

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Consejera Ponente: MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

Bogotá, D.C., nueve (9) de febrero de dos mil doce (2012)

Ref.: 250002324000200101262 01
AUTORIDADES DISTRITALES
Actor: COUNTRY CLUB DE BOGOTÁ

Resuelve la Sala el recurso de apelación interpuesto por el apoderado del demandante contra la sentencia proferida el 9 de diciembre de 2004 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sección Primera, Subsección B), que declaró probada la excepción de falta de jurisdicción.

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA

Country Club de Bogotá, mediante apoderado, en demanda presentada el 23 de noviembre de 2001, pidió al Tribunal declarar nulas las Resoluciones 190 de 2001 (2 de mayo), por la cual la Directora del Instituto Distrital de Recreación y Deporte - IDRD ordenó la expropiación de unos bienes de propiedad del Country Club de Bogotá; y 419 de 2001 (26 de junio), por la cual la misma funcionaria resolvió el recurso de reposición contra la Resolución 190 de 2001, confirmando lo decidido.

1.1. HECHOS

El demandante manifiesta que el IDRD se habilitó a si mismo como autoridad normativa en materia urbanística y expidió la Resolución 479 de 2000¹ (26 de septiembre), abordando temas propios del Plan de Ordenamiento Territorial –

¹ Por la cual el Instituto Distrital para la Recreación y Deporte decide acometer y anunciar una actuación

Ref.: 250002324000200101262 01
Actor: COUNTRY CLUB DE BOGOTÁ

POT, con el único propósito de expedir con posterioridad actos administrativos expropiatorios de sus predios.

Indica que las Resoluciones 190 de 2001 (2 de mayo) y 419 de 2001 (26 de junio), expedidas por el IDRD, son nulas, pues se derivan de la Resolución 479 de 2000 (26 de septiembre), la cual es inconstitucional e ilegal.

1.2. LAS PRETENSIONES

El actor pide lo siguiente:

(i) Declarar la nulidad de las Resoluciones 190 de 2001 (2 de mayo), por la cual la Directora del Instituto Distrital de Recreación y Deporte ordenó la expropiación de unos bienes de propiedad del Country Club de Bogotá, y 419 de 2001 (26 de junio), por la cual la misma funcionaria resolvió el recurso de reposición contra el primer acto, confirmando lo decidido.

(ii) Ordenar al IDRD que le repare todos los perjuicios materiales y morales.

(iii) Ordenar al IDRD que le pague una suma adicional, equivalente al valor de actualización o revalorización de los perjuicios, a fin de neutralizar el efecto de desvalorización de la moneda.

(iv) Ordenar al IDRD que le pague una cantidad adicional, imputable a título de lucro cesante, correspondiente al valor neto de la rentabilidad comercial de las anteriores sumas, independientemente de su actualización o revalorización.

(v) Fijar las bases con arreglo en las cuales se deba hacer la liquidación incidental, conforme a lo establecido en el artículo 56 de la Ley 446 de 1998, modificadorio del artículo 172 del C.C.A., en caso de que las cuantías de alguna de las pretensiones anteriores no pueda ser establecida dentro del proceso.

(vi) Condenar al IDRD al pago de costas y agencias en derecho.

Ref.: 250002324000200101262 01
 Actor: COUNTRY CLUB DE BOGOTÁ

1.3. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

El demandante considera que el IDRD contrarió lo dispuesto en los artículos 121, 123, 345, 346 y 347 de la Constitución Política; 2°, 6°, 8°, 13, 15, 20, 25, 26, 58, 59 y 60 de la Ley 388 de 1997; 5° de la Ley 489 de 1998; 149 del Decreto Ley 1421 de 1993; 25 y 26 del Decreto 1420 de 1998; 71 del Decreto 111 de 1996; 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 125, 226, 227, 228, 230, 231, 241, 334, 491, 492, 493, y 494 del Decreto Distrital 619 de 2000; 13, 51, 52, 61 del Decreto Distrital 714 de 1996; 54 del Acuerdo 41 de 1999; el Acuerdo 6 de 1998; y Acuerdo 4 de 1978.

Para sustentar sus acusaciones, formuló los siguientes cargos:

1.3.1. Desconocimiento del principio de sujeción inmediata e irrestricta de la expropiación a los Planes de Ordenamiento Territorial.

Considera que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8² y 60³ de la Ley 388 de 1997⁴, la expropiación únicamente se encuentra justificada si se hace por razones de utilidad pública o interés social, y siempre que dichos motivos se encuentren definidos o autorizados en un POT⁵. Sostiene que ello es así, pues uno de los propósitos del POT es la definición previa de proyectos,

² "Artículo 8°. Acción Urbanística. La función pública del ordenamiento del territorio municipal o distrital se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo. Son acciones urbanísticas, entre otras:

(...)

Parágrafo. Las acciones urbanísticas aquí previstas deberán estar contenidas o autorizadas en los planes de ordenamiento territorial o en los instrumentos que los desarrollen o complementen, en los términos previstos en la presente ley."

³ "Artículo 60. Conformidad de la Expropiación con los Planes de Ordenamiento Territorial. El artículo 12 de la Ley 9ª de 1989, quedará así:

"Toda adquisición o expropiación de inmuebles que se realice en desarrollo de la presente ley se efectuará de conformidad con los objetivos y usos del suelo establecidos en los planes de ordenamiento territorial.

Las adquisiciones promovidas por las entidades del nivel nacional, departamental o metropolitano deberán estar en consonancia con los objetivos, programas y proyectos definidos en los planes de desarrollo correspondientes.

Las disposiciones de los incisos anteriores no serán aplicables, de manera excepcional, cuando la expropiación sea necesaria para conjurar una emergencia imprevista, la cual deberá en todo caso calificarse de manera similar a la establecida para la declaración de urgencia en la expropiación por vía administrativa."

⁴ Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones

⁵ Decreto Distrital 619 de 2000

Ref.: 250002324000200101262 01
Actor: COUNTRY CLUB DE BOGOTÁ

como principio de orden, con el propósito de evitar improvisaciones en las futuras actuaciones de las autoridades públicas.

