



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE
Sala Segunda de Decisión

Sincelejo, doce (12) de diciembre de dos mil veinticuatro (2024)

Asunto: Sentencia de primera instancia
Medio de control: Reparación directa
Expediente no.: **70001233300020170034300**
Demandante: Ofelia Atencio de Fajardo
Demandado: Agencia Nacional de Infraestructura –ANI –
Consortio Vía de las Américas
Magistrado ponente: César Enrique Gómez Cárdenas

Procede la Sala a dictar sentencia de primera instancia en el proceso de la referencia.

1. ANTECEDENTES:

1.1. La demanda.

La señora **Ofelia Atencio de Fajardo**, por conducto de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de reparación directa, presentó demanda en contra de la **Agencia Nacional de Infraestructura –ANI – Consorcio vía de las Américas**, con el fin que se les declare patrimonialmente responsables por el daño antijurídico causado, con ocasión a la ocupación permanente de su predio denominado “Las Mellas”, ubicado en el Municipio de Majagual – Sucre.

Como consecuencia de lo anterior, solicitaron que se les condenara al pago de las siguientes sumas:

Perjuicios materiales:

-Daño emergente: Cinco millones de pesos, correspondiente al traslado de mejoras que se debe realizar, y los arreglos de rejas.

-Lucro cesante: Quince millones de pesos, por la pérdida del atributo de la propiedad demandante, de usar y gozar parte del predio comprometido en la obra vial, desde la fecha en que se ocupó el mismo (agosto de 2014) hasta la fecha en que dejaron de trabajar sobre el inmueble (mayo de 2015).

Otro concepto: Seiscientos sesenta y ocho millones de pesos (\$668.000.000), correspondiente a los 20.000 metros cuadrados, de los cuales, el concesionario terminó ocupando, liquidados a treinta y cuatro mil pesos (\$34.000), el metro cuadrado.

Como **fundamento fáctico** de sus pretensiones, la parte actora en su demanda afirmó que: “(SIC)”

"II. HECHOS

"PRIMERO.- Mi representada, señora OFELIA ATENCIO DE FAJARDO, es propietaria de un bien inmueble denominado "Las Mellas" identificado con el No. De matrícula inmobiliaria 340-006-0179 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Sincelejo Sucre, y con ficha predial VA-Z2-10-04-001, adquirido mediante escritura pública No.334 del 18 de abril de 1997 de la Notaría única de Majagual Sucre, ubicado en jurisdicción del Municipio de Majagual Sucre, vía a Guaranda Sucre, a 1 km del casco urbano del de Majagual Sucre, sobre la margen izquierda de la vía que conduce del Majagual Sucre, al Municipio de Guaranda Sucre, predio destinado a la ganadería y a la agricultura.

SEGUNDO. El predio de propiedad de mi representada descrito en el numeral anterior tiene o tenía una extensión de 120.000 m² (12 HECTÁREAS) y se encontraba completamente cercado con alambre frontal, lateral e internamente sembrado de árboles frutales, maderables y pastos y dedicado al levante de ganado y al cultivo de pan coger y arroz.

TERCERO. Los linderos del predio de mí representada, en la escritura pública No.334 del 18 de abril de 1997 y antes de que fuera ocupada permanentemente la propiedad y cercenada por las convocadas, son los siguientes ESTE. Carreteable Guaranda Majagual en medio lote No. 7 de José Flórez, OESTE. Predio que es o era de Álvaro Flórez Blanquiseth, NORTE, con predio de Álvaro Flórez Blanquiseth, SUR, carreteable que conduce al Jobo en medio con lote No.3 de Miguel Flórez.

CUARTO. Luego de la ocupación permanente del predio de propiedad de mi mandante, éste varió en linderos, cabidas y configuración ya que no sólo se extrajo de él material para construir la obra sin autorización de mi mandante, sino, que del predio fueron cercenadas porciones importantes e irregularidades de áreas de terrenos por parte de las convocadas. Esta desautorizada intervención de las convocadas dio lugar a que, luego de ellas, el predio de mi representada quedara con una cabida de 100.200 metros cuadrados, con fragmentos o islotes de terreno por fuera del área de 100.200 metros cuadrados que miden, uno de 100 metros cuadrados, 200 metros cuadrados y una 500 metros cuadrados, porciones de tierra que no sirven para la explotación económica del predio y con otras áreas asfaltadas para servir como carretera vía pública, en conclusión el predio de mí mandante mutó de 120.000 metros cuadrados (12 Hectáreas) que tenía antes a 100.200 metros cuadrados (10 hectáreas y doscientos metros cuadrados) y la ocupación permanente del predio privó a su propietaria de 1 hectárea y ocho mil ochocientos metros cuadrados (dieciocho mil ochocientos metros cuadrados).

QUINTO. Ahora bien, para la construcción de la vía, el consorcio se aprovechó del material que había en la propiedad de mi mandante sin pagarle a éste por dicho material, aprovechamiento que se calcula 100 volquetas de tierras que tienen un valor aproximado de \$5.000.000.

SEXTO. LA AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA – ANI- y el CONSORCIO VÍA DE LAS AMÉRICAS S.A.S., en virtud del contrato de concesión No.008-2010 viene adelantando el proyecto vial transversal de las américas sector 1. Para efectos de la construcción de obras de éste proyecto, el consorcio solicitó a mi representada el predio de propiedad de ésta con el fin de hacer trabajos de medición y otros requeridos para la obra, petición a la que accedió mi mandante con el compromiso de que se llegaría a un acuerdo sobre el valor del predio y la extensión requerida en caso que así se necesitara para el proyecto.

SÉPTIMO. En marzo de 2013, los encargados del procedimiento notifican e instan a la propietaria a concertar con ellos la venta forzosa del predio y en junio de 2013, el Consorcio hace el informe técnico de avalúo comercial por la Lonja, en Montería Córdoba, que arrojó un valor de metro cuadrado de mil quinientos pesos (\$1.500), con el que mi mandante no

estuvo conforme, en razón a que, la propuesta económica no refleja el valor real del predio de mi mandante que requería el concesionario para la obra vial.

OCTAVO. *El avalúo realizado por orden del concesionario y presentado por éstos a mi mandante, dice que utilizó el método de avalúo de comparación o de mercados señalados en el artículo 1° de la Resolución 620 de 2008 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, expedido al amparo del Decreto 1420 de 1998 y la Ley 388 de 1997, método que parte del estudio de las ofertas y transacciones recientes, de bienes semejantes y comparables al del objeto de avalúo, las cuales deberán ser, en todo caso, abalizadas e interpretadas para llegar a la estimación del valor comercial.*

NOVENO. *Al revisar el avalúo de la lonja en Montería Córdoba se aprecia que, a) carece de fundamentos serios en el análisis de la oferta o transacciones realizadas recientemente en la región, ya que no sólo no dio a conocer cuáles fueron las ofertas y transacciones analizadas, sino que desatendió varias de ellas; entre las desatendidas se encuentra la compraventa realizada entre Jaime Martínez Alemán y otros al Municipio de Majagual Sucre en febrero de 2013, compra que recayó sobre 150 metros de un predio rural denominado el recreo, identificado con el folio de matrícula inmobiliaria 340-52639 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Sincelejo Sucre, y cédula catastral No.000100010025000 del Municipio de Majagual Sucre, ubicado en la misma zona en la que se encuentra el predio de mi representada y con igual destinación y explotación económica. Cabe anotar que para efectos de la negociación entre el Municipio de Majagual y los vendedores Martínez Alemán, la Lonja del Departamento de Sucre realizó un avalúo previo que arrojó el valor del metro cuadrado para el 2013 de TREINTA Y TRES MIL CUATROCIENTOS PESOS (\$33.400), b) realiza consideraciones que no son ciertas, pues si bien la zona de Mojana donde se encuentra el inmueble de mi mandante, presenta en inviernos buena cantidad de lluvias, no es verdad que el predio de mi mandante se inunde en esa época por las lluvias, pues es una de las partes altas que generalmente en invierno no se inunda, es más al 2011, fecha del período de lluvias más cruento de los últimos años que de hecho se vivió a nivel nacional, incluso en la capital del país, el sector donde se haya el predio de mi mandante tenía cerca de 40 años que se inundaba, además contrario a lo sostenido por la Lonja de Córdoba, los suelos de la Mojana, sector en el que se encuentra el predio de mí mandante, han sido y son calificados por Planeación Nacional, los estudios de la FAO, la Universidad Nacional y la de Cartagena como los segundos suelos más ricos y productivos del país, por tanto, en contra de la desfavorable e irreal manifestación de la Lonja de Córdoba, se arguye que el sector por ser rica en agua dulce y en consecuencia, bastante apetecidas por ganadores y agricultores para cultivos, levante y mantenimiento de ganados bovinos, porcino, aves de corral y equinos, en lugar de desmerecer valor, éstas tierras son de gran valor. Finalmente se expone que, estando el predio cercano a la cabecera municipal de Majagual Sucre, lugar donde existen almacenes de acopio y es centro de comercialización de productos agropecuarios la comercialización de sus productos es más rentables por el menor costo requerido y por tanto los terrenos son de gran valor y el punto de su medida debe serlos, además de su riqueza de sueldos y aguas, la cercanía con el Municipio de Majagual Sucre, aristas no atendidas por la Lonja, utilizada por el concesionario para estructurar su oferta de compra.*

DÉCIMO. *Mi representada también reprocha el método utilizado por el consorcio para el avalúo porque el predio ocupado en parte por las demandadas se encontraba dedicado a la explotación agrícola y ganadera para la época de la ocupación, lo que implica que de él mi representada percibía rentas, por tanto debió atenderse a otro método de avalúo que atendiera esta rentabilidad del predio, más si se toma en cuenta que el precio indemnizatorio por ocupaciones permanentes de predios debe atender el daño emergente y el lucro cesante, así como los demás perjuicios que merezcan ser resarcidos para garantizar una indemnización integral, componentes que según la sentencia de la*

Sección Primera del Consejo de Estado, ponente María Claudia Rojas Lasso del dieciséis (16) de julio de dos mil quince (2015), proferida en el radicado 05001-23-31-000-2007-00285-01, constituyen el avalúo del bien a expropiar.

DÉCIMO PRIMERO. *La propuesta de compra realizada por las demandadas a mi representada, no corresponde al valor integral del predio ya que se basó en un avalúo en el que el precio dado al metro cuadrado y por ende al inmueble no refleja el valor de la propiedad, contrario a lo que sucede con el valúo realizado por la Lonja de Sucre, que obviamente habrá de actualizarse porque data del año 2013, el cual al atender los criterios jurídicos ya señalados, si refleja el verdadero valor indemnizatorio que para aquella época le correspondía al bien ocupado y que habrá de actualizarse.*

DÉCIMO SEGUNDO.- *Ante el inconformismo por el valor ofrecido, la señora ATENCIO, le manifestó por escrito al concesionario su objeción al avalúo y le solicitó un mejoramiento de la oferta, aduciendo que el precio ofertado por el concesionario no consideró o no cubría los perjuicios que la construcción de la obra pública le causaba a la propietaria y que el parámetro utilizado para fijar la base de la oferta (fincas de mayor extensión) no responden a la destinación, necesidades y características del predio de mi mandante, que se encuentra en una convergencia de dos carreteras y es el frente del predio por ambas carreteras y ende más propicia a convertirse en zona comercial, circunstancias que atendidas indican que la oferta debía ser mayor.*

DÉCIMO TERCERO. *La construcción de la obra concesionada, obra vial, tuvo lugar en una franja del bien inmueble denominada "Las Mellas" identificado con el No. de matrícula inmobiliaria 340-006-0179 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Sincelejo Sucre, y con ficha predial VA-Z2-10-04-001, de mi mandante. Dicha obra abarcó no sólo los 9.494,12 m² inicialmente requeridos y socializados a mi mandante por la ejecutora del contrato, sino una mayor extensión del terreno de mí mandante que fue de facto, sin requerimiento previo ocupada permanentemente por los convocados sin el consentimiento de mi representada. En total el área ocupada y segregada permanentemente del predio es de 1 hectáreas y ocho mil ochocientos metros cuadrados.*

DÉCIMO CUARTO.- *En respuesta a las objeciones y propuesta de mí mandante, el concesionario se pronunció mediante recibido por mí representada el 31 de octubre de 2013, no aceptando la propuesta de la propietaria, aduciendo que la oferta del consorcio se ajustaba al ordenamiento jurídico y a la realidad económica del predio.*

DÉCIMO QUINTO. *Ante la yuxtaposición de oferta de consorcio y propietaria, las parte son pudieron llegar a ningún acuerdo, sin embargo, eso no fue óbice para que el consorcio en agosto de 2014, tirarán al suelo el portón de hierro y techo que tenía la entrada de la finca, el cual se perdió, y realizara movimiento y obras en el predio abarcando áreas que exceden lo que le habían socializado a mi representada como área requerida, que no corresponden al diseño que en la visita y plano le presentaron a la propietaria y, abarcó más terreno que fue apropiado por las convocadas, sin socializar a mi mandante, y sin inventar, y que terminaron siendo aproximadamente 20.000 mts cuadrados; en esa dirección, no sólo afectaron en mayor proporción el predio, sino que perjudicaron la destinación económica del mismo en razón a que lo cercenaron en porciones irregulares que no son atractivas ni rentables para la explotación económica, toda vez que por lo pequeña que son, su mantenimiento, explotación, cuidado y administración implica un aumento de gastos; en otros términos, el ejercicio del atributo del uso de las pequeñas porciones se volvió más oneroso, e impidió que las partes cercenadas del predio fuera nuevamente utilizadas y explotadas económicamente como en otrora lo hacía su propietaria, situación que fue puesta en conocimiento por la propietaria al consorcio quien quedó*

en hacer visita de verificación sin que a la fecha éste se haya manifestado eficazmente al respecto.

DÉCIMO SEXTO.- *Nuestra representada se ha visto afectada por la actuación de los responsables del proyecto vial transversal de las Américas Sector 1, porque desde que éstos variaron la topografía del inmueble, abarcando más terreno del que socializaron y disminuyendo la rentabilidad del predio, no ha podido disfrutar ni explotar con actividades a las que ha estado destinado el predio, ganadería y agricultura, las áreas de terreno de las que ha sido privada por el consorcio y la ANI y en consecuencia ha dejado de percibir ingresos que dejan perjuicios aproximados de quince millones de pesos (\$15.000.000) durante todo el tiempo que transcurrió entre la ocupación permanente del predio y la presentación de esta solicitud, además de manera consciente le causaron destrozo a la reja de entrada y la conminaron a hacer modificaciones en su propiedad tales como movimientos de mejora, retrasos y cambio de actividades.*

DÉCIMO SÉPTIMO.- *No obstante la oposición de mí mandante frente a la negociación voluntaria, a la fecha, la ANI y el Consorcio no han notificado a mi representada de la iniciación de ningún proceso de expropiación forzosa.*

DÉCIMO OCTAVO. *Ante la Procuraduría Delegada ante la Jurisdicción Administrativa, se radicó solicitud de conciliación que fue admitida y adelantada por dicha autoridad.*

DÉCIMO NOVENO. *A mi representada, pese a que en mayo de 2015, le seguían realizando obras en su predio, a esa fecha ni actualmente le han iniciado proceso de expropiación por vía administrativa y sólo se le ha realizado oferta de compra a la que ésta no se ha allanado”.*

1.2. Trámite del proceso

En el curso del proceso se surtieron las siguientes actuaciones y etapas:

- Admisión de la demanda: 9 de abril de 2018.
- Notificación personal: 4 de julio de 2018.
- Contestación de la demanda: 10 de agosto de 2018 (Agencia Nacional de Infraestructura ANI), 24 de septiembre de 2018 (Vías de las Américas S.A.S).
- Traslado de excepciones: 19 de octubre de 2018.
- Auto que resolvió solicitudes de llamamiento en garantía presentadas por la Agencia Nacional de Infraestructura y el Consorcio Vía de las Américas SAS: 26 de abril de 2022.
- Notificación personal a los llamados en garantía: 28 de abril de 2022.
- Contestación del llamado en garantía - Aseguradora de Fianzas S.A. Confianza.
- Auto fija fecha para audiencia inicial: 30 de enero de 2024.
- Audiencia inicial: 15 de febrero de 2024.
- Audiencia de pruebas y auto que ordena la presentación de alegatos por escrito: 18 de abril de 2024.

