p>Fls.490-491. Cuaderno continuación del principal.</p>
<p>Cesar Augusto Páez Roa. Propietario de inmueble expropiado.</p>	<p><i>“6. preguntado: informe al despacho lo que sepa respecto de los pagos realizados por concepto de la expropiación a los demandantes. RESPONDIÓ: sé que a todos los expropiados se nos giró un cheque quedó consignado en una cuenta de un tribunal de Cundinamarca y por el cual hubo problemas de retirarlos (sic) dineros si estaban en la cuenta del Tribunal no podía desembolsarlos por que (sic) no se habían hecho bien las cosas de parte de la ERU, esos dineros se demoraron más de un año, talvez (sic) dos años para estar disponibles y recuerdo que el Tribunal daba explicación de que para ser retirado de manera correcta debería existir algún proceso al que estuvieran asignados esos dineros y no existía tal proceso”.</i></p>	<p>Fls.492-493 Cuaderno continuación del principal.</p>
<p>Camilo Antonio Arango Trujillo. Propietario de inmueble expropiado.</p>	<p><i>“Preguntado informe al despacho en que consistieron esas irregularidades que usted considera, ocurrió la demandada respecto del trámite adelantado frente a la expropiación. RESPONDIÓ: (...) procedieron a consignar los valores respectivos en la cuenta de depósitos judiciales del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por esta razón el valor de los lotes no fue puesta (sic) a disposición nuestra sino dos años más tarde (...)</i></p> <p><i>Preguntado: es de su conocimiento si la EMPRESA DE RENOVACIÓN URBANA ha informado en diversas oportunidades a los demandantes que los dineros producto de la expropiación acá citada se encuentra a su disposición y han podido ser reclamados en cualquier momento. RESPONDIÓ: sí, es cierto que hemos sido avisados que los dineros están a disposición nuestra, pero con un retraso de más de dos años y en condiciones completamente diferentes de las establecidas por la ley”.</i></p>	<p>Fls.494-495 Cuaderno continuación del principal.</p>
<p>Luis Alejandro Páez Roa.</p>	<p><i>“16. preguntado: es de su conocimiento si la EMPRESA DE RENOVACIÓN URBANA ha informado</i></p>	<p>Fls.496-497 Cuaderno</p>

Propietario de inmueble expropiado.	<i>en diversas oportunidades a los demandantes que los dineros producto de la expropiación acá citada se encuentra a disposición y han podido ser reclamados en cualquier momento. RESPONDIÓ: con respecto a que tiempo, porque si yo demandé después de que al haber ido a reclamar mi dinero en el Tribunal Superior de Cundinamarca, no me quisieron entregar el dinero que supuestamente estaba consignado ahí, y el cual terminé recogiendo en las oficinas de la ERU un poco más de un año después, así que si ellos tuvieron que hacer la misma gestión, no sé si les han pagado el dinero, ya que veo que existe una demanda en contra de la ERU".</i>	continuación del principal.
-------------------------------------	--	-----------------------------

6.6.2. Acervo probatorio del que destacan, en contraste con la controversia objeto del recurso sub-lite, los siguientes **hechos probados:**

- Mediante el Decreto No.240 del 04 de julio de 2006 el alcalde de Bogotá D.C., declaró la existencia de condiciones de urgencia por razones de utilidad pública e interés social para un proyecto de Renovación Urbana del área que incluye los inmuebles expropiados al señor Saul Suarez Niño y a la señora Amelia Sanabria de Suarez.
- Mediante las Resoluciones No.80 y No.81 del 19 de septiembre de 2006 y No.90 del 10 de octubre del mismo año, la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá resolvió expropiar tres inmuebles propiedad de los señores Saul Suarez Niño y Amelia Sanabria de Suarez.
- En las Resoluciones No.119, No.120 y No.121 del 19 de diciembre de 2006 se resolvió no reponer las Resoluciones No.80 y No.81 del 19 de septiembre de 2006 y No.90 del 10 de octubre del mismo año.
- Las Resoluciones No.119, No.120 y No.121 del 19 de diciembre de 2006 quedaron ejecutoriadas el 26 de enero de 2007.
- El 15 de febrero de 2007 la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá emitió orden de pago por el valor correspondiente al precio indemnizatorio en favor de los expropiados el señor Saul Suarez Niño y la señora Amelia Sanabria de Suarez.
- El 20 de febrero del mismo año la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá realizó consignación por \$108'400.000 en la cuenta de depósitos judiciales del Banco Agrario a órdenes del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.
- En la misma fecha, la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá le comunicó al Tribunal Administrativo de Cundinamarca que se realizó la

consignación de la que trata el numeral segundo del artículo 70 de la Ley 388 de 1997.