De hecho, manifiesta que el artículo 20 de la Ley 388 de 1997 ratifica su postura, en cuanto señala que *"ningún agente público o privado podrá realizar actuaciones urbanísticas que no se ajusten a las previsiones y contenidos de los planes de ordenamiento territorial, a su desarrollo en planes parciales y a las normas estructurales del plan o complementarias del mismo"*.

En este sentido, considera que cualquier acto que contrarie lo dispuesto en el POT esta viciado de nulidad absoluta por desconocer el derecho público colombiano.

En el caso concreto, sostiene que las Resoluciones acusadas se expidieron en flagrante desconocimiento de los preceptos anteriormente expuestos, pues el inmueble expropiado no se encuentra dentro de las prioridades para el desarrollo territorial de Bogotá, definidas en el POT capitalino. Por lo anterior pone de presente que en las discusiones del POT dicho predio se excluyó como necesidad prioritaria para el Distrito. Además indica que el artículo 231 *ibídem*, que establece de manera taxativa y con nombre propio y numeración corrida los parques de escala metropolitana, no hace alusión a que el *"parque del campo de polo"*, de su propiedad, sea o vaya a ser constituido como un área de recreación capitalina.

Adicionalmente sostiene que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 492 *ibídem*, toda adquisición de inmuebles por parte del Distrito debe estar motivada por la obra, el programa, el proyecto o la actuación definida en el plan de ordenamiento territorial. En este sentido, señala que el inciso 2° del artículo precitado dispone que para la adquisición de predios por parte del Gobierno Distrital se debe seguir el siguiente procedimiento: *"Habiéndose identificado plenamente el objeto específico de la adquisición, la entidad competente expedirá el acto administrativo mediante el cual ordene adelantar todos los estudios de tipo social, técnico, jurídico y económico que habrán de*

Ref.: 250002324000200101262 01
Actor: COUNTRY CLUB DE BOGOTÁ

fundamentar posteriormente los procedimientos de la adquisición necesarios para el cumplimiento de dicho objeto.”.

Manifiesta que el anterior procedimiento se incumplió, pues nunca se expidió un acto administrativo para adelantar los estudios necesarios que justificaran la adquisición de sus predios. De hecho, manifiesta que se adujeron estudios parciales realizados en 1997 y 1998, que nada tienen que ver con la adquisición de las canchas de polo de su propiedad, pues además de haber sido realizados con anterioridad a la entrada en vigencia del POT, incumplen las cargas de pertinencia e inmediatez que deben darse entre el proyecto pretendido y los estudios realizados.

A lo anterior suma que los actos demandados fueron falsamente motivados, pues la administración invocó estudios impertinentes para justificar la adquisición de sus predios. En este sentido resalta que la necesidad de que se realicen estudios técnicos, económicos, sociales y jurídicos para la adquisición de un predio, es la de evitar que se acuda al “internes general”, afectando la propiedad privada de manera improvisada y sin tener conocimiento certero de si el predio es realmente necesario para el progreso de la comunidad.

Por otra parte, manifiesta que no pueden expropiársele sus predios en razón de lo dispuesto en el artículo 334 del POT, pues *“actualmente se discute un plan de reordenamiento de un inmueble de propiedad del Country, dentro del cual no quedó incorporada la mencionada cancha de polo”.*

Concluye que el POT excluyó expresamente la realización de un parque en la cancha de polo de su propiedad, pues si bien el proyecto de Acuerdo 43 de 2000, a través del cual se puso a consideración del Concejo Distrital el POT, contenía en su artículo 124 una disposición para transformar *“parte del Country Club en parque”*, lo cierto es que dicha iniciativa nunca se aprobó y no fue consagrada en lo que resultó ser el Decreto 619 de 2000.

1.3.2. Omisión en la expedición del certificado de disponibilidad presupuestal.

Ref.: 250002324000200101262 01
 Actor: COUNTRY CLUB DE BOGOTÁ

Sostiene que la Resolución 190 de 2001 viola los artículos 52⁶ del Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital⁷ y 71⁸ del Decreto 111 de 1996⁹, pues se expidió sin contar con un certificado de disponibilidad presupuestal previo.

Manifiesta que para la oferta de compra del predio de su propiedad, realizada el 29 de septiembre de 2000, la administración expidió el certificado de disponibilidad presupuestal No. R-03503, de 18 de diciembre del mismo año, en el cual ponía de presente que existían \$10.543.382.250 millones de pesos para comprar unos predios del Country Club de Bogotá. Sin embargo, advierte que mediante Resolución 664 de 2000 (22 de diciembre) se revocó directamente la oferta de compra y, posteriormente, el 27 de diciembre de 2000, la administración fijó una nueva oferta, para la cual no emitió certificado de disponibilidad presupuestal ni de registro presupuestal, la cual se materializó con la expedición de la Resolución 190 de 2001.

1.3.3. Indebida destinación de recursos públicos.

Manifiesta el demandante que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 54 del Acuerdo 41 de 1999¹⁰, pueden constituirse reservas sobre los compromisos originados en ofertas de compra para adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria, según lo previsto en la Ley 9 de 1989¹¹ y en la Ley 388 de 1997.

En este sentido, considera que únicamente es viable constituir reservas cuando:

i) las partes han llegado a un acuerdo respecto del precio y de la cosa que se

⁶ "Artículo 52. De las Disponibilidades Presupuestales. Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos..."

⁷ Decreto 714 de 1996 (15 de noviembre)

⁸ "Artículo 71. Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos..."

⁹ Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

¹⁰ Por el cual se expide el Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones del Distrito Capital para la Vigencia Fiscal comprendida entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del año 2000 y se dictan otras disposiciones.

¹¹ Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.

va a vender, o ii) cuando la administración ha expedido un acto administrativo de expropiación.

En el caso concreto, considera que como ninguno de los dos presupuestos anteriormente señalados se presentó, mal pudo el IDRD constituir una reserva dentro del presupuesto para la vigencia fiscal 2001. En efecto, sostiene que la sola existencia de una oferta, en la que no se había definido el precio del bien a adquirir, no era suficiente para apropiar reservas del presupuesto para la vigencia fiscal de 2001.