1.3. Contestación de la demanda.

1.3.1 Contestación de la ANI:

En término y a través de apoderado judicial, la Agencia Nacional de Infraestructura contestó la demanda, señalando su oposición a las pretensiones de la demanda y solicitando sentencia negando las mismas.

En su respuesta a los hechos manifestó que sobre el predio de la actora se han realizado las actividades permitidas en virtud del permiso de intervención voluntaria suscrito por la propietaria el 5 de marzo de 2014, ello de conformidad con lo permitido por el artículo 27 de la Ley 1682 de 2013.

Adujo que la Ley 1682 de 2013, en concordancia con la Ley 9 de 1989, modificada por la Ley 388 de 1997, reglamentó en su artículo 23 lo concerniente a los evaluadores y la metodología de avalúo. Asimismo, el artículo 2 del Decreto No.1420 de 1998, por el cual se fijan normas, procedimientos, parámetros y criterios para la elaboración de avalúos por los cuales se determinará el valor de los bienes inmuebles, destacó que el valor comercial de un inmueble, corresponde al precio más probable por el cual, se transaría a un mercado, donde el comprador y el vendedor actuarían libremente con el conocimiento de las condiciones físicas y jurídicas que afecten el bien.

Lo anterior, para indicar que el informe técnico de avalúo realizado por ASOLONJAS aplicó cada uno de los procedimientos y parámetros señalados en el Decreto No.1420 de 1998, especialmente, los contemplados en el artículo 22 ibídem, tales como el área, ubicación, topografía, y la forma del inmueble del cual se agrega la zona objeto de avalúo, la clase de suelo, el tipo de construcciones y cultivos encontrados, entre otros, utilizando como método valuatorio (*sic*) para la determinación del valor comercial de la zona de terreno a adquirir, el método de comparación o de mercado, regulado en el artículo 23 ibídem, así como en el 1 y ss de la Resolución No.620 de 2008, expedida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, en el cual, se analizan entre otros aspectos, las transacciones comerciales llevadas a cabo en el sector.

Agrega, para el caso concreto, la Asociación Nacional de Lonjas realizó investigación durante el mes de marzo de 2013, luego entonces, el informe valuatorio se ajusta a las normas que regulan la materia, lo contrario, debe la parte actor aprobarlo haciendo uso de otro medio de control.

De otro lado, sostuvo que el avalúo realizado por la Lonja de Sucre, con el cual, la actora intenta controvertir, se analizó una franja de terreno de 150.00 m², de propiedad de Roberto Alcides Martínez Monroy, con condiciones de localización, uso, forma, tamaño, y agrológicas destinadas al inmueble sobre el cual recae la oferta formal de compra de propiedad de la demandante, no puede ser objeto de comparación, toda vez que los predios colindantes no son comparables, puesto que, sus características varían dependiendo del aprovechamiento del suelo y de sus condiciones estructurales.

No obstante lo anterior, señaló que en la zona de influencia del proyecto del tramo San Marcos – Majagual - Achí – Guaranda, existen predios de características similares (uso, forma, tamaño), que se ofertaron bajo los mismos parámetros de mercados y que culminaron en procesos de enajenación voluntaria, por existir un justo pago del área requerida.

Consignó lo establecido en el párrafo primero del artículo 31 de la Resolución No.620 de 2008, emitida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, para afirmar que la propuesta de que no corresponde al valor integral del predio, es una cuestión que deberá demostrar la actora al interior del proceso de expropiación, y no en esta instancia judicial.

Seguidamente, respecto al hecho 12 señaló, que Vías de las Américas mediante Oficio No.2015-250-005936-1, manifestó a la demandante que se realizaría una nueva verificación topográfica con el fin de aclarar las inquietudes de la propietaria y de ser necesario se realizarían los ajustes pertinentes a la oferta de compra inicial. Fue así como en el desarrollo de la visita, el Concesionario en mención determinó que no existían elementos de juicio que conllevaran a la modificación o corrección del valor ofertado, por lo que se determinó ratificar el valor comercial ofertado.

Con relación al hecho 13, indicó no ser cierto como quiera que-, reitera sobre el predio se han realizado las actividades permitidas en virtud del permiso de intervención voluntaria suscrito por la propietaria de predio, permiso que data de 5 de marzo de 2014 (Ley 1682 de 2013). Agrega, no ser cierto que el concesionario haya ocupado mayor franja de la negociada.

Finalmente, al pronunciarse sobre el hecho 14 de la demanda, destacó que de conformidad con lo establecido en la Ley 388 de 1997, en su artículo 61, inciso 5 preceptúa que *“será obligatorio iniciar el proceso de expropiación si transcurridos treinta (30) días hábiles después de la comunicación de la oferta de compra, no se ha llegado a un acuerdo formal para la enajenación voluntaria”*; por lo que al no lograrse un consenso para adquirir el inmueble requerido para el proyecto, mediante trámite de enajenación voluntaria, se hizo obligatorio que el Concesionario procediera a adelantar las actuaciones procesales pertinentes para la expropiación del inmueble al titular del derecho de dominio.

Es así como se expidió la Resolución No.1085 de 21 de junio de 2018, la cual, al momento de contestar la demanda, se encontraba en etapa de notificación (Art.58 Constitución Política, Ley 9 de 1989, Ley 388 de 1997, y la Ley 1682 de 2013, modificada por la Ley 1742 de 2014.

Como razones de defensa, señaló que la demandante pretende el reconocimiento de unos perjuicios ocasionados en razón de una presunta mayor afectación de su predio producto de obras públicas ejecutadas por el Concesionario Vías de las Américas S.A.S., y por un valor ofrecido por

su predio que no se ajusta a sus expectativas, reiterando que la ANI no es la encargada de las actividades de ejecución de obras y negociación de predios, ello le corresponde contractualmente al Concesionario, quien además ha cumplido sus funciones, negociando parte del predio en el marco del debido proceso y que la gestión adelantada por el Concesionario Vía de las Américas S.A.S., se ha ajustado a derecho.

Señaló, la gestión predial del proyecto transversal de las Américas, se encuentra a cargo del Concesionario Vía de las Américas, la cual culminado el proceso de negociación voluntaria ha iniciado los trámites administrativos ante la ANI tendientes a que se dé inicio al respectivo proceso de expropiación judicial, siendo este el escenario idóneo para que la actora debata el valor ofrecido por su predio.

Consignó la identificación del predio y la oferta de compra, para indicar que en visita practicada el 3 de abril de 2014, de acuerdo con el levantamiento y análisis de información en campo se pudo determinar que de conformidad con lo establecido en la Resolución No.545 de 2008 del INCO, dada su afectación parcial y la inexistencia de unidades sociales que puedan ser vulneradas, siendo un terreno de uso agropecuario, no se recomendaba la aplicación de factores socioeconómicos.

Teniendo en cuenta el avalúo, la sociedad Vías de las Américas S.A.S., realizó oferta formal de compra a la propietaria mediante Oficio radicado No.2013-110-002188-1 de 13 de junio de 2013, notificado el 30 de julio del mismo año, y solicitado su registro en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Sincelejo a través de Oficio No.2013-110-002189-1, quedando la medida cautelar inscrita el 8 de agosto de 2013, mediante anotación No.2.

Una vez verificada la oferta de compra, la propietaria demandante, manifestó mediante escrito su desacuerdo, y realizó propuesta por valor de \$113.519.298, siendo trasladada por parte de la Concesión a la Asociación Nacional de Lonjas Inmobiliarias ASOLONJAS, quien mediante escrito de fecha 23 de octubre de 2013, indicó que el avalúo se ajustaba a todas las normas y metodologías establecidas para este tipo de proyectos, lo cual se le informó a la demandante mediante Oficio No.2013-110-004070-1 remitido por la Concesión.

Señala, el 10 de abril de 2015, la propietaria realizó nueva oferta de compra, solicitando que se le realizara un nuevo avalúo, por cuanto a su criterio, el área de afectación relacionada en la ficha predial no correspondía a la realidad, además, no estaba de acuerdo con los valores del metro cuadro, para lo cual, aportó avalúo realizado por la Lonja Departamental de Sucre. Por su parte, Vías de las Américas S.A.S., por medio de Oficio No.2015-250-005936-1, manifestó que se realizaría una nueva verificación topográfica con el fin de aclarar las inquietudes de la propietaria y de ser necesario se realizarían los ajustes necesarios a la oferta de compra inicial, y como resultado de dicha verificación, se

concluyó que no existía mérito para realizar alcance a la oferta inicial, continuando vigente el avalúo por valor de \$33.106.440.

No obstante, mediante trámite de enajenación voluntaria, se hizo obligatorio proceder a adelantar las actuaciones procesales para la expropiación del inmueble al titular del derecho de dominio, expidiéndose Resolución No.1085 de 21 de junio de 2018.

Adujo que la intervención del predio por parte del Concesionario se dio con autorización expresa y escrita de la propietaria, señalando que la actora suscribió en favor del Concesionario, permiso de intervención voluntaria el 05 de marzo de 2014 (art.27 Ley 1682 de 2013), quedando autorizado el Concesionario, para realizar los trabajos requeridos en el predio, mientras se culminaba con el proceso de adquisición del predio.

Manifestó que de conformidad con lo pactado en el contrato de concesión, el Concesionario debe mantener indemne al INCO, hoy ANI, por cualquier reclamación o acción de terceros, en especial, lo que tiene que ver con el estudio de títulos, valoración de terrenos y construcciones, pago de los predios, el correcto manejo de los recursos que se destinen para el efecto y la ejecución de obras, por cuanto dichas obligaciones fueron asumidas por cuenta y riesgo del Concesionario Vías de las Américas S.A.S. Esta indemnidad incluye reclamaciones, y demandas que se interpongan contra la ANI, durante todo el período de la concesión por hechos u omisiones del Concesionario.

Propuso las siguientes excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva y caducidad del medio de control.

1.3.2. Contestación de la Sociedad Vías de las Américas:

La **SOCIEDAD VÍAS DE LAS AMÉRICAS S.A.S.**, se opuso a las pretensiones de la demanda, argumentando que los elementos en que se funda la demandante, de un lado no constituye fuente de obligación jurídica a cargo de la Sociedad, y por otro, no se avizora estructura de los requisitos probatorios eficaces, que de acuerdo a la jurisprudencia y normativa jurídica, sirven de sustento para que se declare la responsabilidad patrimonial por daños y perjuicios causados en la supuesta ocupación permanente del predio de su propiedad.

Respecto al hecho once de la demanda, señaló que el “avalúo de servidumbre” visible a folio 110 del expediente y ss, no cumple con los requisitos legalmente previstos para el tipo de adquisición por interés público que a la fecha se surte con la actora. Tampoco cumple con el lleno de los requisitos exigidos por el artículo 226 del CGP, para ésta clase de dictámenes, asimismo, no ubica con exactitud el inmueble objeto de estudio, con coordenadas de dirección o abscisas que puedan servir para la correcta identificación física del inmueble, existiendo error en el objeto sobre el cual recae el mismo, y la metodología empleada para determinar su valor, lo que sumado a la escasa información de soporte económico y técnico allegada, imposibilita su valoración.

Agrega, la actora pretende utilizar como mercado comparativo los avalúos realizados por la Lonja de Propiedad Raíz Sucre, con los cuales intenta controvertir el practicado por ASOLONJAS, aquellos corresponden a terrenos con condiciones tipográficas, de inundabilidad, localización, uso, forma, tamaño y agroecológicas distintas al inmueble sobre el cual recae la oferta formal de compra, por ende no puede ser objeto de comparación con carácter imperativo en la negociación, ni mucho menos atributos probatorios para el presente proceso.

Con relación al hecho diecisiete de la demanda, sostuvo haber adelantado las gestiones pertinentes a efectos de lograr la enajenación voluntaria con la propietaria, tales como: i) oferta formal de compra inicial de 14 de junio de 2013, notificada personalmente a la actora en julio de 30 de 2013; ii) alcance a oferta formal de compra VA -3405 de junio 10 de 2016; iii) en ésta última fecha, se realizó la citación para notificación personal y; iv) conforme a lo preceptuado en el inciso 1 del artículo 69 del CPACA, se realizó la notificación por aviso No.VA-6203. Subraya, en las ofertas presentadas, se advirtió que en caso de transcurrido 30 días hábiles después de la comunicación de las ofertas de compra, no se había llegado a un acuerdo de enajenación voluntaria, contenido en un contrato de promesa de compraventa y/o escritura pública, se iniciaría el trámite del proceso de expropiación de conformidad con lo contemplado en el artículo 4 de la Ley 1742 de 26 de diciembre de 2014.

Pese a la gestión de la sociedad, no fue posible concretar la enajenación voluntaria, por lo que procedió a dar inicio al trámite de expropiación judicial previa expedición del acto administrativo correspondiente (Resolución No.1085 de 2018), notificado el 26 de julio de 2018 (Art.58 Constitución Política, Ley 9 de 1989, Ley 388 de 1997, Ley 1682 de 2013, modificada por la Ley 1742 de 2014).

Al referirse a las pretensiones de la demanda, señaló que la actora pretende se declare la responsabilidad patrimonial por la supuesta ocupación permanente de una franja de terreno del inmueble denominando "Las Mellas", identificado con matrícula inmobiliaria No.340-0060179 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Sincelejo, y con la ficha predial VA-Z2-10_04-001, en hechos acaecidos en la ejecución del proyecto vial transversal de las Américas Sector No.1, Tramo San Marcos – Majagual – Achí – Guaranda, ubicados en el Municipio de Majagual, Departamento de Sucre.

Aduce que, la franja del inmueble requerida para la ejecución del proyecto, contiene un área de ocho mil trescientos cincuenta y ocho punto sesenta y nueve metros cuadrados (8358.69 M²) debidamente delimitada entre la abscisa inicial Km0 + 006,15 I y abscisa final Km0 + 354,97 I.