- El 10 de agosto de 2007 la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá le reiteró al Tribunal Administrativo de Cundinamarca la consignación realizada referente al pago del precio indemnizatorio por expropiación resaltando que los expropiados no han podido reclamar el dinero.
- El Presidente de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca indicó el 26 de septiembre de 2007 a la Secretaría de la Sección Primera de la misma Corporación que dicha Sección es la competente para conocer de los procesos de expropiación.
- El 02 de octubre de 2007 fue repartido el proceso a la Dra. Ayda Vides Paba con radicado No.25000-23-24-000-2007-00381-01.
- Mediante Auto del 18 de octubre del mismo año, se ordenó poner en conocimiento de los expropiados la consignación realizada por la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá.
- La Empresa de Renovación Urbana de Bogotá radicó memorial el 06 de diciembre solicitando se transfiriera el dinero puesto a disposición del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, a una cuenta corriente de la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá con el fin de ponerlo a disposición de los expropiados.
- El despacho mediante Auto del 17 de enero de 2008 respondió que, si bien no se encuentra autorizado para ordenar dicha transferencia, en aras de dar celeridad al pago, ordenó a Secretaria de la Sección Primera que diera trámite a las verificaciones correspondientes previa entrega al representante legal de la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá de la suma de \$108'400.000 correspondientes al valor del precio indemnizatorio.
- La Empresa de Renovación Urbana de Bogotá radicó memorial el 31 de marzo del mismo año, informando al despacho que se el dinero se puso a disposición de los expropiados el 26 de febrero.
- Mediante Auto del 17 de abril, se dio por cumplida la devolución del dinero equivocadamente consignado a órdenes del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.
- El 17 de abril de 2018 se le hizo entrega a la señora Amelia Sanabria de Suarez de tres títulos judiciales, uno por cada inmueble del cual era

copropietaria, por valor equivalente a la mitad del precio indemnizatorio que le corresponde como copropietaria.

6.7. Análisis del caso en concreto y decisión

6.7.1. En el *sublite* si bien se constata la existencia de un daño, tal no presenta el carácter de antijuridicidad.

En efecto hay un daño, el hecho de que los inmuebles salieran del patrimonio de los expropiados sin el respectivo ingreso correspondiente al pago indemnizatorio generó un daño personal, cierto y directo.

Sin embargo, dicho daño no se torna antijurídico ya que, el lapso transcurrido entre el inicio del trámite del pago por consignación y la disponibilidad real del dinero a los expropiados no se debió a negligencia de la EMPRESA DE RENOVACIÓN URBANA DE BOGOTÁ sino a las vicisitudes propias de la interpretación del numeral segundo del artículo 70 de la Ley 388 de 1997, es decir la EMPRESA DE RENOVACIÓN URBANA DE BOGOTÁ si dispuso del dinero dentro de los plazos indicados por la ley y la demora se debió a que el trámite del pago por consignación se fue ajustando a medida que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca dictaba órdenes conforme a su interpretación de la norma.

Es decir, si los expropiados, el señor SAUL SUAREZ NIÑO y la señora AMELIA SANABRIA DE SUAREZ hubieran acudido a la EMPRESA DE RENOVACIÓN URBANA DE BOGOTÁ a reclamar el dinero en un primer momento, la entidad no habría tenido que proceder al pago por consignación, lo que hace que la demora que se debió al trámite del pago en expropiación sea soportable por parte de los expropiados.

6.7.2. Del contraste entre lo que demanda el numeral segundo del artículo 70 de la Ley 388 de 1997 y la actuación de la EMPRESA DE RENOVACIÓN URBANA DE BOGOTÁ se evidencia que dicha entidad actuó de conformidad.

Las Resoluciones No.80 y No.81 del 19 de septiembre de 2006 y No.90 del 10 de octubre del mismo año, en el Artículo 2 del resuelve de cada una de ellas, informaron a los expropiados que el dinero correspondiente a la indemnización por expropiación se encontraría a su disposición en la Tesorería de la EMPRESA DE RENOVACIÓN URBANA DE BOGOTÁ a partir de la ejecutoria de las mismas.