Así las cosas, considera que el IDRD dispuso de recursos públicos que no le pertenecían, teniendo en cuenta que a 31 de diciembre, todos aquellos que no había comprometido legalmente, debieron ser remitidos al tesoro general del Distrito.

1.3.4. Violación del principio de legalidad en la ejecución del gasto público.

Considera que las Resoluciones impugnadas fueron respaldadas presupuestamente en recursos que, de acuerdo con el presupuesto para la vigencia fiscal del año 2000, no podían destinarse a la adquisición de predios o terrenos privados que posteriormente serían convertidos en parques públicos.

Sostiene que la disponibilidad presupuestal y el registro de la misma naturaleza fueron expedidos sobre el rubro 3311003113011, que tiene por objeto "desarrollar infraestructura de parques", lo cual, manifiesta, no se corresponde con la "adquisición" o compra de nuevos terrenos para destinarlos a parques.

Precisa que el concepto de "desarrollo" se opone al de "adquisición", pues el primero supone la existencia de una materia existente, mientras el segundo significa conseguir aquello que no se posee.

1.3.5. Incompetencia del IDRD.

Afirma que, de conformidad con lo expuesto en el artículo 59 de la Ley 388 de 1997, los establecimientos públicos de los órdenes nacional, departamental y

Ref.: 250002324000200101262 01
 Actor: COUNTRY CLUB DE BOGOTÁ

municipal, que estén expresamente facultados por sus propios estatutos para desarrollar alguna o algunas de las actividades previstas en el artículo 10° de la Ley 9ª de 1989, son quienes pueden adquirir o decretar la expropiación de inmuebles para el desarrollo de dichas actividades.

Bajo este contexto, considera que el IDRD carece de competencia para decretar la expropiación de sus predios, pues el Acuerdo 4 de 1978¹², por el cual se creó, no estableció como finalidad del organismo ninguna relativa a la "ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacio público urbano".

En este orden de ideas, sostiene que si bien con la vigencia del artículo 368¹³ numeral 8° del Acuerdo 6 de 1990¹⁴, se habilitó al IDRD para realizar las actividades contenidas en los literales f), i) y k)¹⁵ del artículo 10° de la Ley 9ª de 1989, lo cierto es que dicha facultad la pudo ejercer hasta el 28 de julio del año 2000, fecha en que fue publicado el POT de Bogotá, que derogó expresamente¹⁶ el mencionado Acuerdo.

¹² Por el cual el Concejo de Bogotá crea el Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte.

¹³ "Artículo 368.- Entidades descentralizadas del orden distrital facultadas para adquirir por enajenación voluntaria inmuebles urbanos o suburbanos y para decretar su expropiación. Las siguientes entidades descentralizadas del orden Distrital quedan expresamente facultadas para adquirir por enajenación voluntaria o decretar la expropiación de inmuebles urbanos y suburbanos, para el cumplimiento de las actividades enumeradas en el artículo 10 de la Ley 9 de 1989, tal como se indica a continuación:

(...)

8° El Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte, para los efectos indicados en los literales f., i., y k., del artículo 10 de la Ley 9 de 1989, en los aspectos afines a su objeto específico"

¹⁴ Por medio del cual el Concejo de Bogotá adopta el Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá, y se dictan otras disposiciones.

¹⁵ "Artículo 10°. Para efectos de decretar su expropiación y además de los motivos determinados en otras leyes vigentes se declara de utilidad pública o interés social la adquisición de inmuebles urbanos y suburbanos para destinarlos a los siguientes fines:

(...)

f) Ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social en los campos de la salud, educación, turismo, recreación, deporte, ornato y seguridad;

(...)

i) Funcionamiento de las sedes administrativas de las entidades a las cuales se refiere el artículo 11 de la presente Ley, con excepción de las empresas industriales y comerciales del Estado y las de las sociedades de economía mixta;

(...)

k) Provisión de espacios públicos urbanos..."

¹⁶ "Artículo 517 Derogatorias. El presente Plan rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial las contenidas en los Acuerdos 2 de 1980, 10 de 1980, 6 de 1990, 25, 26 y 31 de 1996 y 2 de 1997, al igual que las contenidas en el decreto 317 de 1992, 322 y 324 de 1992, sin perjuicio de lo dispuesto sobre el régimen de transición y las remisiones expresas que se hagan en este Plan a tales disposiciones."

Ref.: 250002324000200101262 01
 Actor: COUNTRY CLUB DE BOGOTÁ

Adicionalmente, precisa que el IDRD no puede sostener validamente que se encuentra habilitado para expropiar inmuebles en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 491 del POT, pues afirma que lo único que hace dicha norma es reiterar el contenido del artículo 59 de la Ley 388 de 1997, en el sentido de que el Distrito Capital es el competente directo para adquirir o expropiar todos los bienes que se requieran en razón del interés general o utilidad pública, y las entidades públicas únicamente si se les asigna expresamente dicha responsabilidad.

Por lo anterior, manifiesta que el IDRD carece de competencia para expropiar los terrenos del Country Club de Bogotá, pues el Concejo Distrital no le otorgó dicha competencia de manera expresa y directa.

1.3.6. Violación del Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá, D.C., 1998 - 2001 -Por la Bogotá que queremos

Sostiene el demandante que el Distrito erró al expropiar los predios del Country Club de Bogotá, pues el Acuerdo 6 de 1998, por el cual el Concejo adoptó el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá, D.C., 1998 - 2001 -Por La Bogotá Que Queremos, no contempló la posibilidad de realizar dicha operación.