Por lo anterior, dejó por sentado que la actora no ejerció actividad probatoria tendiente a allegar los medios de prueba que permitan determinar irrestrictamente la configuración de elementos necesarios

para declarar la responsabilidad patrimonial, y que de ello devenga la condena solicitada, es decir, no asumió la carga probatoria mínima que le corresponde, toda vez que no arrió al proceso medios de prueba que conlleven a demostrar las circunstancias de modo, tiempo y lugar de ocurrencia de la ocupación permanente del predio de su propiedad, por parte de la Sociedad, mucho menos que denote su certeza, condición de no eventual e hipotético y nexo de causalidad con la actividad u omisión de la demandada, que le fuese determinante para la producción de los perjuicios reclamados.

De otra parte, manifiesta que no se atienden las exigencias propias del título de imputación del régimen subjetivo – ocupación permanente que se invoca, pues no se demostró los actos o hechos jurídicos de donde supuestamente procede el derecho reclamado.

Por otro lado, indicó que el valor propuesto por la demandante de \$34.000 por M² de tierra, deviene de un avalúo de servidumbre, que además de no cumplir por lo exigido en los artículos 1, 2 y 3 del Decreto No.1420 de 1998, contiene como ofertas de compra, dos avalúos realizados por la Lonja de Propiedad Raíz de Sucre, y una escritura pública que no pueden ser objeto de comparación. Añade, para la adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria se exige realizar un avalúo comercial, que se guie por el método evaluativo de comparación o de mercado (Art.1 Resolución No.620 de 23 de septiembre de 2008, expedida por el IGAC, bajo el Decreto No.1420 de 1998 y la Ley 388 de 1997).

En el Informe Técnico de Avalúo realizado por ASOLONJA aplicó cada uno de los procedimientos y parámetros señalados en el Decreto No.1420 de 1998.

Propuso las excepciones de: Falta de legitimación en la causa por pasiva, no se acreditó la imputación jurídica del daño al ente demandado, ausencia de nexo de causalidad, falta de demostración de ocupación permanente a cargo de la Agencia Nacional de Infraestructura y Vías de las Américas S.A.S, excesiva tasación de perjuicios de demostración y la que existencia de proceso de expropiación.

Frente a esta última, señaló que La ANI profirió Resolución No.1085 de 2018, por la cual ordenó los trámites judiciales de expropiación de las tres zonas de terreno de propiedad de la actora, requeridas para la ejecución del proyecto vial Transversal las Américas Sector No.1, Tramo San Marcos – Majagual – Achí – Guaranda, ubicadas en el Municipio de Majagual – Sucre. La demandante interpuso recurso de reposición radicado el 10 de agosto de 2018, siendo confirmada la decisión mediante Resolución No.1671 de 04 de septiembre de 2018.

1.4. Contestación de los llamados en garantía.

1.4.1. Seguros Confianza S.A.

La **COMPAÑÍA DE SEGUROS CONFIANZAS S.A.**, llamada en garantía, se opuso a las pretensiones de la demanda, hasta tanto no se demuestre en el curso del proceso, que efectivamente las demandadas hayan incurrido por acción u omisión en los presuntos daños que se le atribuyen ya que, de la lectura de los documentos obrantes en el expediente, no se evidencia que se esté ante una eventual responsabilidad civil extracontractual o del Estado. Agregó que, los perjuicios de los cuales se está solicitando su reconocimiento, son objeto de debate dentro del proceso de expropiación que se adelanta en el Juzgado Promiscuo del Circuito de Majagual con radicado 2020-00005, iniciado por la ANI en contra de la señora Ofelia Atencio de Fajardo, razón por la cual, sostuvo estar frente al fenómeno de la prejudicialidad.

En su defensa indicó que no se evidencia dentro del acervo probatorio pruebas para demostrar que, en efecto el Consorcio Vías de las Américas S.A.S., ocupó el predio y causó presuntos daños reclamados en el presente medio de control. Por otro lado, si se demostrara en el curso del presente proceso que las afirmaciones de la demandante son ciertas, se debe dejar claro que, dicha ocupación fue un acto meramente potestativo del tomador/asegurado, pues la orden de ocupar o no el predio requerido para la ejecución del proceso, devino única u exclusivamente de su voluntad, lo cual conforme a lo establecido en el artículo 1055 del Código de Comercio no goza de cobertura por conducto de la póliza de responsabilidad civil.

Propuso las excepciones que denominó, ausencia de responsabilidad por parte del Consorcio Vías de las Américas S.A.S., inexistencia de nexo causal y ausencia de prueba de los presuntos perjuicios ocasionados

1.4.2. QBE Seguros S.A.

La **SOCIEDAD QBE SEGUROS S.A.**, llamada en garantía no se pronunció.

1.5. Alegatos de conclusión.

1.5.1. De la parte demandante.

Reiteró los hechos expuestos en la demanda, agregando que en el presente asunto el Estado despojó a un particular de su propiedad que venía explotando y desarrollando de manera eficiente.

Posterior a seis años del inicio de las obras públicas en el terreno de propiedad de la actora, la ANI inició ante el Juzgado Promiscuo del Circuito de Majagual – Sucre, proceso de expropiación que hasta la fecha no se ha proferido sentencia.

Respecto a lo probado en el proceso, sostuvo que se aportó dictamen pericial sometido a contradicción realizado por el perito Raúl Antonio

Martínez Berrío, el cual determinó los perjuicios materiales ocasionados a la actora, por la ejecución de la obra pública en su predio.

De los testimonios recepcionados, se puede inferir que fueron responsivos, claros, veraces respecto a los hechos y pretensiones de la demanda, respondiendo de manera detallada que el predio ocupado por la entidad demandada, es de vocación agrícola y ganadera, terrenos fértiles y productivos. Asimismo, que el predio originalmente tenía un área de 12 hectáreas y 2000 m², siendo dividido por segmentos o fracciones de terreno, y ocupados de manera arbitraria y violenta por pobladores, luego de haberse iniciado y culminado la obra.

1.5.2. De la Agencia Nacional de Infraestructura.

En su alegato final manifestó que de los hechos y pruebas practicadas en el proceso, no se evidenció incumplimiento de las obligaciones de vigilancia y supervisión de las actividades de sus contratistas o concesionarios, por lo tanto, no puede existir ninguna condena o responsabilidad en su contra de la ANI.

Precisó que debido a la especialidad y alto conocimiento técnico que se debe tener para realizar la vigilancia y supervisión de los contratos de concesión, celebró contratos de interventoría. El contrato de concesión tiene ciertas particularidades trascendentales en lo referente a la responsabilidad que puede generarse en desarrollo de este contrato público y en las obligaciones que se generan con su suscripción, ya que la distribución del riesgo es muy diferente al común de los contratos, especialmente a los contratos de obra, pues en virtud de la naturaleza de las concesiones, el concesionario tiene plena autonomía en su ejecución y operación y es el único responsable por los daños causados a terceros.

En ese orden de ideas, la Interventoría del Contrato de Concesión No.008 de 2010 no evidenció ninguna falla en la ejecución de este y que la misma estuviese relacionada con los hechos de la demanda.

Con relación a lo probado en el proceso, indicó que al revisar los hechos y las pretensiones de la demanda y el procedimiento o proceso de expropiación que se está adelantando actualmente en el predio afectado, se pudo establecer la existencia de pleito pendiente entre el convocante y las convocadas porque los presuntos perjuicios, daños o indemnización sobre el inmueble o predio debe solicitarse dentro del procedimiento o proceso expropiación mencionada y no a través del medio de control de reparación directa. En consecuencia, existe la excepción de pleito pendiente, ya que, las pretensiones y los hechos del eventual medio de control de reparación directa son similares a las del mencionado procedimiento.

Seguidamente señaló, el dictamen pericial tiene errores porque no cuenta con solidez, claridad y precisión en los fundamentos de este y por la falta de idoneidad del perito.

Finalmente, de la práctica de las pruebas testimoniales, se evidenció que la causa adecuada y determinante del supuesto daño son las invasiones al predio por parte de terceras personas diferentes a las aquí demandadas, razón por la cual, el daño alegado no es atribuible a una acción u omisión de la Agencia Nacional de Infraestructura, concluir lo contrario, implicaría imponerle una carga excesiva que no estaría en la capacidad jurídica de resistir y evitar. Además, señaló no ser la entidad pública competente para realizar actividades relacionadas con la invasión de inmuebles o predios.

1.5.3. De la Sociedad Vías de las Américas

Expresó que la parte actora no probó la responsabilidad patrimonial y administrativa, así como tampoco, la certeza que con la actividad u omisión de la Agencia, le fuere determinante la producción de los perjuicios reclamados.

De otra parte, señaló que no se atienden las exigencias propias del título de imputación del régimen subjetivo de la ocupación permanente invocada.

En ese orden de ideas, alega no haberse probado que la suma exigida por valor de metro cuadrado (M²) sea la correspondiente al predio de la actora, como quiera que su pretensión se encuentra basada en el avalúo de servidumbre, el cual no cumple con los artículos 1, 2 y 3 del Decreto No.1420 de 1998, sumado también que contiene como método comparativo dos avalúos realizados por la Lonja de Propiedad Raíz de Sucre y una escritura pública, de predios que tienen condiciones topográficas, de inundabilidad, localización, uso, forma, tamaño y agrícolas distintas al inmueble de la actora.

Seguidamente, el perito señor Raúl Antonio Martínez Berrío, no acreditó su registro y autorización por una lonja de propiedad raíz domiciliada en el municipio o distrito donde se encuentre el bien objeto de la valoración, tal como lo estipula el artículo 8 del Decreto No.1420 de 1998.

De otra parte, a su juicio, se encontró probado que el valor real correspondiente por metro cuadrado (M²), fue el arrojado por el avalúo realizado por ASOLONJAS entidad idónea para el presente caso, como quiera que tuvo en cuenta la normatividad requerida para fundamentar el valor arrojado, en aplicación de los procedimientos y parámetros señalados en el Decreto No.1420 de 1998 (Art.22 ibídem: área, ubicación, topografía, forma del inmueble, clase de suelo, tipo de construcciones, mejoras y cultivos), así como también del método de comparación o de mercado, en el cual se analizan las transacciones comerciales llevadas a cabo en el sector.

1.5.4. De los llamados en garantía

Las aseguradoras, Seguros Confianzas S.A., y QBE Seguros S.A., no presentaron alegatos.

1.5.5. Concepto del Ministerio Público.

El delegado del ministerio público no emitió concepto.

2. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

2.1. Competencia.

Este Tribunal es competente para decidir de fondo, según las disposiciones del artículo 152 numeral 5º de la Ley 1437 de 2011.

2.2. De la caducidad del medio de control de reparación directa por la ocupación que alega la parte demandante.

La Agencia Nacional de Infraestructura, propuso como excepción la caducidad del medio de control, argumentando que en el caso bajo examen la actora determinó como fecha de ocurrencia de los hechos, agosto de 2014, por lo que el término de caducidad, debe tomarse a partir del día siguiente a esta fecha.

Señala, que la solicitud de conciliación extrajudicial se presentó el 22 de abril de 2016, la constancia se expidió el 25 de mayo del mismo año. Sumando el término de interrupción de la caducidad, la actora tenía hasta septiembre de 2016 para demandar, habiéndolo hecho el 15 de febrero de 2017.

El Consejo de Estado ha señalado la distinción de dos supuestos, relacionados con la ocupación temporal o permanente de inmuebles para determinar desde cuando se inicia a contar el término de caducidad. Siendo el primero de ellos, cuando la ocupación ocurre con ocasión a la realización de obra pública con vocación de permanencia; y la segunda, cuando la ocupación ocurre por cualquier otra causa:

“OCUPACION TEMPORAL O PERMANENTE DE INMUEBLE - Supuestos.
Precedente jurisprudencial.

La jurisprudencia de la Sala distingue dos supuestos, en lo que tiene que ver con la ocupación temporal o permanente de inmuebles: (i) En los eventos en que la ocupación ocurre con ocasión de la realización de una obra pública con vocación de permanencia, el término de caducidad para ejercicio de la acción de reparación directa no puede quedar suspendido permanentemente, razón por la cual el mismo debe calcularse desde que la obra ha finalizado, o desde que el actor conoció la finalización de la obra sin haberla podido conocer en un momento anterior. (...) Por otra parte, (ii) cuando la ocupación ocurre “por cualquier otra causa”, el término de caducidad empieza a correr desde que ocurre el hecho dañoso, que se entiende consumado cuando cesa la ocupación del inmueble, siempre que la misma sea temporal, o, en casos especiales, se computa desde cuando el afectado ha tenido conocimiento de la ocupación del bien en forma posterior a la cesación de la misma (...) Frente a estos supuestos la Sala aclara, como lo ha hecho en otras

oportunidades, que el término de caducidad opera por ministerio de la ley, y no puede depender de la voluntad de los interesados para ejercer las acciones sometidas a dicho término, razón por la cual, en los casos en que el conocimiento del hecho dañoso por parte del interesado es posterior a su acaecimiento, debe revisarse en cada situación que el interesado tenga motivos razonablemente fundados para no haber conocido el hecho en un momento anterior pues, si no existen tales motivos, no hay lugar a aplicación de los criterios que ha establecido la sala para el cómputo del término de caducidad en casos especiales”¹.

En el caso bajo estudio, se entiende que la ocupación ocurre con ocasión a la realización de una obra pública (de acuerdo con el contrato de concesión No.008 de 2010, corresponde a la construcción, rehabilitación, ampliación, mejoramiento y conservación del Proyecto Vial Transversal de las Américas), por lo que el término de caducidad debe calcularse desde que la obra haya finalizado, o desde que la parte actora conoció la finalización de la obra sin haberla podido conocer en un momento anterior.

Así pues, en los hechos de la demanda se tiene que la presunta ocupación se efectuó en agosto de 2014, hasta mayo de 2015, fecha en la cual, alegó la actora se dejó de trabajar sobre su inmueble. Por su parte, al contestar la demanda, la parte demandada no hizo reparo alguno frente a ésta última fecha.

Al expediente si bien se anexó copia del contrato de concesión No.008 de 2010, suscrito entre el Instituto Nacional de Concesiones ICO, y Vías de las Américas S.A.S. (contrato de obra pública), ello no ocurrió con el acta de inicio o de finalización del mismo, como para determinar de manera exacta la fecha de finalización de la presunta ocupación, razón por la cual y en virtud del derecho al libre acceso de administración de justicia y debido proceso, se tendrá para tal efecto mayo de 2015.

En ese orden de ideas, la solicitud de conciliación extrajudicial se presentó el 22 de abril de 2016, siendo celebrada el 25 de mayo de 2016, fecha en la cual, se expidió la certificación de no conciliación. La demanda se presentó el 15 de febrero de 2017, correspondiéndole inicialmente por reparto efectuado en Oficina Judicial al Juzgado Sexto Administrativo de Sincelejo.

Así pues, se tiene que la demanda fue presentada en término, antes de mayo del año 2017 (dos años para ejercer el medio de control de reparación directa), pese a que no se determinó el día del mes de mayo de 2015,- se reitera, como fecha final de la presunta ocupación, por lo que se puede concluir que no se ha configurado el fenómeno jurídico de la caducidad del medio de control de reparación directa.