En las Resoluciones No.119, No.120 y No.121 del 19 de diciembre de 2006 se resolvió no reponer las Resoluciones No.80 y No.81 del 19 de septiembre de 2006 y No.90 del 10 de octubre del mismo año. En vista de que no fue posible lograr la

notificación personal de dichas resoluciones la EMPRESA DE RENOVACIÓN URBANA DE BOGOTÁ procedió a realizar la notificación por edicto, los cuales fueron fijados el 10 de enero de 2007.

Pasados los 10 días de fijación del edicto más los 3 días de ejecutoria la EMPRESA DE RENOVACIÓN URBANA DE BOGOTÁ profirió constancia de ejecutoria de las resoluciones el 26 de enero de 2007, por lo que a partir de ese momento los expropiados y acreedores del precio indemnizatorio podrían acudir a las instalaciones de la EMPRESA DE RENOVACIÓN URBANA DE BOGOTÁ a reclamar dicho pago sin embargo, en el expediente no obra prueba que indique que los señores SAUL SUAREZ NIÑO y AMELIA SANABRIA DE SUAREZ adelantaran dicha diligencia.

La norma anteriormente citada indica que en el evento en el cual los acreedores no retiren el dinero dentro de los diez días siguientes a la ejecutoria, la entidad debe realizar el pago por consignación dentro de los diez días siguientes a los anteriores, en el caso concreto los diez días dentro de los cuales el dinero permaneció en Tesorería de la EMPRESA DE RENOVACIÓN URBANA DE BOGOTÁ transcurrieron entre el 29 de enero de 2007 y el 09 de febrero del mismo año.

Por lo tanto, la EMPRESA DE RENOVACIÓN URBANA DE BOGOTÁ tenía diez días contados desde el 12 de febrero y hasta el 23 del mismo mes para lograr el pago por consignación y en el *sublite* se evidencia que la orden de pago con la cual se concretó el compromiso de pago, fue expedida por la EMPRESA DE RENOVACIÓN URBANA DE BOGOTÁ el 15 de febrero de 2007 y la consignación al Banco Agrario y a órdenes del Tribunal Administrativo de Cundinamarca por el valor total de la indemnización por expropiación se realizó el 20 de febrero de 2007, lo que significa que el dinero salió efectivamente de las arcas de la EMPRESA DE RENOVACIÓN URBANA DE BOGOTÁ dentro de los plazos establecidos por el numeral segundo del artículo 70 de la Ley 388 de 1997.

Todo lo anterior da cuenta que la tardanza no es imputable al defectuoso obrar de la EMPRESA DE RENOVACIÓN URBANA DE BOGOTÁ sino al lapso propio que implica el trámite de pago por consignación.

Ahora, el apelante indica que el A Quo pasó por alto los testimonios recaudados sin embargo de su análisis se llega a la misma conclusión, todos los testimonios dan cuenta que la demora en la entrega efectiva del dinero se debió a que estaba en curso el trámite de pago en expropiación en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

En tal sentido, se modifica el fallo de primera instancia en tanto hay juridicidad del daño, no ausencia de nexo causal entre el daño antijurídico y el actuar de la EMPRESA DE RENOVACIÓN URBANA DE BOGOTÁ.

6.7.3. Sin condena en costas, contrastado que no se advierte conducta temeraria en la parte vencida, y precisa que, tratando de proceso iniciado en vigencia del Código Contencioso Administrativo, el tópico de condena en costas, se rige por su artículo 171, reformado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, que le condiciona a la existencia de temeridad.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA – SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN “C”**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida el doce (12) de junio de dos mil dieciocho (2018), por el Juzgado Sesenta (60) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, pero por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: sin condena en costas en esta instancia

TERCERO: DEVUÉLVASE el expediente al Juzgado de origen. Por Secretaría de esta Corporación déjese las constancias del caso.

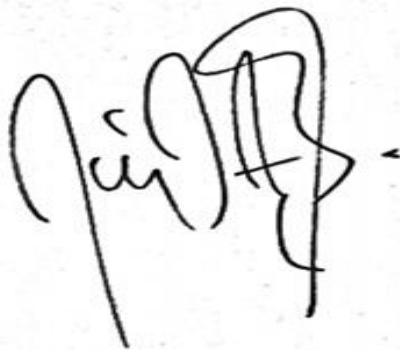
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



MARÍA CRISTINA QUINTERO FACUNDO
Magistrada



FERNANDO IREGUI CAMELO
Magistrado



JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA
Magistrado