De hecho, señala que el artículo 15 literal b)¹⁷ de dicho acto, que prescribe taxativamente cuáles parques se construirán en la ciudad, y que el artículo 35¹⁸

¹⁷ Artículo 15. Metas. (...) del sur con capacidad para 30 mil espectadores. (...)

b) Construir seis parques urbanos y rurales: Cerros Orientales, Juan Amarillo- Los Molinos-Córdoba, La Conejera, Fucha, el parque ecológico del Río Tunjuelito y el parque Gibraltar; construir 200 hectáreas de parques metropolitanos, entre los que se encuentran San Rafael y Tominé. Dotar y mejorar 385 parques metropolitanos, deportivos y barriales, que se arborizarán con 60 mil árboles; arborizar 400 Km. de ejes viales con 50 mil árboles. Empradizar 334 hectáreas del relleno sanitario Doña Juana y recuperar ambientalmente una cantera en Suba"

¹⁸ "Artículo 35. Megaproyecto No. 4: Sistema Distrital de Parques. (...) Se recuperarán y construirán alrededor de trescientos cincuenta parques de barrio repartidos en las veinte localidades. Se adecuarán zonas importantes alrededor del Parque Simón Bolívar y se terminarán obras en los parques intermedios del Tunal, La Florida y San Cristóbal, entre otros. Igualmente, se conformarán grandes parques como el Parque de los Cerros, que permitirán recuperar y adecuar este importante ecosistema estratégico del Distrito; el parque lineal del Río Tunjuelo, que va desde la Regadera hasta el Río Bogotá, atravesando las localidades de Usme, Tunjuelito, Ciudad Bolívar, Kennedy y Bosa; el parque al rededor del humedal Juan Amarillo, que beneficia a las poblaciones de Suba y Engativá; el parque lineal de los Molinos; y el

Ref.: 250002324000200101262 01
 Actor: COUNTRY CLUB DE BOGOTÁ

ibidem, que consagra la realización de un “megaproyecto” denominado “sistema distrital de parques”, no hacen referencia alguna a la adquisición de la cancha de polo de su propiedad, ni a la construcción de un parque en dicha ubicación.

1.3.7. Vicios en la realización del avalúo.

Considera que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 61¹⁹ de la Ley 388 de 1997, antes de hacer una oferta de compra, las entidades públicas deben realizar un avalúo, al cual quedan vinculadas, pues no pueden ofrecer más ni menos de lo que el valor de éste arroja. En este sentido, sostiene que sin avalúo no puede fijarse el precio del bien que quiere ser vendido o comprado. De hecho, precisa que sin avalúo no se puede determinar el precio; sin precio no es posible formular oferta de compra; sin oferta de compra no se puede iniciar la etapa de negociación voluntaria; y sin agotar dicha etapa es imposible que la entidad expida un acto administrativo expropiatorio.

En este contexto, señala que resulta sospechoso que en menos de un día, del 28 al 29 de septiembre de 2000, las dependencias competentes del IDRD hubieran agotado los trámites previos para poder formalizar la oferta de compra del inmueble de su propiedad.

En efecto, resalta que el avalúo que se formuló para realizar la compra de la cancha de polo de su propiedad, de 29 de septiembre de 2000, no fue hecho a petición del IDRD sino del IDU, quien para el caso objeto de estudio es un

Humedal de Córdoba, que limita con el anterior. Adicionalmente, se prevé la conformación de un parque en el embalse de Tominé.

(...)

El presupuesto estimado para el Sistema Distrital de Parques es de \$271.785 millones de 1998. Este megaproyecto se inscribe en la prioridad Ciudad a Escala Humana y su ejecución está a cargo del Instituto Distrital de Recreación y Deportes, el Departamento Administrativo del Medio Ambiente y la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá.”

¹⁹ “Artículo 61. Modificaciones al Procedimiento de Enajenación 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.
 (...)”

Ref.: 250002324000200101262 01
Actor: COUNTRY CLUB DE BOGOTÁ

tercero ajeno a la relación jurídico-procesal trabada. Además, señala que dicho avalúo se realizó sobre predios de su propiedad ubicados en la Diagonal 129 No. 15 – 02 de Santa Fe de Bogotá D.C., expropiándosele posteriormente otros distintos, ubicados en la Diagonal 127 A No. 13-90 o Diagonal 127 No. 14-70.

Precisa que si bien con posterioridad se realizó un avalúo sobre los predios que se le expropiaron, lo cierto es que éste se hizo actuando por fuera del Convenio Interadministrativo No. 27, celebrado el 22 de agosto de 2000 entre el IDU y el Departamento Administrativo de Catastro Distrital, que tenía por objeto únicamente realizar el avalúo del predio ubicado en la Diagonal 129 No. 15 – 02 de Santa Fe de Bogotá D.C..

Adicional a lo anterior, sostiene que es supremamente extraño que en la misma fecha en que la Directora del IDRD expidió la Resolución 497 de 2000 (el 26 de septiembre de 2000), se hubiera celebrado un Convenio de Cooperación²⁰ entre el IDU y el IDRD, en virtud del cual el primero se obligó para con el segundo a *“entregarle la documentación con que cuenta respecto al inmueble ubicado en la Diagonal 127 A No. 13 – 90 y/o Diagonal 127 No. 14 – 70, para que esta última entidad proceda a su adquisición y lo destine como complemento de un futuro parque metropolitano en la localidad de Usaquen.”*, pues a raíz del mismo se entregó al IDRD el *“avalúo comercial urbano del predio Country Club de Bogotá, elaborado por el Departamento Administrativo de Catastro Distrital, con fecha 13 de septiembre de 2000.”* Además, expone que no pudo controvertir dicho avalúo por cuanto no fue publicado sino hasta el 23 de octubre de la misma anualidad, cuando ya había sido expedida la Resolución 479 referida.

Concluye, en síntesis, que el IDRD incumplió lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 388 de 1997, pues no realizó el avalúo correspondiente para expropiar sus predios, debiendo haberlo hecho por si mismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27²¹ del Decreto-Ley 2150 de 1995²²; y violó el artículo 13²³ del

²⁰ Convenio de Cooperación 57 de 26 de septiembre

²¹ *“Artículo 27. Avalúos de Bienes Inmuebles. Los avalúos de bienes inmuebles que deban realizar las entidades públicas o que se realicen en actuaciones administrativas, podrán ser adelantados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o por cualquier persona natural o jurídica de carácter privado, que se encuentre registrada y autorizada por la lonja de propiedad raíz del lugar donde esté ubicado el bien para adelantar dichos avalúos.*

Ref.: 250002324000200101262 01
 Actor: COUNTRY CLUB DE BOGOTÁ

Decreto 1420 de 1998²⁴, pues no acató el procedimiento consagrado para realizar avalúos, mediante el cual exteriorizaría su interés en adquirir las canchas de polo del Country Club.