2.3. Asunto a resolver por la Sala.

¹ Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera – Sala plena. C.P. Dr. Danilo Rojas Betancourth. Radicación número. 54001-23-31-000-2008-00301-01(38271). Febrero 9 de 2011.

Acorde con los antecedentes reconstruidos, la Sala advierte que la inconformidad de la parte actora se centra en que debido a la construcción de una carretera (proyecto vial transversal de las Américas sector 1), el predio de su propiedad ha sido ocupado de manera permanente por parte de la ANI y la Sociedad Vías de las Américas, dado que en el proceso de enajenación voluntaria la actora no aceptó o estuvo de acuerdo con el precio propuesto; de ahí que afirme, existe un daño por la ocupación permanente de su propiedad

En atención a ello, pretende que las entidades demandadas sean declaradas responsables por el daño antijurídico causado, con ocasión a la ocupación permanente de su predio denominado "Las Mellas", ubicado en el Municipio de Majagual – Sucre, en razón de la ejecución del proyecto vial transversal de las Américas sector 1.

2.4. HECHOS PROBADOS:

Pues bien, conforme a lo narrado en los hechos de la demanda y las pruebas documentales aportadas al proceso, se puede advertir que efectivamente el predio las Mellas de propiedad de la demandante se encuentra afectado por la ejecución de la obra proyecto vía transversal de las Américas.

De igual forma, en el expediente está acreditado lo siguiente:

Que entre el Instituto Nacional de Concesiones – hoy ANI y Vías de las Américas S.A.S (concesionario), se suscribió contrato de concesión No.008 de 2010, con el objeto de:

"(...)

SECCIÓN 1.02. Objeto

El objeto del presente contrato es el otorgamiento de una concesión para que, de conformidad con lo previsto en la Ley 80 de 1993, la Ley 105 de 1993, la Ley 1150 de 2007, el Decreto 2474 de 2008, y el Decreto 4533 de 2008 el **Concesionario**, realice por su cuenta y riesgo, las obras necesarias para la construcción, rehabilitación, ampliación, mejoramiento y conservación, según corresponda, del **Proyecto Vial Transversal de las Américas** y la preparación de los estudios y diseños definitivos, la gestión predial, social y ambiental, la obtención y/o modificación de licencias ambientales, la financiación, la **operación** y el mantenimiento de las obras, el **Corredor Vial "Transversal de las Américas Sector 1"**, denominado **Corredor Vial del Caribe**".

En virtud de ese contrato, el 20 de marzo de 2013, el Coordinador de Gestión Predial de Vías de las Américas le solicitó a la actora colaboración respecto a la visita de su predio, facilitando el proceso de adquisición para dar inicio a las obras correspondientes:

"Majagual, Marzo de 2013

(...)

Referencia: Contrato de Concesión No.008 de 2010. Proyecto Vial Transversal de las Américas Sector 1. Subcontrato para Gestión Predial Evolution Services & Consulting S.S.A

Asunto: Elaboración ficha predial y diagnóstico socioeconómico tramo Majagual – Guaranda.

Respetado señor:

En desarrollo de las actividades del Proyecto de la referencia, se adelantará la elaboración de las fichas prediales con la identificación de las áreas de afectación y la toma de información socioeconómica requerida para el diagnóstico correspondiente en la obra de mejoramiento de calzada.

Para las visitas a los predios hemos designado a los siguientes profesionales, quienes se identificarán en todo momento con el carnet de la Empresa Evolution Services & Consulting S.S.A:

(...)

Solicitamos su colaboración para con nuestros funcionarios, especialmente en el momento de la visita al predio de su propiedad, brindándoles acompañamiento para la identificación de los puntos de linderos, el inventario del área afectada (construcciones, mejoras, cultivos, etc) así como suministro de la información solicitada, que facilite los proceso de adquisición para dar inicio a la sobras correspondientes.

(...)”.

El 14 de junio de 2013, el representante legal de Vías de las Américas, mediante Oficio No.2013-110-002188-1, pone de presente a la actora, oferta formal de compra de un área del predio identificado con cédula catastral No.70429000100010296000, y matrícula inmobiliaria número 340-0060179 de la Oficina de Instrumentos Públicos de Sincelejo, cuya ficha predial es No.VA-Z2-10_04-01 del tramo San Marcos – Majagual - Achí – Guaranda:

“(...)

Como es de conocimiento general, la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA –ANI (antes INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES – INCO), en coordinación con VÍAS DE LAS AMÉRICAS S.A.S – en virtud del contrato de concesión No.008 – 2010 se encuentra adelantando el Proyecto Vial Transversal de las Américas Sector 1, como parte de la modernización de la Red Vial Nacional enmarcado dentro de las políticas de mejoramiento de la red vial de integración nacional e internacional, para el desarrollo integral de los departamentos de que atraviesa el proyecto, así como dentro de las inversiones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo, Ley 812 de 2003, para los años 2006-2014.

De acuerdo con el Contrato de Concesión No.008 de 2010, el artículo 34 de la Ley 105 de 1993, la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA –ANI, antes INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES –INCO ha delegado a la SOCIEDAD VÍAS DE LAS AMÉRICAS S.A.S, la totalidad del proceso de adquisición predial de los inmuebles requeridos para la ejecución del mencionado proyecto vial.

En cumplimiento de los objetivos y fines señalados por la ley a esta entidad y como uno de los proyectos prioritarios dentro de las obras viales de la administración, adelanta el Proyecto Vial Transversal de las Américas Sector 1, por lo cual VIAS DE LAS AMÉRICAS S.A.S en nombre de la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA –ANI, antes INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES –INCO, requiere comprar el inmueble de la referencia, conforme a la afectación de la ficha predial No.VA-Z2-10_04-001 del Tramos San Marcos – Majagual – Achí – Guaranda de fecha marzo 20 del 2013, de la cual se anexa copia, ésta contiene: a) un área requerida de terreno de nueve mil cuatrocientos noventa y cuatro con doce metros cuadrados (9494,12 m²), debidamente delimitada y alinderada, dentro de las abscisas inicial Km 00 + 4,55I y final Km 00 + 208,59I del mencionado tramo.

El valor de la oferta de compra es por la suma de TREINTA Y TRES MILLONES CIENTO SEIS MIL CUATROCIENTOS CUARENTA PESOS MONEDA CORRIENTE (\$33.106.440,00), por concepto de la totalidad del terreno, construcciones y anexos existentes en la zona afectada.

(...)

Según estudio de títulos de fecha 08 de abril de 2013, el propietario (a) de la zona de terreno que se requiere es OFELIA DEL CARMEN ATENCIO DE FAJARDO por eso es el destinatario de esta oferta de compra.

(...)”.

quinientos diecinueve mil doscientos noventa y ocho pesos (\$113.519.298), argumentando que el análisis adoptado por el perito de ASOLONJAS, debió enfocarse a determinar el valor del área afectada, tomando como referencia valores de metro cuadrado de lotes similares, como quiera que el frente de la finca tiene un valor mayor al área restante.

Agregó, que los predios afectados son divididos, rompiendo con la unidad productiva, lo que genera mayores costos de producción, tales como mantenimiento de cercas, vigilancia, cuidado y transporte de maquinarias y equipos de un lado a otro, al igual que los semovientes:

Con todo el respeto que asiste le propongo un justo precio que a continuación describo, el cual baso en los siguientes factores:

DESCRIPCION	UNIDAD	MEDIDA	VALOR UNITARIO	VALOR TOTAL
TERRENO	M2	9.494,12	6.000	56.964.720
MEJORAS	Construcción de cercas en nuevos linderos			9.177.570
	Traslado y reconstrucción de corral de varetas y vaquera			10.000.000
ESPECIES	maderables, frutales			20.000.000
AFECCION	Artículo 37 de la Ley 3a de 1989 - Mínimo 3 años por obra pública			17.377.008
			TOTAL	113.519.298

SON: CIENTO TRECE MILLONES QUINIENTOS DIECINUEVE MIL DOSCIENTOS NOVENTA Y OCHO PESOS M.CTE.

Respecto a lo anterior, el Director de proyecto de Vías de las Américas S.A.S, mediante oficio No.2013-110-004070-1 de 29 de octubre de 2013, se dirige a la actora indicando que su solicitud fue trasladada a ASOLONJAS, quienes manifestaron que atendiendo a las modificaciones al procedimiento de enajenación voluntaria, *"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 aval expida el gobierno"*.

El 10 de abril de 2015, la actora presentó ante Vías de las Américas S.A.S., petición radicada con No.2015-180-008372-2, referente al ajuste de insumos prediales y posterior modificación de oferta de compra inicial (cancelar valor más favorable, real y acorde a la realidad), lo anterior con fundamento en las siguientes consideraciones:

"(...)

Mi calidad de propietaria de una franja de terreno comprendida entre el tramo de la carretera San Marcos – Majagual – Guaranda – Achí, bien identificado con la matrícula inmobiliaria 340-0060179 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Sincelejo, con ficha predial VA-Z2-10_04-001, predio Las Mellas, afectada en la construcción vial del tramo antes mencionado, el 20 de marzo de 2013, recibí de VIAS DE LAS AMÉRICAS S.A.S., mediante comunicaciones enviadas a mi persona, donde me manifiestan que la afectación de terreno de mi propiedad, tenía una dimensión de 9494,12 metros cuadrados, quedando un área sobrante de 110.505,88 metros cuadrados, para un área total de 120.000 metros cuadrados, que son de los cuales consta el predio, cosa que no es cierto, ya que considero que la parte afectada no es solamente, el espacio por donde pasa la carretera, sino el terreno sobrante del otro lado de la carretera, el cual queda inservible para mi persona, ya que, no lo puedo usar para ningún fin productivo, debido a la dimensión y al aislamiento que se ve sometido.

Aparte del hecho anterior, en el mes de agosto de 2014, en todo el ángulo, que queda en la ye, tomaron una franja de terreno para hacer una curva de la vía que une a Guaranda con Achí, la cual, no estaba incluida en el plano inicial que

se había indicado por parte de Vía de las Américas S.A.S., cosa que me parece una forma arbitraria de proceder, ya que, nunca me avisaron que ésta parte de mi predio iba a ser tomada o intervenida por ustedes, para el uso del proyecto de la carretera.
(...)”.

La anterior petición fue resuelta mediante Oficio No.20152500059361 de 21 de abril de 2015:

“(...)”

De acuerdo con su solicitud con la presente Vías de las Américas S.A.S. da respuesta en los siguientes términos:

En los próximos días se realizará una verificación por parte de una comisión topográfica de la información suministrada por usted, con el fin de aclarar las inquietudes.

A razón de lo anterior, de ser necesario se realizará el ajuste de los insumos prediales y en su debida oportunidad procesal procederemos a notificar los correspondientes actos modificatorios de la oferta de compra inicial al titular del derecho de dominio y de los demás derechos reales (...)”.

El 10 de junio de 2016, el representante legal de Vías de las Américas S.A.S., pone en conocimiento a la actora de nueva oferta formal de compra – adquisición de una zona de terreno del predio denominado “Las Mellas”:

“(...)”

Por tal razón VÍAS DE LAS AMÉRICAS S.A.S., expidió la Oferta Formal de Compra No.2013-110-002188-1 de 14/06/2013, la cual fue notificada personalmente el día 30 de julio de 2013 a la señora OFELIA DEL CARMEN ATENCIO DE FAJARDO. Con posterioridad a la notificación personal, se observó que el área requerida es menor a la ofertada inicialmente, lo que generó una modificación en la afectación predial y como consecuencia en el área afectada; dicha situación generó la modificación de la ficha predial No.VA-Z2-10_04-001, de la cual se dio traslado a la Asociación Nacional de Lonjas y colegios inmobiliarios ASOLONJAS-, quien emitió el correspondiente informe técnico de avalúo.

En consecuencia, se da Alcance a la Oferta de Compra del asunto en los siguientes términos: De acuerdo con el Contrato de Concesión No.008 de 2010, el artículo 34 de la Ley 105 de 1993, la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA –ANI, antes INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES – INCO, ha delegado a la sociedad VIAS DE LAS AMÉRICAS S.A.S., la totalidad del proceso de adquisición procesal de los inmuebles requeridos para la ejecución del mencionado proyecto vial.

En cumplimiento de los objetivos y fines señalados por la ley a esta entidad, y como uno de los proyectos prioritarios dentro de las obras viales de la administración, adelanta el Proyecto Vial Transversal de las Américas Sector 1, por lo cual VÍAS DE LAS AMÉRICAS S.A.S., en nombre de la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA –ANI, antes INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES –INCO, requiere comprar una franja del inmueble de la referencia, conforme a la afectación de la ficha predial No.VA-Z2-10-04-001 del tramo San Marcos – Majagual – Achí – Guaranda de fecha 09 de mayo de 2015, de la cual se anexa copia, ésta contiene: a) un área requerida de terreno de OCHO MIL TRESCIENTOS CINCUENTA Y OCHO PUNTO SESENTA Y NUEVE METROS CUADRADOS (8358,69 m²), debidamente delimitada y alineada, dentro de las abscisas inicial Km 0 + 006,15I y final Km 0 + 354,97I , del mencionado tramo que incluyen las construcciones, mejoras y cultivos o especies vegetales que se relacionan en los cuadros de inventario predial de la siguiente forma:

(...)”

El valor del presente alcance, que modifica a la oferta de compra, es por la suma de TREINTA Y SEIS MILLONES QUINIENTOS CUARENTA Y TRES MIL

DOSCIENTOS NOVENTA Y CINCO PESOS CON CERO CENTAVOS M.L (\$36.543.295,00), por concepto de la totalidad del terreno requerido, construcciones, mejoras y cultivos o especies vegetales, existentes en la zona afectada.
(...)”.

En virtud de lo anterior, se anexó al alcance de la oferta, el avalúo elaborado por la Lonja ASOLONJAS, de acuerdo al informe técnico de avalúo de fecha 21 de junio de 2015, arrojando un total de treinta y seis millones quinientos cuarenta y tres mil doscientos noventa y cinco pesos (\$36.543.295).

De lo reseñado en precedencia, se tiene demostrado las actuaciones desplegadas tanto por la demandada como por la actora, respecto al proceso de enajenación voluntaria, incluyendo las ofertas y contraofertas de compra de la franja de terreno, que pertenece a la extensión del predio denominado “Las Mellas” de su propiedad, para la construcción de obra pública, esto es, las obras necesarias para la construcción, rehabilitación, ampliación, mejoramiento y conservación, según corresponda, del Proyecto Vial Transversal de las Américas y la preparación de los estudios y diseños definitivos, la gestión predial, social y ambiental, la obtención y/o modificación de licencias ambientales, la financiación, la operación y el mantenimiento de las obras, el Corredor Vial “Transversal de las Américas Sector 1”, denominado Corredor Vial del Caribe.

Que a raíz de dicho proyecto y la necesidad de una parte del predio, se inició la etapa de enajenación voluntaria del inmueble, la como se advierte, fracaso, por razón de la diferencia frente al precio ofrecido, que no fue aceptado por la propietaria del inmueble hoy demandante.

Por el fracaso de la enajenación voluntaria, se ordenó el inicio, mediante la Resolución No. 1085 de 21 de junio de 2018, el trámite judicial de expropiación.

Al respecto, en el proceso militan los siguientes documentos:

Resolución No.1085 de 21 de junio de 2018 “Por medio de la cual se ordena iniciar los trámites judiciales de expropiación de tres zonas de terreno requeridas para la ejecución del proyecto vial Transversal de las Américas Sector No.1, Tramo San Marcos – Majagual – Achí – Guaranda, ubicadas en el Municipio de Majagual, Departamento de Sucre”.

Oficio No.2018-180-029021-2 radicado el 10 de agosto de 2018 por parte de la actora a través de apoderado judicial, ante la Agencia Nacional de Infraestructura –ANI, y la Concesión Vial Vías de las Américas S.A.S, Ref “Proceso de expropiación por motivo de utilidad pública de interés social contra la señora Ofelia del Carmen Atencio de Fajardo, ordenado por Resolución No.1085 del 21 de junio de 2018”, Asunto: “Proyecto vial transversal las Américas – Sector No.1”.

Resolución No.1671 de 04 de septiembre de 2018 “Por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución No.1085 del 21 de junio de 2018 por la Agencia Nacional de Infraestructura”.

En este punto, destaca entonces la Sala que el proceso de enajenación voluntaria de bienes inmuebles por motivos de utilidad pública y su fase posterior, la expropiatoria, se regularon especialmente en la ley 9 de 1989, la cual creó varias herramientas jurídicas para la Administración en relación con la adquisición de bienes inmuebles requeridos para ejecución de planes de desarrollo, planes de vivienda de interés social, preservación del patrimonio cultural, ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social, de ampliación, distribución, almacenamiento y regulación de servicios públicos, ejecución de obras públicas.

La expropiación administrativa, es entendido como un mecanismo jurídico de adquisición de inmuebles para los casos en que existan especiales condiciones de urgencia para adquisición de bienes inmuebles declarados de utilidad pública o interés social acorde a lo señalado en el artículo 58 de la Ley 388 de 1997.

Debe destacarse que el proceso administrativo, contempla una fase de enajenación voluntaria y una fase de expropiación administrativa, esta última, factible de ser controlada judicialmente en el contencioso administrativo vía acción especial contemplada en el artículo 71 de la ley 388 de 1997².

² **"ARTÍCULO 71. PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.** Contra la decisión de expropiación por vía administrativa procede acción especial contencioso-administrativa con el fin de obtener su nulidad y el restablecimiento del derecho lesionado, o para controvertir el precio indemnizatorio reconocido, la cual deberá interponerse dentro de los cuatro meses calendario siguientes a la ejecutoria de la respectiva decisión. El proceso a que da lugar dicha acción se someterá a las siguientes reglas particulares:

1. El órgano competente será el Tribunal Administrativo en cuya jurisdicción se encuentre el inmueble expropiado, en primera instancia, cualquiera que sea la cuantía.
2. Además de los requisitos ordinarios, a la demanda deberá acompañarse prueba de haber recibido los valores y documentos de deber puestos a disposición por la administración o consignados por ella en el mismo Tribunal Administrativo, y en ella misma deberán solicitarse las pruebas que se quieran hacer valer o que se solicita practicar.
3. <Numeral declarado INEXEQUIBLE>
4. Notificada la demanda a la entidad autora de la decisión de expropiación por vía administrativa, y concluido el término de cinco (5) días para la contestación de la misma, en la cual igualmente deberán indicarse las pruebas que se solicitan, se ordenará un período probatorio que no podrá ser superior a dos (2) meses, concluido el cual y después de dar traslado común a las partes para alegar por tres días, se pronunciará sentencia.
5. Contra la sentencia procederá recurso de apelación ante el honorable Consejo de Estado, el cual decidirá de plano, salvo que discrecionalmente estime necesario practicar nuevas pruebas durante un lapso no superior a un mes. La parte que no haya apelado podrá presentar sus alegaciones, por una sola vez, en cualquier momento antes de que el proceso entre al despacho para pronunciar sentencia.
6. <Numeral derogado por el Acto Legislativo 01 de 1999>
7. Cuando la sentencia revoque la decisión del Tribunal Administrativo y declare la nulidad y el consiguiente restablecimiento del derecho, dispondrá lo siguiente:
 - a) La suspensión en forma inmediata, por parte de la respectiva entidad pública, de todas las acciones y operaciones en curso para utilizar el bien expropiado;
 - b) La práctica, antes del cumplimiento de la sentencia, por el Tribunal Administrativo ante el cual se haya surtido la primera instancia, de una diligencia de inspección con intervención de peritos, a fin de determinar mediante auto de liquidación y ejecución de la sentencia que pronunciará la respectiva Sala de Decisión contra el cual sólo procederá el recurso de reposición, si el bien ha sido o no utilizado o si lo ha sido parcialmente y, según el caso, el valor de la indemnización debida. En el mismo acto se precisará si los valores y documentos de deber compensan la indemnización determinada y en qué proporción, si hay lugar a reintegro de parte de ellos a la administración, o si ésta debe pagar una suma adicional para cubrir el total de la indemnización;
 - c) La orden de registro de la sentencia de la respectiva Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, a fin de que la persona recupere en forma total o parcial la titularidad del bien expropiado, conforme a la determinación que se haya tomado en el auto de liquidación y ejecución de la sentencia, para el caso en que la administración no haya utilizado o sólo haya utilizado parcialmente el inmueble expropiado. Cuando haya lugar al reintegro de valores o documentos de deber, para efectuar el registro se deberá acreditar certificación auténtica de que se efectuó el reintegro respectivo en los términos indicados en el auto de liquidación y ejecución de la sentencia;

Las reglas de expropiación vía administrativa, contempladas en la ley 388 de 1997, dentro de la cual, interesa para las resultas del presente proceso, la etapa de enajenación voluntaria, están reguladas así³:

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

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

ARTICULO 64. CONDICIONES DE URGENCIA. Las condiciones de urgencia que autorizan la expropiación por vía administrativa serán declaradas por la instancia o autoridad competente, según lo determine el concejo municipal o distrital, o la junta metropolitana, según sea el caso, mediante acuerdo. Esta instancia tendrá la competencia general para todos los eventos.

ARTICULO 65. CRITERIOS PARA LA DECLARATORIA DE URGENCIA. De acuerdo con la naturaleza de los motivos de utilidad pública o interés social de que se trate, las condiciones de urgencia se referirán exclusivamente a:

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

ARTICULO 66. DETERMINACION DEL CARACTER ADMINISTRATIVO. La determinación que la expropiación se hará por la vía administrativa deberá tomarse a partir de la iniciación del procedimiento que legalmente deba observarse por la autoridad competente para adelantarlos, mediante acto administrativo formal que para el efecto deberá producirse, el cual se notificará al titular del derecho de propiedad sobre el inmueble cuya adquisición se requiera y será inscrito por la entidad expropiante en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su ejecutoria. **Este mismo acto constituirá la oferta de compra tendiente a obtener un acuerdo de enajenación voluntaria.**

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

d) La orden de pago del valor que a título de restablecimiento del derecho lesionado debe pagar adicionalmente la administración, sin que haya lugar a reintegro alguno de los valores y documentos de deber recibidos ni al registro de la sentencia de la oficina de Registro de Instrumentos Públicos, cuando la administración haya utilizado completamente el bien expropiado. 8. Si la sentencia decide, conforme a la demanda, sobre el precio indemnizatorio reconocido por la administración, dispondrá si hay lugar a una elevación del valor correspondiente o a una modificación de la forma de pago. En este caso, las determinaciones que se hagan en el auto de liquidación de la sentencia, tendrán en cuenta el nuevo precio indemnizatorio y la diferente modalidad de pago".

³ Se debe igualmente revisar el artículo 4 de la ley 1742 de 2014.

anuales sucesivos o iguales, con un interés anual igual al interés bancario vigente en el momento de la adquisición voluntaria.

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

PARAGRAFO 2o. <Ver Notas del Editor en relación con la vigencia de este párrafo, a la luz de lo establecido por el Artículo 35-1 del Estatuto Tributario> El ingreso obtenido por la enajenación de inmuebles a los cuales se refiere el presente capítulo no constituye, para fines tributarios, renta gravable ni ganancia ocasional, siempre y cuando la negociación se realice por la vía de la enajenación voluntaria.

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.

ARTICULO 69. NOTIFICACION Y RECURSOS. El acto que decide la expropiación se notificará al propietario o titular de derechos reales sobre el inmueble expropiado, de conformidad con lo previsto en el Código Contencioso Administrativo.

Contra la decisión por vía administrativa sólo procederá el recurso de reposición, el cual deberá interponerse en los términos previstos en el Código Contencioso Administrativo a partir de la notificación. El recurso deberá ser decidido dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de su interposición, y si transcurrido ese lapso no se ha tomado decisión alguna, se entenderá que el recurso ha sido decidido favorablemente.

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:

1. El derecho de propiedad u otros derechos reales se trasladarán de las personas titulares de ellos a la entidad que ha dispuesto la expropiación, para lo cual bastará con el registro de la decisión en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. El registrador exigirá que la entidad acredite que el propietario o los titulares de otros derechos reales sobre el inmueble, han retirado el valor de la indemnización y los documentos de deber correspondientes, o que se ha efectuado la consignación correspondiente conforme a lo previsto en el numeral 2 de este artículo.

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.

3. Efectuado el registro de la decisión, la entidad pública podrá exigir la entrega material del bien inmueble expropiado, sin necesidad de intervención judicial, para lo cual podrá acudir al auxilio de las autoridades de policía si es necesario.

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.

5. La entidad que haya adquirido el bien en virtud de la expropiación por vía administrativa, adquiere la obligación de utilizarlo para los fines de utilidad pública o interés social que hayan sido invocados, en un término máximo de tres (3) años contados a partir de la fecha de inscripción de la decisión correspondiente en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

Para este efecto, la persona que tenía la calidad de propietario del bien expropiado podrá solicitar al Tribunal Administrativo en cuya jurisdicción se encuentre ubicado el inmueble, la verificación del cumplimiento de dicha obligación, mediante proceso abreviado que se limitará exclusivamente a la práctica de las pruebas que deberán solicitarse exclusivamente en la demanda, durante un término no superior a un mes, transcurrido el cual se pronunciará sentencia inapelable.

En caso de que se compruebe el incumplimiento de la obligación por parte de la entidad, la sentencia así lo declarará y ordenará su inscripción en la respectiva Oficina de Registro, a fin de que el demandante recupere la titularidad del bien expropiado. En la misma sentencia se determinará el valor y los documentos de deber que la persona cuyo bien fue expropiado deberá reintegrar a la entidad pública respectiva, siendo necesario para los efectos del registro de la sentencia que se acredite mediante certificación auténtica que se ha efectuado el reintegro ordenado”

Asimismo, los artículos 13, 14 y 15 de la ley 9 de 1989, sobre la oferta formal de compra, el precio y avalúo del bien, 14 de la ley 9 de 1989, dispone, que el precio será fijado conforme avalúo realizado por IGAC o la entidad autorizada para el efecto:

“Artículo 13º.- Corresponderá al representante legal de la entidad adquirente, previas las autorizaciones estatutarias o legales respectivas expedir el oficio por medio del cual se disponga la adquisición de un bien mediante enajenación voluntaria directa. El oficio contendrá la oferta de compra, la transcripción de las normas que reglamentan la enajenación voluntaria y la expropiación, la identificación precisa del inmueble, y el precio base de la negociación. Al oficio se anexará la certificación de que trata el artículo anterior. Este oficio no será susceptible de recurso o acción contencioso administrativa. Ver Concepto Consejo de Estado 976 de 1997

El precio base de la negociación se fundamentará en el avalúo efectuado por el Instituto Geográfico "Agustín Codazzi" o la entidad que cumpla sus funciones, el cual se anexará a la oferta de compra. El término para formular observaciones, al mismo, empezará a correr a partir de la notificación de oferta de compra. El avalúo tendrá una antelación máxima de seis (6) meses respecto a la fecha de la notificación de la oferta de compra. **Inciso 2 derogado Artículo 138 Ley 388 de 1997**

El oficio que disponga la adquisición se notificará al propietario a más tardar dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al de su expedición. Si no pudiere efectuarse la notificación personal, la orden de adquisición se notificará por edicto, el cual será fijado dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al del vencimiento del término para la notificación personal en un lugar visible al público de la sede de la entidad adquirente, en el lugar de la ubicación del inmueble, y en la alcaldía del mismo sitio. El edicto será desfijado después de cinco (5) días hábiles, término durante el cual la entidad adquirente lo publicará en un periódico de amplia circulación nacional o local. **Inciso 3 derogado Artículo 138 Ley 388 de 1997**

Adicionalmente, cuando el nombre del propietario figure en el directorio telefónico, se enviará a todas las direcciones que allí aparezcan copia del edicto por correo certificado o con un funcionario que la entregue a cualquier persona que allí se encuentre, o la fije en la puerta de acceso, según la circunstancias. También se enviará a la dirección que el propietario hubiere denunciado en la oficina de Catastro respectiva. **Inciso 4 derogado Artículo 138 Ley 388 de 1997**

El oficio que disponga una adquisición será inscrito por la entidad adquirente en el folio de matrícula inmobiliaria del inmueble dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación.

Los inmuebles así afectados quedarán fuera del comercio a partir de la fecha de la inscripción, y mientras subsista, ninguna autoridad podrá conceder licencia de construcción, de urbanización, o permiso de funcionamiento por primera vez para cualquier establecimiento industrial o comercial sobre el inmueble objeto de la oferta de compra. Los que se expidan no obstante esta prohibición serán nulos de pleno derecho.

Artículo 14º.- Si hubiere acuerdo respecto del precio y de las demás condiciones de la oferta con el propietario, se celebrará un contrato de promesa de compraventa, o de compraventa, según el caso. A la promesa de compraventa y a la escritura de compraventa se acompañarán un folio de matrícula inmobiliaria actualizado.

Inciso 2º modificado por el art. 34, Ley 3º de 1991. Otorgada la escritura pública de compraventa, ésta se inscribirá en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, previa cancelación de la inscripción a la cual se refiere el artículo 13, de la presente Ley.

Inciso 3º modificado por el art. 34, Ley 3º de 1991. Realizada la entrega real y material del inmueble a la entidad adquirente, el pago del precio se efectuará en los términos previstos en el contrato.

El cumplimiento de la obligación de transferir el dominio se acreditará mediante copia de la escritura pública de compraventa debidamente inscrita en el folio de matrícula inmobiliaria en el cual conste que se ha perfeccionado la enajenación del inmueble, libre de todo gravamen o condición". **Modificado Ley 3 de 1991**

Artículo 15º.- Sustituido inciso 2 por el Artículo 138 de la Ley 388 de 1997. El precio máximo de adquisición será el fijado por el Instituto "Agustín Codazzi" o por la entidad que cumpla sus funciones, de conformidad con el artículo 18 de la presente Ley⁴. La forma de pago, en dinero efectivo, títulos-

⁴ **Artículo 18º.- Derogado Artículo 138 Ley 388 de 1997 decía así:** Con el objeto de evitar un enriquecimiento sin causa, el Instituto Geográfico "Agustín Codazzi" o la entidad que cumpla sus funciones no tendrán en cuenta, al hacer los avalúos administrativos especiales de que trata

valores o bienes muebles e inmuebles, será convenida entre el propietario y el representante legal de la entidad adquirente. Las condiciones mínimas del pago del precio serán las previstas en el artículo 29.