A estos efectos, manifiesta que la importancia de realizar un avalúo en debida forma es máxima, pues ante una eventual demanda de indemnización de perjuicios, según lo señala en el artículo 62 de la Ley 388 de 1997, *"el daño emergente incluirá el valor del inmueble expropiado, para el cual el juez tendrá en cuenta el avalúo comercial elaborado de conformidad con lo aquí previsto"*.

Por último, indica que se veía imposibilitado a aceptar la oferta de compra realizada por el IDRD, habida cuenta de que un eventual contrato sobre sus predios se hubiera visto viciado de nulidad absoluta, porque el precio nunca fue determinado por la entidad compradora.

1.3.8. Falta de idoneidad de la oferta de compra contenida en el oficio No. 67007 del 27 de diciembre de 2000.

Manifiesta que el Convenio de Cooperación No. 57, celebrado el 26 de septiembre de 2000 entre el IDU y el IDRD, viola el artículo 13 del Decreto 1420 de 1998, pues contraría el procedimiento establecido para fijar el avalúo del bien expropiado, según se expuso arriba.

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

²² Por el cual se suprimen y reforman regulaciones, procedimientos o trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

²³ "Artículo 13. La solicitud de realización de los avalúos de que trata el presente decreto deberá presentarse por la entidad interesada en forma escrita, firmada por el representante legal o su delegado legalmente autorizado, señalando el motivo del avalúo y entregado a la entidad encargada los siguientes documentos:

(...)

Parágrafo 1°. Cuando se trate del avalúo de una parte de un inmueble, además de los documentos e información señalados en este artículo para el inmueble de mayor extensión, se deberá adjuntar el plano de la parte objeto del avalúo, con indicación de sus linderos, rumbos y distancias.

Parágrafo 2°. El plazo para la realización de los avalúos objeto del presente decreto es máximo de treinta (30) días hábiles, salvo las excepciones legales, los cuales se contarán a partir del día siguiente al recibo de la solicitud con toda la información y documentos establecidos en el presente artículo."

²⁴ Por el cual se reglamentan parcialmente el artículo 37 de la Ley 9 de 1989, el artículo 27 del Decreto-ley 2150 de 1995, los artículos 56, 61, 62, 67, 75, 76, 77, 80, 82, 84 y 87 de la Ley 388 de 1997 y, el artículo 11 del Decreto-ley 151 de 1998, que hacen referencia al tema de avalúos.

Ref.: 250002324000200101262 01
Acto: COUNTRY CLUB DE BOGOTÁ

Si bien considera que es factible, en virtud de lo dispuesto en el artículo 149 del Decreto Ley 1421 de 1993²⁵, que las entidades públicas puedan coordinar y celebrar convenios entre sí, a fin de desarrollar los cometidos estatales a ellas atribuidos, lo cierto es que no puede desconocerse que la misma disposición establece que las estipulaciones de tales convenios no pueden contrariar la Constitución, la ley y el orden público.

En este orden de ideas, manifiesta que el IDRD no podía omitir la mitad del procedimiento administrativo para realizar el avalúo del bien que buscaba expropiar, realizando un *"simple cruce de información"*.

1.3.9. Falta de idoneidad de la oferta de compra contenida en el oficio No. 67007, del 27 de diciembre de 2000, a causa de haber invocado el IDU en la solicitud de su avalúo un motivo de adquisición del predio contrario al invocado por el IDRD en la oferta de compra.

Señala que los Convenios Interadministrativos No. 27 y 57 de 2000 se realizaron con el objeto de adquirir los predios del Country Club de Bogotá, aplicando lo dispuesto en el artículo 334²⁶ del POT, el cual establece que los predios privados de escala metropolitana podrán transformarse parcial o totalmente en unos de uso público recreativo.

En este sentido, manifiesta que la oferta que realizó el IDRD para comprar sus predios carece de idoneidad, pues no podía realizarse con base en un avalúo establecido según lo dispuesto en el artículo 334 del POT, habida cuenta de que la extensión del predio que se proponía adquirir es de 78.600 m², y el

²⁵ Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá

²⁶ "Artículo 334. Aprovechamiento de usos dotacionales. Los predios privados o los bienes fiscales que tengan uso dotacional, como equipamientos deportivos y recreativos o servicios urbanos básicos, de escala metropolitana y que estén indicados en el plano de usos bajo áreas de actividad dotacional, conservarán ese uso de conformidad con lo dispuesto en el presente Plan.

No obstante, el uso dotacional de estos predios mencionados podrá transformarse parcial o totalmente en uso público recreativo, por lo menos en las dos terceras partes de su área mediante la operación combinada de reparto de cargas y beneficios y la adquisición de parte del predio(...)"

Ref.: 250002324000200101262 01
 Actor: COUNTRY CLUB DE BOGOTÁ

artículo 230²⁷ de la misma normativa señala que las áreas de escala metropolitana cubren una superficie superior a 10 hectáreas²⁸.

1.3.10. Ineptitud sustancial y error grave del avalúo al que se alude en el Convenio de Cooperación No. 57 de 26 de septiembre de 2000.

Sostiene que el IDRD desconoció la reglamentación urbanística distrital vigente al momento de manifestar la oferta de compra de sus predios, pues el Convenio Interadministrativo No. 27 de 2000, que determinó el avalúo sobre el que ésta se realizó, aplicó la normativa prescrita en el Acuerdo 6 de 1990, habiendo sido dicho acto expresamente derogado por el artículo 517²⁹ del POT.

En este sentido, pone de presente que el artículo 61 de la Ley 388 de 1997 establece que *"el valor comercial se determinará teniendo en cuenta la reglamentación urbanística municipal o distrital al momento de la oferta de compra en relación con el inmueble a adquirir"*.