Si quedare un saldo del precio pendiente de pago al momento de otorgar la escritura pública de compraventa, la entidad adquirente deberá entregar simultáneamente una garantía bancaria incondicional de pago del mismo. La existencia del saldo pendiente no dará acción de resolución de contrato, sin perjuicio del cobro del saldo por la vía ejecutiva.

Facúltase a los establecimientos bancarios para emitir las garantías de que trata el inciso anterior."

Sobre este mismo tópico, el artículo 61 de la ley 388 de 1997, dispone:

ARTICULO 61. MODIFICACIONES AL PROCEDIMIENTO DE ENAJENACION VOLUNTARIA. Se introducen las siguientes modificaciones al procedimiento de enajenación voluntaria regulado por la Ley 9a. de 1989:

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

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

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

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

la presente Ley, aquellas acciones o intenciones manifiestas y recientes del Estado que sean susceptibles de producir una valorización evidente de los bienes evaluados, tales como:

1. La adquisición previa por parte de la entidad adquirente, dentro de los cinco (5) años anteriores, de otro inmueble en la misma área de influencia.
2. Los proyectos anunciados, las obras en ejecución o ejecutadas en los cinco (5) años anteriores por la entidad adquirente o por cualquier otra entidad pública en el mismo sector, salvo el caso en que el propietario haya pagado o esté pagando la contribución de valorización respectiva.
3. El simple anuncio del proyecto de la entidad adquirente de comprar inmuebles en determinado sector, efectuado dentro de los cinco (5) años anteriores.
4. Los cambios de uso, densidad y altura efectuados por el Plan Integral de Desarrollo, si existiere, dentro de los tres (3) años anteriores a la orden de compra, siempre y cuando el propietario haya sido la misma persona durante dicho período o, habiéndolo enajenado, haya readquirido el inmueble para la fecha del avalúo administrativo especial.

Las mejoras efectuadas con posterioridad a la fecha de la notificación del oficio de que trata el artículo 13 no podrán tenerse en cuenta en el respectivo avalúo administrativo especial. En los municipios de Bogotá, Cali y Medellín, y en el departamento de Antioquia, las oficinas de catastro efectuarán los avalúos administrativos especiales de que trata el presente artículo, ateniéndose a los mismos criterios establecidos para los avalúos administrativos especiales que realiza el Instituto Geográfico "Agustín Codazzi". En lo sucesivo, el Instituto podrá delegar la realización de tales avalúos en otras oficinas de catastro departamentales, intendenciales o municipales.

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

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

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

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

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

PARÁGRAFO 3o. <Parágrafo adicionado por el artículo 63 de la Ley 1537 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Los ingresos obtenidos por la venta de inmuebles por medio del procedimiento de enajenación voluntaria descritos en el presente artículo no constituyen renta ni ganancia ocasional"

Al respecto, sobre la expropiación, el Consejo de Estado⁵, tomando como base en pronunciamientos de constitucionalidad, ha señalado que "la expropiación ha sido definida por la jurisprudencia constitucional como un instituto, un negocio o una operación de derecho público, por medio de la cual el Estado, por razones de utilidad pública o de interés social, priva coactivamente de la titularidad de un determinado bien a un particular, de acuerdo con un procedimiento específico y previo el pago de una indemnización".

Asimismo, indicó que la Constitución Política de 1991 consagra en su artículo 58 la función social de la propiedad y a renglón seguido dispone que por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa, y que en los casos que determine el mismo, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a una posterior acción contencioso-administrativa.

⁵ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA Consejera Ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO Bogotá, D.C., nueve (9) de febrero de dos mil doce (2012) Radicación: 25000-23-24-000-2001-01262-01 Actor: COUNTRY CLUB DE BOGOTA Demandado: INSTITUTO DISTRITAL PARA LA RECREACION Y EL DEPORTE I.D.R.D.

Sobre sus etapas, explicó en la misma providencia el Consejo de Estado:

“En este sentido, en lo que concierne al caso sub examine, y de la normativa referida arriba, deben destacarse tres etapas básicas que se deben agotar para que se lleve a cabo el proceso expropiatorio: i) la oferta de compra, ii) la negociación y iii) el proceso expropiatorio propiamente dicho.

Respecto de la etapa de oferta de compra debe indicarse que indistintamente si se refiere al proceso de expropiación por vía judicial o administrativa, inicia con la expedición de un acto administrativo que contiene la información de la oferta de compra que se hace al propietario del bien que se pretende expropiar. En el caso de la expropiación por vía judicial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1364 de la Ley 9 de 1989, el procedimiento inicia con la expedición de un acto (oficio) que identifica el bien y el precio base de negociación. Por su parte, en lo que respecta a la expropiación por vía administrativa, debe destacarse, según lo disponen los artículos 6665 y 6766 de la Ley 388 de 1997, que comienza con la expedición de un acto administrativo de expropiación que informa al propietario del bien al que pretende hacerse la administración, la posibilidad de negociar directamente la compra de éste por el precio consignado en el acto, así como las condiciones de pago del precio.

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

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

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

Por último, la tercera etapa en sede judicial inicia con la interposición de la demanda, en la de que conformidad con lo previsto en el artículo 62 numeral 3º de la Ley 388 de 1997, la entidad administrativa podrá solicitar al juez civil que ordene la entrega anticipada del inmueble cuya expropiación se demanda, siempre y cuando acredite haber consignado a órdenes del respectivo juzgado una suma equivalente al cincuenta por ciento del avalúo practicado para los efectos de la enajenación voluntaria. Dicha etapa termina con una sentencia, que si deniega la expropiación será apelable en efecto suspensivo, y si la decreta en el efecto devolutivo. Por su parte, en lo que corresponde a la expropiación por vía administrativa, el procedimiento resulta ser más ágil, pues la administración expide un nuevo acto

administrativo - identificando, entre otras cosas, el bien expropiado, el valor del precio indemnizatorio y la forma de pago – el cual tiene como principal efecto que el derecho de propiedad sobre el bien se traslade a la entidad que decreta la expropiación, una vez se registre en la oficina de registro de instrumentos públicos. Si la entidad no realiza el pago de la indemnización o no acredita su depósito dentro de los términos del artículo 70 de la Ley 388 de 1997, la decisión de expropiación no producirá efecto alguno y la entidad deberá surtir nuevamente el proceso expropiatorio.

Cabe destacar que a pesar de que la entidad administrativa radique ante el juez civil la demanda de expropiación, con el fin de dar inicio al proceso judicial expropiatorio, es posible, de conformidad con lo previsto en el artículo 22 de la Ley 9ª de 1989, que dentro de los cuatro meses siguientes al día en que quede en firme el acto expropiatorio, se interponga una acción de nulidad o de nulidad y restablecimiento del derecho contra el mismo, ante el Tribunal Administrativo correspondiente, quien será competente para examinar la legalidad del acto en única instancia, dentro de un término máximo de ocho meses, contados a partir de la fecha de la presentación de la demanda. De hecho, según lo dispone el artículo 23 ibídem: “el proceso civil de expropiación terminará si hubiere sentencia del Tribunal Administrativo favorable al demandante en fecha previa a aquella en la cual quedare en firme la sentencia del Juez Civil, quien se abstendrá de dictar sentencia con anterioridad al vencimiento del término establecido en el inciso anterior. En este evento, se procederá a la restitución del bien demandado y a la indemnización de perjuicios en los términos del artículo 459 del Código de Procedimiento Civil.”

Por su parte, y según lo dispone el artículo 71 de la Ley 338 de 1997, en caso de que el acto expropiatorio sea aquel que se expide para adelantar la expropiación por vía administrativa, se podrá incoar la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, dentro de los cuatro meses siguientes a la ejecutoria de la respectiva decisión, ante el Tribunal Administrativo en cuya jurisdicción se encuentre el inmueble expropiado, en primera instancia”

Véase de la citada providencia y del análisis normativo realizado que, la fase de enajenación voluntaria, tiene como objetivo, entre otras cosas, discutir, modificar el precio base que la administración fijó en la oferta y terminar el proceso anticipadamente por la enajenación voluntaria del bien⁶.

Este procedimiento de enajenación voluntaria puede terminar de dos formas: (i) con la aceptación de la oferta de compra por parte del propietario y la consecuente suscripción de un contrato de promesa de compraventa o compraventa o (ii) con el inicio del procedimiento de expropiación si vencía el término para celebrar el contrato de promesa o de compraventa, sin que hubieran sido celebrados esos contratos, de acuerdo con el artículo 20 de la Ley 9 de 1989.

Del recuento fáctico, se advierte que la discusión central estriba en el precio del pedazo del predio ocupado para la realización de la vía construida en virtud del contrato de concesión No.008 de 2010, suscrito entre el Instituto Nacional de Concesiones – hoy ANI (concedente) y Vías de las

⁶ La Corte Constitucional en sentencia C – 1074 de 2002, indicó que esta etapa se denomina negociación directa y sí durante el proceso de negociación se logra un acuerdo entre el particular y la entidad, la enajenación del bien se perfecciona con la celebración de un contrato, que puede ser de compraventa o de promesa de compraventa. En él se estipula el precio del bien, las condiciones y los instrumentos de pago, ya sea en dinero, en títulos valores, en derechos de construcción y desarrollo, en derechos de participación en el proyecto urbanístico, o mediante permuta.

En esta providencia, la Corte Constitucional realiza un estudio de las fases de la expropiación administrativa y la judicial.

Américas S.A.S⁷.; discusión que se da en la fase de enajenación voluntaria, en vista que como se vio, la parte propietaria y demandante no acepta el avalúo y valor establecido y ofrecido por la ANI por su predio, previo a la suscripción del contrato; de ahí que como está probado se expide la Resolución No. 1085 de 21 de junio de 2018 *“Por medio de la cual se ordena iniciar los trámites judiciales de expropiación de tres zonas de terreno requeridas para la ejecución del proyecto vial Transversal de las Américas Sector No.1, Tramo San Marcos – Majagual – Achí – Guaranda, ubicadas en el Municipio de Majagual, Departamento de Sucre*

Teniendo claro lo anterior, se hace necesario traer a colación la postura de la Sección Tercera Subsección C del Consejo de Estado, expuesta en sentencia del 28 de octubre de 2019⁸.

En dicha providencia, se pronuncia el Consejo de Estado respecto de las controversias que se pueden presentar en este tipo de negociaciones respecto del justo precio de la compraventa, pero de manera especial y con énfasis en la enajenación voluntaria, que luego de aceptada la oferta de compra, el particular renuncia a discutir en sede judicial, entre otros, el precio fijado por el inmueble dentro del trámite administrativo de expropiación y, asimismo, si no se comparte el valor determinado, debe abstenerse de aceptar la oferta de compra realizada y demandar conforme el artículo 71 de la ley 388 de 1997, si hay decisión de expropiación administrativa con el propósito de controvertir el precio indemnizatorio fijado.

Al efecto, en la providencia del 28 de octubre de 2019, el Consejo de Estado indicó:

“29.- **La Sala confirmará la sentencia de primera instancia** en la medida en que las pretensiones formuladas, relativas al equilibrio contractual y a la validez del contrato, dirigidas todas a controvertir el precio del predio y a obtener un incremento en el mismo, son totalmente improcedentes al haber aceptado los demandantes en todas sus partes la oferta de compra realizada por el municipio de Medellín en Resolución No. 0501 del 14 de abril de 2000. Las normas legales vigentes autorizaban a la entidad demandada a realizar una oferta de compra y en el evento de que ésta no fuera aceptada, a disponer mediante acto motivado la expropiación por vía administrativa que podía ser cuestionada por los propietarios. Si, en vez de lo anterior optaron por suscribir el contrato, es evidente que las pretensiones dirigidas a cuestionar el precio del mismo (nulidad, desequilibrio, lesión enorme) son improcedentes, pues ésta no es la vía consagrada por la ley para garantizar el derecho al pago del justo precio en los eventos en los cuales la ley autoriza la expropiación.-

.....(...)

DEL TRÁMITE DE EXPROPIACIÓN POR VÍA ADMINISTRATIVA

⁷ “SECCIÓN 1.02. Objeto

El objeto del presente contrato es el otorgamiento de una concesión para que, de conformidad con lo previsto en la Ley 80 de 1993, la Ley 105 de 1993, la Ley 1150 de 2007, el Decreto 2474 de 2008, y el Decreto 4533 de 2008 el **Concesionario**, realice por su cuenta y riesgo, las obras necesarias para la construcción, rehabilitación, ampliación, mejoramiento y conservación, según corresponda, del **Proyecto Vial Transversal de las Américas** y la preparación de los estudios y diseños definitivos, la gestión predial, social y ambiental, la obtención y/o modificación de licencias ambientales, la financiación, la **operación** y el mantenimiento de las obras, el **Corredor Vial** “Transversal de las Américas Sector 1”, denominado **Corredor Vial del Caribe**”.

⁸ CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN C. Expediente No. 05001-2331—000-2022-03217-01 (44388. 28 de octubre de 2019. C. P. MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ.

39.- El artículo 58 de la Constitución Política de 1991 establece que:

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

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

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

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

40.- La Ley 388 de 1997 regula el procedimiento para la expropiación por vía administrativa. En sus artículos 66[5] y 67[6], dispone que la determinación de que la expropiación se adelantará por la mencionada vía, deberá tomarse mediante acto administrativo que:

Tendrá que ser notificado al propietario del inmueble cuya adquisición se requiere;
Será inscrito por la entidad expropiante en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos;
Constituirá oferta de compra tendiente a obtener un acuerdo de enajenación voluntaria y;
Deberá indicar el valor del precio indemnizatorio que será igual al avalúo comercial previsto en el artículo 61[7] ibídem.

41.- El artículo 68 ibídem establece que, en el evento en que no se logre un acuerdo para la enajenación voluntaria dentro de los 30 días siguientes a la ejecutoria del acto administrativo, la autoridad competente dispondrá la expropiación administrativa en acto motivado que será susceptible de recurso de reposición.

42.- En firme la decisión de expropiación por vía administrativa, podrá proponerse en su contra acción especial contencioso administrativa con el propósito de obtener su nulidad y el restablecimiento del derecho, o para controvertir el precio indemnizatorio reconocido. En efecto, el artículo 71 de la Ley 388 de 1997 señala que:

<<ARTICULO 71. PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Contra la decisión de expropiación por vía administrativa procede acción especial contencioso-administrativa con el fin de obtener su nulidad y el restablecimiento del derecho lesionado, o para controvertir el precio indemnizatorio reconocido, la cual deberá interponerse dentro de los cuatro meses calendario siguientes a la ejecutoria de la respectiva decisión. El proceso a que da lugar dicha acción se someterá a las siguientes reglas particulares: (...)