1.3.11. Ineptitud sustancial y error grave de avalúo al que se alude en el Convenio de Cooperación No. 57 de 26 de septiembre de 2000, por violación de los artículo 25 y 26 del Decreto Reglamentario 1420 de 1998; y por haber sido calculado el valor comercial partiendo del supuesto de la aplicabilidad del artículo 334 del POT, en contradicción ostensible con la oferta de compra.

Arguye que el avalúo carece de fundamento, pues no explica las razones en las cuales se fundó para establecer el valor del inmueble que finalmente se determinó.

Asimismo, señala que si bien el Departamento Administrativo de Catastro Distrital utilizó los métodos de comparación, reposición y potencial de

²⁷ "Artículo 230. (...) 4. Parques vecinales y de bolsillo (...) 2. Parques de escala metropolitana y urbana. (...) Son áreas libres que cubren una superficie superior a 10 hectáreas, destinadas al desarrollo de usos recreativos activos y/o pasivos y a la generación de valores paisajísticos y ambientales, cuya área de influencia abarca todo el territorio de la ciudad. (...) "

²⁸ Escala superior a 78.600 m²

²⁹ "Artículo 517. El presente Plan rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial las contenidas en los Acuerdos 2 de 1980, 10 de 1980, 6 de 1990, 25, 26 y 31 de 1996 y 2 de 1997, al igual que las contenidas en el decreto 317 de 1992, 322 y 324 de 1992, sin perjuicio de lo dispuesto sobre el régimen de transición y las remisiones expresas que se hagan en este Plan a tales disposiciones."

Ref.: 250002324000200101262 01
 Actor: COUNTRY CLUB DE BOGOTÁ

desarrollo, consagrados en el artículo 25³⁰ Decreto 1420 de 1998, para realizar el avalúo de los predios del Country Club; lo cierto es que dicha entidad no dejó constancia de que hubiera agotado el procedimiento anotado en el inciso 2° del mismo artículo para utilizar un método diferente a los anteriores (consulta a profesionales inmobiliarios) en el cálculo realizado.

Destaca que para expropiar su inmueble se consideró que la única vocación del mismo era de la de afectación al uso público, pues por su extensión no podía ser incluido en los planes de reordenamiento a que alude el artículo 344³¹ del POT. En este sentido, sostiene que el avalúo es fraudulento, pues para arrojar un valor ínfimo sí tuvo en cuenta que se podía urbanizar su predio, teniendo en cuenta las cesiones gratuitas del 66.66% a que hace referencia el mismo artículo.

1.3.12. Avalúo irracional.

Manifiesta que la indemnización que debe pagar el Distrito al Country Club de Bogotá es muy superior a \$10.331.238.300.00, precio por el cual se hizo la oferta de compra. A su juicio, el avalúo realizado no consideró realmente los

³⁰ Artículo 25°.- Para la elaboración de los avalúos que se requieran con fundamento en las Leyes 9 de 1989 y 338 de 1997, se deberá aplicar uno de los siguientes métodos observando los parámetros y criterios mencionados anteriormente o, si el caso lo amerita varios de ellos: el método de comparación o de mercado, el de renta o capitalización por ingresos, el de costo de reposición o el residual. La determinación de las normas metodológicas para la utilización de ellos, será materia de la resolución de que trata el artículo 23 del presente Decreto. Para aplicar un método diferente a los enumerados en el inciso anterior, se requiere que previamente se someta a estudio y análisis tanto en los aspectos conceptuales como en las aplicaciones que pueda tener su aplicación. Dicho estudio y análisis serán realizados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y, si éste lo encontrara válido lo adoptará por resolución de carácter general."

³¹ "Artículo 334. Aprovechamiento de usos dotacionales. Los predios privados o los bienes fiscales que tengan uso dotacional, como equipamientos deportivos y recreativos o servicios urbanos básicos, de escala metropolitana y que estén indicados en el plano de usos bajo áreas de actividad dotacional, conservarán ese uso de conformidad con lo dispuesto en el presente Plan.

No obstante, el uso dotacional de estos predios mencionados podrá transformarse parcial o totalmente en uso público recreativo, por lo menos en las dos terceras partes de su área mediante la operación combinada de reparto de cargas y beneficios y la adquisición de parte del predio.

De conformidad con este objetivo, en los predios con los usos dotacionales señalados se podrá permitir el desarrollo urbanístico en hasta un tercio del total de su área, como beneficio que se equipará con la carga de transferir al Distrito, a título de cesión urbanística por lo menos el doble del área que se determine como desarrollable, con destino al uso público, según se defina en un Plan de Reordenamiento, que será adoptado mediante decreto del Alcalde Mayor, por iniciativa de la Administración Distrital o mediante proceso de concertación con los propietarios. En este último caso, se podrán establecer incentivos para los concertantes. (...) "

Ref.: 250002324000200101262 01
 Actor: COUNTRY CLUB DE BOGOTÁ

perjuicios que por daño emergente y lucro cesante que se derivarían de la expropiación de su inmueble. De hecho, sostiene que resulta irracional pensar que se le haya ofrecido como base la suma de \$115.000.00 por metro cuadrado de terreno, sin haber tenido en cuenta el precio de la tierra en un exclusivo sector de Bogotá, que colinda con uno de los centros comerciales mas importantes de la capital (Unicentro) y con una avenida primarias (Av. 127), y que además es vecino del barrio "La Carolina" de estrato 6, etc.

1.3.13. Competencia para realizar el avalúo.

Considera que el avalúo realizado por el Departamento Administrativo de Catastro Distrital - DACD no se respetó el criterio de "independencia", consagrado en el artículo 1°³² del Decreto 422 de 2000³³, pues se hizo por funcionarios que hacen parte de una entidad que depende directamente del Alcalde Mayor de Bogotá y ciertamente lo complacerían en cualquier capricho.

En este sentido, arguye que era de público conocimiento que el Alcalde Mayor de la época, Enrique Peñalosa, quería expropiar los predios pertenecientes al Country Club, y no resulta extraño que ningún funcionario de su administración se hubiera abstenido de objetar el avalúo del DACD, constituyendo ello un obstáculo a una de sus obsesiones de gobierno.

Sostiene que el DACD no tenía competencia para realizar el avalúo de su predio, de conformidad con lo previsto en el artículo 61³⁴ de la Ley 388 de 1997, pues no existe norma que lo faculte para cumplir funciones del Instituto

³² "Artículo 1°. Criterios a los que deben sujetarse los avalúos. Sin perjuicio de las disposiciones legales referidas al Instituto Geográfico Agustín Codazzi y a otras autoridades catastrales, los avalúos observarán los siguientes criterios:

(...)

5. Independencia. Los avalúos deben ser realizados por personas que, directa o indirectamente carezcan de cualquier interés en el resultado del avalúo o en sus posibles utilizaciones, así como de cualquier vinculación con las partes que se afectarían. Los evaluadores no podrán tener, con los establecimientos de crédito, los deudores o acreedores, ninguna relación de subordinación, dependencia o parentesco, ni estar incursos en las causales de recusación a las que se refiere el artículo 72 de la Ley 550 de 1999, no pudiendo existir, en ningún evento conflicto de intereses."

³³ Por el cual el Presidente de la República reglamenta parcialmente el artículo 50 de la Ley 546 de 1999 y los artículos 60, 61 y 62 de la Ley 550 de 1999.

³⁴ "Artículo 61. 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..."

Ref.: 250002324000200101262 01
Actor: COUNTRY CLUB DE BOGOTÁ

Geográfico Agustín Codazzi - IGAC. Bajo el anterior contexto, pone de presente que únicamente el IGAC o peritos particulares inscritos en lonjas de propiedad raíz reconocidas de acuerdo a lo previsto en el Decreto Ley 2150 de 1995, se encontraban facultados para realizar dicho avalúo.

1.3.14. Mala fe en la oferta de compra.

Sostiene el demandante que la oferta que se le hizo para adquirir los predios de su propiedad estipuló que el pago se haría en dos etapas: la primera en la que se pagaría un 50% del valor, dentro de lo quince días hábiles siguientes a la firma de la promesa de compraventa, y la segunda en la que se cancelaría el 50% restante, una vez se entregara el inmueble debidamente saneado y se inscribiera la escritura de compraventa en la oficina de registro de instrumentos públicos.

Manifiesta que a pesar de que la oferta parece atractiva, la verdad es otra, pues existe una cláusula en la misma, contenida en el punto 6°, literal b), que pone de presente que *"al precio del inmueble se le descontará el monto correspondiente a valorización a cargo del Country Club de Bogotá, salvo el caso en el que el contribuyente hubiere pagado esta contribución"*. Lo anterior, arguye, faculta al IDRD para retener injustificadamente el pago del precio de la venta hasta que se cancele el valor de todas las sumas que Country Club le adeuda al IDU por concepto de valorización, no solo por el inmueble objeto de venta sino por todas sus demás propiedades.

En este sentido, considera que no es razonada la anterior cláusula, pues no puede sujetarse el precio del inmueble a los pagos que adeude al IDU, quien para el caso objeto de estudio es un tercero. Lo anterior, sostiene, cobra relevancia, comoquiera que existe un litigio trabado actualmente con el IDU en el que se discute precisamente el pago de unas sumas de dinero por concepto de valorización, por un predio de su propiedad que colinda con el campo de polo.

Concluye que la oferta que se le formuló era inaceptable, pues sólo tendría dos opciones para demandar ejecutivamente con éxito el pago de su acreencia: la

Ref.: 250002324000200101262 01
 Actor: COUNTRY CLUB DE BOGOTÁ

primera, esperar a que se defina judicialmente la controversia, de modo que la obligación de entregar el saldo del precio tenga la calidad de obligación clara y líquida; y la segunda, aceptar la liquidación del IDRD, cuando le provocare hacerla y, obviamente, sin discutirla y previo desistimiento de la pretensión de hacer valer la entrega de los 4000m².

1.3.15. Ineptitud sustancial de la oferta por tener objeto ilícito, fundamento de la expropiación en decisiones previas ilegales e inconstitucionales.

Sostiene el demandante que el IDRD no tenía competencia para expropiar su inmueble, pues no existe norma que lo faculte para realizar tal actividad. Además, sostiene que tampoco podía haberlo hecho ninguna entidad, comoquiera que en el POT no existe previsión que establezca que el campo de polo del Country Club deba ser transformado en un parque público.

En este sentido, pone de presente que el artículo 15³⁵ numerales 1.2. y 2.4. de la Ley 388 de 1997 establece que i) entre las *normas urbanísticas estructurales* del POT se deben adoptar las que reserven espacios libres para parques y zonas verdes de escala urbana y zonal; y que ii) las *normas urbanísticas generales* deben regular, entre otros aspectos, la delimitación de espacios libres y zonas verdes de escala zonal o local. Lo anterior, señala, es el desarrollo de

³⁵ "Artículo 15. Las normas urbanísticas regulan el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza y las consecuencias de las actuaciones urbanísticas indispensables para la administración de estos procesos. Estas normas estarán jerarquizadas de acuerdo con los criterios de prevalencia aquí especificados y en su contenido quedarán establecidos los procedimientos para su revisión, ajuste o modificación, en congruencia con lo que a continuación se señala.

(...)

1. Normas urbanísticas estructurales

Son las que aseguran la consecución de los objetivos y estrategias adoptadas en el componente general del plan y en las políticas y estrategias de mediano plazo del componente urbano. Prevalen sobre las demás normas, en el sentido de que las regulaciones de los demás niveles no pueden adoptarse ni modificarse contraviniendo lo que en ellas se establece, y su propia modificación sólo puede emprenderse con motivo de la revisión general del plan o excepcionalmente a iniciativa del alcalde municipal o distrital, con base en motivos y estudios técnicos debidamente sustentados. Por consiguiente, las normas estructurales incluyen, entre otras:

(...)