8. Si la sentencia decide, conforme a la demanda, sobre el precio indemnizatorio reconocido por la administración, dispondrá si hay lugar a una elevación del valor correspondiente o a una modificación de la forma de pago. En este caso, las determinaciones que se hagan en el auto de liquidación de la sentencia, tendrán en cuenta el nuevo precio indemnizatorio y la diferente modalidad de pago. >> (Subrayado y resaltado por fuera de texto)

“43.- Todo lo anterior lleva a la Sala a considerar que, en tratándose de procedimiento de expropiación por vía administrativa, el propietario del inmueble cuya adquisición se requiere podrá adoptar una de dos decisiones:

- i. Aceptar la oferta de compra tendiente a lograr la enajenación voluntaria o;
- ii. Rechazar o guardar silencio ante la oferta de compra efectuada, y discutir la decisión de expropiación administrativa en recurso de reposición o a través de la acción especial contencioso administrativa prevista en el artículo 71 de la Ley 388 de 1997.

44.- El primer escenario da cuenta de la conformidad del propietario respecto de los términos en los que fue realizada la oferta de compra. Así, entonces, después de celebrado el contrato de compraventa, no puede en sede judicial discutir sus elementos, a menos de que se hubiere configurado alguna de las causales de nulidad que contempla la ley para los contratos estatales en las que se cuestione el libre consentimiento del comprador (error, fuerza o dolo).

45.- La Sala en este punto insiste en que la Ley 388 de 1997 establece un procedimiento reglado para la expropiación por vía administrativa, en el que las inconformidades deben ser ventiladas mediante recurso de reposición contra el acto administrativo que ordena la expropiación, o a través de acción especial contencioso administrativa para discutir la legalidad del acto administrativo o para controvertir el precio indemnizatorio fijado.

46.- Por tal razón, entiende le la Sala que, luego de aceptada la oferta de compra, el particular renuncia a discutir en sede judicial, entre otros, el precio fijado por el inmueble dentro del trámite administrativo de expropiación.

En tal orden, la demanda que hoy formula la parte demandante a través del medio de control de reparación directa se torna inepta, dado que como lo ha señalado la jurisprudencia de la Sección Tercera la discusión respecto del precio se debe plantear en sede judicial pero a través de o a través de la acción especial contencioso administrativa prevista en el artículo 71 de la Ley 388 de 1997.

“ARTICULO 71. PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Contra la decisión de expropiación por vía administrativa procede acción especial contencioso-administrativa con el fin de obtener su nulidad y el restablecimiento del derecho lesionado, o para controvertir el precio indemnizatorio reconocido, la cual deberá interponerse dentro de los cuatro meses calendario siguientes a la ejecutoria de la respectiva decisión.
...(...)”

A partir de lo anterior, es importante entonces demarcar, que contra el acto administrativo que decretó la expropiación procede el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo⁹, escenario en el cual por la doble finalidad de la acción, se

⁹ “ACCIÓN PROCEDENTE PARA CONTROVERTIR DECISIÓN DE EXPROPIACIÓN POR VÍA ADMINISTRATIVA Y SU INDEMNIZACIÓN - Normatividad aplicable y acción procedente. Objeto y alcance. Oportunidad, término La acción especial prevista en el artículo 71 de la Ley 388 de 1997 (...) dispone: PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Contra la decisión de expropiación por vía administrativa procede acción especial contencioso administrativa con el fin de obtener su nulidad y el restablecimiento del derecho lesionado, o para controvertir el precio indemnizatorio reconocido, la cual deberá interponerse dentro de los cuatro meses calendario siguientes a la ejecutoria de la respectiva decisión. (...). [L]o anterior, reconduce a establecer que la acción que el legislador ha establecido y la que, prima facie, es procedente para efectuar los reclamos que se deriven de la expropiación administrativa, es la acción de nulidad y restablecimiento, por cuanto través suyo se pueden canalizar todos los perjuicios causados, incluidos el daño emergente y el lucro cesante que se le ocasione al propietario expropiado”. CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA SUBSECCIÓN B Consejero ponente:

podrán controvertir tanto los fundamentos que sustentan la enajenación forzada como el precio indemnizatorio reconocido que dicho sea de paso, debe ser justo e integral, punto este último en el que se centra la presente litis, incluso perjuicios no reparados en el en el acto de expropiación.

En ese orden, debe indicarse que en la actualidad se adelanta proceso declarativo especial de expropiación con el radicado 70429318900120200000500, demandante ANI, demandado, Ofelia Atencio de Fajardo, en el juzgado

Proceso que inicia la ANI en atención a que venció el término de treinta (30) días hábiles contados a partir de la notificación del acto administrativo que contiene la Oferta Formal de Compra del INMUEBLE al titular del derecho de dominio, sin que se haya allegado a un acuerdo formal para la enajenación voluntaria. Para lo cual, previamente la ANI expidió la Resolución No.1120 de 23 de julio de 2019, la cual ordenó por motivo de utilidad pública e interés social, el inicio del trámite judicial de expropiación del inmueble de la actora.

Proceso en el que se pretende que se decrete la expropiación por vía judicial a favor de la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA de: zonas de terreno identificada con la ficha predial No.VA-Z2-10_04-001, con un área requerida de terreno OCHO MIL TRESCIENTOS CINCUENTA Y OCHO PUNTO SESENTA Y NUEVE METROS CUADRADOS (8358,69 M2)., determinado por las siguientes abscisas inicial Km 0 + 006,15 (I) y final Km 0 + 354,97 (I), dentro del predio de mayor extensión denominado "Las Mellas", ubicado en el Municipio de Majagual, Departamento de Sucre, identificado con la matrícula inmobiliaria No.340-60179 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Sincelejo y el número catastral 70429000100010296000, que es el mismo sobre el cual se predica la ocupación por la construcción de la vía y por cuya ocupación se demanda.

Véase que este proceso, vía judicial se presenta como consecuencia del fracaso de la etapa de negociación voluntaria, sea porque el propietario se niegue a negociar, o porque guarde silencio, o porque no cumpla con el negocio (Artículo 20 Ley 9ª de 1989) y Se lleva a cabo por medio de una resolución que admite recurso de reposición. En firme esta resolución, la Administración demanda ante la jurisdicción civil al propietario para que entregue el inmueble, por medio del proceso especial de expropiación, contenido en la Ley 9ª de 1989, Ley 388 de 1997 y en el artículo 399 del CGP¹⁰; proceso en el que el propietario igualmente conforme el numeral 6

RAMIRO PAZOS GUERRERO Bogotá D.C., veinticuatro (24) de enero de dos mil diecinueve (2019). Radicación número: 25000-23-26-000-2008-10182-01(46806) Actor: BANCO COMERCIAL AV VILLAS Demandado: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO - IDU Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA (APELACIÓN SENTENCIA)

¹⁰ **ARTICULO 399 DEL CGP.** El proceso de expropiación se sujetará a las siguientes reglas:

1. La demanda se dirigirá contra los titulares de derechos reales principales sobre los bienes y, si estos se encuentran en litigio, también contra todas las partes del respectivo proceso.

Igualmente se dirigirá contra los tenedores cuyos contratos consten por escritura pública inscrita y contra los acreedores hipotecarios y prendarios que aparezcan en el certificado de registro.

2. La demanda de expropiación deberá ser presentada dentro de los tres (3) meses siguientes a la fecha en la cual quedare en firme la resolución que ordenare la expropiación, so pena de que dicha resolución y las inscripciones que se hubieren efectuado en las oficinas de registro de instrumentos públicos pierdan fuerza ejecutoria, sin necesidad de pronunciamiento judicial o administrativo alguno. El registrador deberá cancelar las inscripciones correspondientes, a solicitud de cualquier persona, previa constatación del hecho.

3. A la demanda se acompañará copia de la resolución vigente que decreta la expropiación, un avalúo de los

del artículo 399 puede manifestar su desacuerdo y discutir el avalúo o considere que hay lugar a indemnización por conceptos no incluidos en él o por un mayor valor, como el evento de la aquí demandante, que no está conforme con el avalúo que sustentó la oferta de compra y además estima la existencia de perjuicios adicionales no incluidos en el avalúo.

bienes objeto de ella, y si se trata de bienes sujetos a registro, un certificado acerca de la propiedad y los derechos reales constituidos sobre ellos, por un período de diez (10) años, si fuere posible.

4. Desde la presentación de la demanda, a solicitud de la entidad demandante, se decretará la entrega anticipada del bien, siempre que aquella consigne a órdenes del juzgado el valor establecido en el avalúo aportado. Si en la diligencia el demandado demuestra que el bien objeto de la expropiación está destinado exclusivamente a su vivienda, y no se presenta oposición, el juez ordenará entregarle previamente el dinero consignado, siempre que no exista gravamen hipotecario, embargos, ni demandas registradas.

5. De la demanda se correrá traslado al demandado por el término de tres (3) días. No podrá proponer excepciones de ninguna clase. En todo caso el juez adoptará los correctivos necesarios para subsanar los defectos formales de la demanda.

Transcurridos dos (2) días sin que el auto admisorio de la demanda se hubiere podido notificar a los demandados, el juez los emplazará en los términos establecidos en este código; copia del emplazamiento se fijará en la puerta de acceso al inmueble objeto de la expropiación o del bien en que se encuentren los muebles.

6. Cuando el demandado esté en desacuerdo con el avalúo o considere que hay lugar a indemnización por conceptos no incluidos en él o por un mayor valor, deberá aportar un dictamen pericial elaborado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) o por una lonja de propiedad raíz, del cual se le correrá traslado al demandante por tres (3) días. Si no se presenta el avalúo, se rechazará de plano la objeción formulada.

A petición de la parte interesada y sin necesidad de orden judicial, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) rendirá las experticias que se le soliciten, para lo cual el solicitante deberá acreditar la oferta formal de compra que haya realizado la entidad. El Gobierno Nacional reglamentará las tarifas a que haya lugar.

7. Vencido el traslado de la demanda al demandado o del avalúo al demandante, según el caso, el juez convocará a audiencia en la que interrogará a los peritos que hayan elaborado los avalúos y dictará la sentencia. En la sentencia se resolverá sobre la expropiación, y si la decreta ordenará cancelar los gravámenes, embargos e inscripciones que recaigan sobre el bien, y determinará el valor de la indemnización que corresponda.

8. El demandante deberá consignar el saldo de la indemnización dentro de los veinte (20) días siguientes a la ejecutoria de la sentencia. Si no realiza la consignación oportunamente, el juez librará mandamiento ejecutivo contra el demandante.

9. Ejecutoriada la sentencia y realizada la consignación a órdenes del juzgado, el juez ordenará la entrega definitiva del bien.

10. Realizada la entrega se ordenará el registro del acta de la diligencia y de la sentencia, para que sirvan de título de dominio al demandante.

11. Cuando en el acto de la diligencia de entrega se oponga un tercero que alegue posesión material o derecho de retención sobre la cosa expropiada, la entrega se efectuará, pero se advertirá al opositor que dentro de los diez (10) días siguientes a la terminación de la diligencia podrá promover incidente para que se le reconozca su derecho. Si el incidente se resuelve a favor del opositor, en el auto que lo decida se ordenará un avalúo para establecer la indemnización que le corresponde, la que se le pagará de la suma consignada por el demandante. El auto que resuelve el incidente será apelable en el efecto diferido.

12. Registradas la sentencia y el acta, se entregará a los interesados su respectiva indemnización, pero si los bienes estaban gravados con prenda* o hipoteca el precio quedará a órdenes del juzgado para que sobre él puedan los acreedores ejercer sus respectivos derechos en proceso separado. En este caso las obligaciones garantizadas se considerarán exigibles aunque no sean de plazo vencido.

Si los bienes fueron materia de embargo, secuestro o inscripción, el precio se remitirá a la autoridad que decretó tales medidas; y si estuvieren sujetos a condición resolutoria, el precio se entregará al interesado a título de secuestro, que subsistirá hasta el día en que la condición resulte fallida, siempre que garantice su devolución en caso de que aquella se cumpla.

13. Cuando se hubiere efectuado entrega anticipada del bien y el superior revoque la sentencia que decretó la expropiación, ordenará que el inferior, si fuere posible, ponga de nuevo al demandado en posesión o tenencia de los bienes, y condenará al demandante a pagarle los perjuicios causados, incluido el valor de las obras necesarias para restituir las cosas al estado que tenían en el momento de la entrega.

Los perjuicios se liquidarán en la forma indicada en el artículo 283 y se pagarán con la suma consignada. Concluido el trámite de la liquidación se entregará al demandante el saldo que quedare en su favor.

La sentencia que deniegue la expropiación es apelable en el efecto suspensivo; la que la decrete, en el devolutivo.

PARÁGRAFO. Para efectos de calcular el valor de la indemnización por lucro cesante, cuando se trate de 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 proveniente del desarrollo de las mismas, deberá considerarse independientemente del avalúo del inmueble, la compensación por las rentas que se dejaren de percibir hasta por un periodo máximo de seis (6) meses.

Sobre el proceso de expropiación la CORTE CONSTITUCIONAL en sentencia C – 474 de 2023, ha indicado:

“E. El proceso de expropiación

48. El inciso 1º del artículo 58 de la Constitución consagra que “[c]uando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultare en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.” En concordancia, el inciso 4º *ejusdem* establece que “[p]or motivos de utilidad pública o 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.”

49. A su vez, el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que fue ratificada por Colombia mediante la Ley 74 de 1968, establece en su numeral 1: “[t]oda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social”. Y, seguidamente, el numeral 2 de la misma norma convencional prescribe: “[n]inguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley”.

50. En desarrollo del ordenamiento constitucional, de vieja data esta Corte definió la expropiación como “una operación de derecho público por la cual el Estado obliga a un particular a cumplir la tradición del dominio privado al dominio público de un bien, en beneficio de la comunidad y mediante una indemnización previa”^[25]. Más recientemente, este tribunal ha precisado que “la expropiación es un mecanismo judicial o administrativo por cuya virtud las entidades de derecho público, previa declaratoria de utilidad pública, pueden adquirir bienes privados que por lo tanto ingresan al patrimonio público para que aquellos sean usados exclusivamente en beneficio de la comunidad. Es por esto que, antes de iniciar cualquier proceso de expropiación, sea por vía judicial o por vía administrativa, debe verificarse cuál es la utilidad pública o el interés social que lo motivan y por qué se presentaría el conflicto entre el interés privado y el interés público que obliga la decisión que impere este último sobre aquel. [...] Cuando dichos motivos se acrediten en la práctica, el interés privado ha de ceder ante el público”^[26].

51. Y es que, como lo ha subrayado reiteradamente este tribunal, la propiedad privada, amparada por el artículo 58 de la Carta, es un derecho que no posee una naturaleza absoluta^[27]. Se trata, en cambio, de “un derecho subjetivo al que le son inherentes unas funciones sociales y ecológicas, dirigidas a asegurar el cumplimiento de varios deberes constitucionales, entre los cuales, se destacan la protección del medio ambiente, la salvaguarda de los derechos ajenos y la promoción de la justicia, la equidad y el interés general como manifestaciones fundamentales del Estado Social de Derecho y en lo referente a sus límites, ha establecido que se encuentran en la utilidad pública o el interés social, de los cuales deriva la expropiación”^[28].

52. En el ejercicio hermenéutico encaminado a establecer un adecuado equilibrio entre el interés privado y el interés público prevalente en el marco de la expropiación, considerada “la limitación más gravosa que puede imponerse sobre el derecho de propiedad legítimamente adquirido”^[29], esta Corte ha fijado “unas condiciones *sine qua non* para que proceda la limitación a la propiedad privada, tales como (i) que se presente por motivos de utilidad pública o de interés social previamente definidos por el legislador; (ii) que la expropiación se realice mediante

decisión judicial o administrativa, esta última sujeta a posterior acción contencioso administrativa incluso respecto del precio; (iii) que la expropiación se adelante con respeto del principio de legalidad, esto es, de conformidad con el procedimiento establecido en la ley; (iv) que la expropiación comprenda una etapa previa de enajenación voluntaria o negociación directa, a partir de una oferta por parte de la entidad administrativa; y (v) que se pague una indemnización previamente al traspaso del derecho de propiedad a la Administración, la cual debe ser justa”^[30].

53. En ese contexto, se han identificado por esta corporación tres elementos característicos de la expropiación, a saber: sujetos, objeto y causa^[31]. En ese sentido, se ha indicado que “[s]on *sujetos* de esta operación de derecho público: (i) la entidad –judicial o administrativa– con potestad expropiatoria (sujeto activo), (ii) el titular del derecho fundamental expropiado (sujeto pasivo) y (iii) la persona que se verá beneficiado por la expropiación (beneficiario)^[32]. De otro lado, el *objeto* material del acto de expropiación es el derecho de dominio del sujeto pasivo sobre algún bien del cual era su legítimo titular y el cual, como resultado de la expropiación, ingresa al patrimonio público^[33]. Por último, la *causa* es la finalidad de utilidad pública e interés social que motiva y justifica la expropiación, la cual debe estar prevista en la ley”^[34].

54. Asimismo, la jurisprudencia constitucional ha relevado que la operación de la expropiación está estructurada en diferentes momentos dentro de los cuales tiene lugar la intervención de las tres ramas del poder público^[35]. De esta manera se busca precaver cualquier acción estatal arbitraria que vaya en detrimento de los derechos del titular del bien implicado, lo cual se acompasa con el mandato de protección de todas las personas en sus bienes, en tanto fin esencial del Estado al tenor del artículo 2 constitucional.

55. Bajo dicha comprensión, conforme al principio de legalidad, al Legislador le corresponde la tarea de definir los motivos de utilidad pública o de interés social, a partir de donde se trazan los límites en cuanto a los supuestos taxativos en los que válidamente puede tener lugar una expropiación, toda vez que “los procedimientos judiciales o administrativos, dirigidos a obtener una expropiación, no pueden, en ningún caso, fundarse en motivos ajenos a aquellos que la ley definió como de interés social o utilidad pública”^[36]. A su turno, la Administración, en cabeza de la entidad estatal competente y por medio de acto administrativo, ostenta la potestad para ordenar la expropiación del bien, dentro de y conforme al marco establecido por la ley. Por su parte, las autoridades jurisdiccionales intervienen en el escenario del proceso judicial, mecanismo a través del cual se materializa la decisión expropiatoria, velando por que se respeten en todo momento el ordenamiento jurídico, el debido proceso y los demás derechos de los afectados, y disponiendo el correspondiente resarcimiento económico en el evento en que se encuentren reunidas las condiciones para que proceda la transferencia del bien al Estado^[37].

56. Ahora bien, según lo prescribe el artículo 58 constitucional, la expropiación por motivos de utilidad pública o interés social puede ser administrativa o judicial. La primera tiene lugar cuando la expropiación adelanta un órgano de la Administración, se realiza mediante la expedición de un acto administrativo y tiene carácter excepcional, sin perjuicio del control posterior de que es susceptible el referido acto ante el juez de lo contencioso administrativo^[38]. La segunda, que es la regla general, ocurre cuando, después de surtirse el procedimiento en sede administrativa, se tramita ante las autoridades judiciales un proceso declarativo especial al cabo del cual se ordena el pago de un monto justo al afectado y se decreta a través de sentencia el traspaso del bien a la entidad pública^[39]. En ambos casos, ha dicho la Corte, “debe salvaguardarse el balance constitucional entre la utilidad pública o el interés social que motivan la expropiación, y el interés privado amparado

a través de la indemnización. Para ello, debe cumplirse a cabalidad el procedimiento orientado a garantizar este balance”^[40].

57. De igual manera, la jurisprudencia constitucional sostiene que “la legislación colombiana ha previsto la posibilidad de la negociación directa del bien que se pretende adquirir y sólo cuando ésta fracasa autoriza el procedimiento de expropiación”^[41]. La institución jurídica de la expropiación, entonces, se desenvuelve en tres etapas diferenciadas, a saber: (i) la oferta de compra, (ii) la negociación y (iii) el proceso expropiatorio propiamente dicho^[42], las cuales se proyectan en una fase administrativa, en la que se expide el acto expropiatorio y la entidad expropiante persigue inicialmente un acuerdo con el afectado o, en su defecto, ordena expropiar. La expropiación judicial presupone el agotamiento de la fase administrativa, y en ella la autoridad jurisdiccional, con observancia plena de las garantías sustanciales y procesales, decreta la expropiación.

58. La fase administrativa comienza cuando la entidad pública interesada en llevar a cabo la expropiación de un determinado bien expide acto administrativo que contiene la identificación precisa del mismo y la oferta de compra. En esta fase, la primera etapa consiste en que la Administración fija un precio base y le presenta la oferta al particular propietario del bien con el objetivo de persuadirlo de llegar a un consenso para la transferencia de la propiedad.

59. Sigue luego la etapa de negociación, que se denomina “enajenación voluntaria” en el proceso de expropiación judicial y “negociación directa” en la expropiación por vía administrativa^[43], y como resultado de la concertación entre las partes es posible modificar el precio base señalado en la oferta. Esta etapa tendrá uno de dos desenlaces posibles: si prospera, se perfeccionará con la celebración de un contrato de compraventa enderezado a la tradición del bien al Estado y el pago del precio convenido, pero si no se consigue un acuerdo formal, proseguirá la etapa expropiatoria propiamente dicha.

60. En esta última hipótesis, vencido el plazo establecido para concretar una negociación, la entidad dictará un nuevo acto administrativo motivado en el que ordenará la expropiación, con inclusión expresa de los siguientes elementos: (i) la identificación precisa del bien objeto de expropiación, (ii) el valor del precio indemnizatorio y la forma de pago, (iii) la destinación que se dará al bien expropiado, conforme a los motivos de utilidad pública o de interés social que se hayan invocado y las condiciones de urgencia que se hayan declarado, (iv) 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, y (v) 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^[44]. Si se trata de expropiación administrativa, una vez ejecutoriado este acto le corresponde al sujeto pasivo efectuar la entrega material del bien, al paso que la entidad adquirente deberá poner a disposición inmediata de aquel el valor del precio indemnizatorio.

61. Es importante resaltar que contra el acto administrativo que decide la expropiación procede el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, escenario en el cual se podrán controvertir tanto los fundamentos que sustentan la enajenación forzada como el precio indemnizatorio reconocido^[45].

62. La expropiación judicial se sujeta a las reglas del proceso declarativo especial regulado detalladamente en el artículo 399 del Código General del Proceso, y tiene lugar cuando ha fracasado el intento de negociación, por lo que la entidad procede a radicar demanda ante el juez

civil luego de que ha quedado en firme el acto que ordena la expropiación^[46]. La demanda deberá interponerse dentro de los tres meses siguientes a la fecha en la cual dicho acto ha adquirido firmeza^[47] y se deberá dirigir contra los titulares de derechos reales principales sobre el bien a expropiar y, si estos se encuentran en litigio, también contra todas las partes del respectivo proceso, así como contra los tenedores cuyos contratos consten por escritura pública inscrita y contra los acreedores hipotecarios y prendarios que aparezcan en el certificado de registro^[48].

63. De acuerdo con el precepto normativo objeto de examen, de la mencionada demanda se correrá traslado al demandado por el término de tres días, sin que pueda proponer excepciones de ninguna clase. Lo anterior no obsta para que, en ejercicio de los poderes de que está investido, el juez adopte los correctivos que estime necesarios para subsanar los defectos formales de la demanda^[49]. Con todo, el propietario demandado cuenta con la posibilidad de objetar el valor de la indemnización propuesto en la oferta de la entidad demandante, caso en el cual, so pena de rechazo, le corresponde la carga de aportar un dictamen pericial elaborado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) o por una lonja de propiedad raíz, del que se correrá traslado a la parte demandante^[50].

64. El juez debe convocar a audiencia una vez vencido el traslado de la demanda al demandado o del avalúo al demandante, según el caso. En dicha diligencia, luego de interrogar a los peritos autores de los avalúos, proferirá sentencia. Si decreta la expropiación, ordenará cancelar los gravámenes, embargos e inscripciones que recaigan sobre el bien y fijará el monto de la indemnización a favor del afectado^[51]. Ejecutoriada la sentencia, la entidad deberá depositar a órdenes del juzgado el valor dispuesto por el juez^[52], quien ordenará enseguida que se proceda a la entrega definitiva del bien a la demandante^[53] y, tras el respectivo registro^[54], el demandado recibirá la indemnización a que tiene derecho^[55].

65. Cabe anotar que, aunque la etapa previa de enajenación voluntaria no haya resultado exitosa, nada obsta para que en esta fase jurisdiccional se intente nuevamente llegar a un acuerdo entre entidad pública y propietario antes de que se dicte sentencia, caso en el cual el proceso terminará de manera anticipada^[56].

66. Es importante señalar, asimismo, que la entidad está facultada para promover el referido proceso civil aun cuando el acto administrativo por el que ordenó la expropiación sea controvertido mediante el respectivo medio de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En tal evento, el juez que instruye el proceso civil deberá abstenerse de dictar sentencia antes de que venza el término para que el juez administrativo se pronuncie^[57], y es posible en todo caso plantear la prejudicialidad ante el juez civil^[58].

67. De modo pues que el proceso civil a que se alude se inserta dentro de la institución jurídica de la expropiación como una fase jurisdiccional en la cual, precedida de una etapa administrativa, lo que acontece, en suma, es que mediante decreto judicial se materializa como tal la decisión expropiatoria adoptada por la entidad pública competente y se otorga la respectiva indemnización al afectado. Resulta determinante enfatizar este objeto específico al que se contrae el proceso de expropiación, por cuanto da cuenta del propósito que tomó en consideración el Legislador a la hora de configurar el diseño procedimental de la operación expropiatoria. Sobre el particular, los tratadistas convergen en que la esencia de proceso judicial de expropiación no es otra más que hacer efectiva la orden de expropiar, imponiéndola al propietario, y asegurar a este último el pago de una justa indemnización^[59].

68. La finalidad puntual de este proceso se revela en el hecho de que, conforme al precepto bajo estudio, al afectado se le permite controvertir asuntos fundamentalmente relacionados con la indemnización. En efecto, las situaciones que regula la norma se dedican especialmente a ello, al disponer que (i) *cuando el demandado esté en desacuerdo con el avalúo o considere que hay lugar a indemnización por conceptos no incluidos en él o por un mayor valor*, deberá aportar un dictamen pericial elaborado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) o por una lonja de propiedad raíz, del cual se le correrá traslado al demandante por tres (3) días. Si no se presenta el avalúo, se rechazará de plano la objeción formulada. A su vez, (ii) cuando en el acto de la diligencia de entrega se opongá un tercero que alegue posesión material o derecho de retención sobre la cosa expropiada, la entrega se efectuará, pero el opositor podrá promover incidente para que se le reconozca su derecho y *se ordene un avalúo para establecer la indemnización que le corresponde*. Incluso, (iii) desde la presentación de la demanda, a solicitud de la entidad demandante, se puede decretar la entrega anticipada del bien, siempre que aquella consigne a órdenes del juzgado *el valor establecido en el avalúo aportado*.

69. Recapitulando, la institución de la expropiación implica una limitación constitucionalmente admisible del derecho a la propiedad privada de quien ostenta la titularidad del dominio respecto de un bien determinado, que se justifica por el interés prevalente que se le reconoce al interés general frente al particular en el Estado Social de Derecho, por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador. Pero, dado que tal limitación conlleva una afectación respecto de los derechos del propietario, la propia Carta previno que la actuación de las autoridades devenga en arbitrariedad sometiéndolas a estrictos linderos legales. En ese marco, el proceso declarativo especial de expropiación constituye una fase jurisdiccional en la cual, si no se ha logrado un acuerdo de negocio entre la Administración y el propietario, el acto administrativo que contiene la orden de expropiar, una vez en firme, se hace efectivo por virtud de decreto del juez civil, con la observancia plena de las garantías del debido proceso y asegurando en todo caso un justo resarcimiento al afectado”

En ese orden, considera la Sala que, que el centro de la discusión y causa del proceso es la misma, pues se centra en el precio ofrecido a la demandante por su predio, por lo que la demanda se torna inepta por indebida escogencia del medio de control, comoquiera que lo procedente era ejercer el control judicial ante dicho desacuerdo en los términos de la acción especial contencioso administrativa prevista en el artículo 71 de la Ley 388 de 1997, amén de la existencia del proceso de expropiación vía judicial.

En este caso, no puede la Sala adecuar la demanda al medio de nulidad y restablecimiento del derecho, por cuanto, la pretensión estaría afectada de caducidad.

Así las cosas, la Sala declarará probada de oficio la excepción de inepta demanda y en consecuencia, negará las pretensiones de reparación directa por ocupación formulada por la parte demandante.

3. COSTAS.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 47¹¹ de la Ley 2080 de 2021, y atendiendo el criterio objetivo valorativo de imposición de costas que trata el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, en concordancia con los artículos

¹¹ En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal.

365 y 366 del C.G.P., la Sala estima que al no existir infundabilidad manifiesta de la demanda, no se condenará en costas a la parte vencida en esta instancia, aunado a que no se advierte su causación.

4. DECISIÓN:

En mérito de lo expuesto, la **Sala Segunda de Decisión Oral del Tribunal Administrativo de Sucre, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,**

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR probada de oficio la excepción de inepta demanda de conformidad con lo dicho en la parte motiva de esta sentencia. En consecuencia, se niegan las pretensiones de la demanda.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERO: En firme este fallo, **CANCELAR** su radicación. **ARCHIVAR** el expediente, previa anotación en el Sistema Informático de Administración Judicial SAMAI.

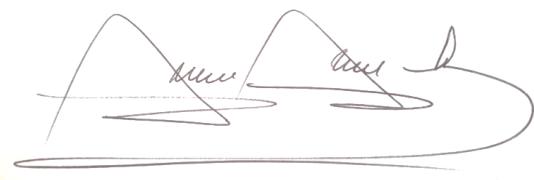
El proyecto de esta providencia fue estudiado, discutido y aprobado por la Sala en sesión de la fecha.

NOTÍFIQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,



CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS



TULIA ISABEL JARAVA CÁRDENAS



VIVIANA MARCELA LÓPEZ RAMOS.