1.2 Las que establecen áreas y definen actuaciones y tratamientos urbanísticos relacionadas con la conservación y el manejo de centros urbanos e históricos; las que reservan áreas para la construcción de redes primarias de infraestructura vial y de servicios públicos, las que reservan espacios libres para parques y zonas verdes de escala urbana y zonal y, en general, todas las que se refieran al espacio público vinculado al nivel de planificación de largo plazo."

Ref.: 250002324000200101262 01
 Actor: COUNTRY CLUB DE BOGOTÁ

lo dispuesto en el artículo 13³⁶ de la Ley 388 de 1997, en virtud del cual se establece que el componente urbano del POT deberá contener por lo menos la localización prevista para los equipamientos colectivos y espacios libres para parques y zonas verdes públicas de escala urbana o zonal.

Por lo anterior, afirma que el IDRD no podía señalar indiscriminadamente inmuebles, con el fin de localizar parques o zonas verdes públicas, pues debía sujetarse a lo dispuesto en el POT, el cual, no localizó, delimitó y ni siquiera mencionó como área para la realización de un parque, el predio de su propiedad. Lo antedicho, sostiene, es evidencia de que el IDRD violó los artículos 121³⁷ de la Constitución Política, 20³⁸ de la Ley 388 de 1997, y 5³⁹ de la Ley 439 de 1998⁴⁰ pues al expropiar su inmueble, para construir un parque en su lugar, se abrogó funciones de planeación que le pertenecen a otras

³⁶ "Artículo 13. Componente Urbano del Plan de Ordenamiento. El componente urbano del plan de ordenamiento territorial es un instrumento para la administración del desarrollo y la ocupación del espacio físico clasificado como suelo urbano y suelo de expansión urbana, que integra políticas de mediano y corto plazo, procedimientos e instrumentos de gestión y normas urbanísticas. Este componente deberá contener por lo menos:

(...)

2. La localización y dimensionamiento de la infraestructura para el sistema vial, de transporte y la adecuada intercomunicación de todas las áreas urbanas y la proyectada para las áreas de expansión; la disponibilidad de redes primarias y secundarias de servicios públicos a corto y mediano plazo; la localización prevista para los equipamientos colectivos y espacios libres para parques y zonas verdes públicas de escala urbana o zonal, y el señalamiento de las cesiones urbanísticas gratuitas correspondientes a dichas infraestructuras."

³⁷ "Artículo 121. Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la Ley."

³⁸ "Artículo 20. Obligatoriedad de los Planes De Ordenamiento. Cumplido el período de transición previsto en la presente ley para la adopción del plan de ordenamiento territorial, las autoridades competentes sólo podrán otorgar licencias urbanísticas una vez que dicho plan sea adoptado."

Ningún agente público o privado podrá realizar actuaciones urbanísticas que no se ajusten a las previsiones y contenidos de los planes de ordenamiento territorial, a su desarrollo en planes parciales y a las normas estructurales del plan o complementarias del mismo."

³⁹ "Artículo 5°. Competencia Administrativa. Los organismos y entidades administrativos deberán ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones inherentes, de manera directa e inmediata, respecto de los asuntos que les hayan sido asignados expresamente por la ley, la ordenanza, el acuerdo o el reglamento ejecutivo."

Se entiende que los principios de la función administrativa y los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad consagrados por el artículo 288 de la Constitución Política deben ser observados en el señalamiento de las competencias propias de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva y en el ejercicio de las funciones de los servidores públicos."

⁴⁰ Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

Ref.: 250002324000200101262 01
 Actor: COUNTRY CLUB DE BOGOTÁ

entidades y que no le son propias, pues no se encuentran contempladas en el artículo 2º⁴¹ del Acuerdo 4 de 1978⁴².

Por último, reseña que debe atenderse lo dispuesto en el artículo 8º de la Ley 388 de 1997, en virtud del cual se establece una de las acciones urbanísticas es la de determinar espacios libres para parques y áreas verdes públicas, en proporción adecuada a las necesidades colectivas, debiendo *"estar contenidas o autorizadas en los planes de ordenamiento territorial o en los instrumentos que los desarrollen o complementen, en los términos previstos en la presente ley."*

2. LA CONTESTACIÓN

El IDRD sostuvo que, de conformidad con lo previsto en el artículo 58 de la Constitución Política, la propiedad tiene función social, y por motivos de utilidad pública o interés social, definidos por el legislador, puede expropiarse por vía administrativa. En este sentido invocó el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, en virtud del cual se establece que se declara de utilidad pública o interés social la adquisición de inmuebles para destinarlos a la ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social en los sectores de recreación y de

⁴¹ "Artículo 2º.- Funciones. El Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte tendrá las siguientes funciones:

Formular políticas para el desarrollo masivo del deporte y la recreación en el Distrito Especial, con el fin de contribuir al mejoramiento físico y mental de sus habitantes, especialmente de la juventud.

Coordinar con otras instituciones oficiales o privadas, dedicadas a estas materias, el planeamiento y ejecución de sus programas.

Participar en la financiación y organización de competencias y certámenes nacionales e internacionales con sede en Bogotá.

Promover las actividades de recreación en los parques de propiedad distrital, conservar y dotar las unidades deportivas y procurar el establecimiento de nuevas fuentes de recreación.

Adquirir y enajenar a cualquier título los bienes muebles o inmuebles, cuando lo requiera el cumplimiento de sus fines.

Administrar los escenarios deportivos de modo que dentro de criterios de esparcimiento para los ciudadanos, permitan ingresos en taquillas para atender al mantenimiento y mejoramiento de los mismos.

Administrar, directa o indirectamente, la Plaza de Toros de Santamaría, fomentando la presentación de espectáculos taurinos y culturales y promover la formación de nuevos exponentes nacionales artísticos y deportivos.

En general, celebrar toda clase de negocios jurídicos, de administración, disposición, gravamen o compromiso de sus bienes o rentas, dentro de la órbita de sus funciones.

En cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 7, 8, 9 y 10 del Acuerdo 5 de 1973, administrar la función recreativa establecida para los bosques de la zona oriental de la ciudad.

Las demás que le asigne el Concejo Distrital."

⁴² Por el cual se crea el Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte

Ref.: 250002324000200101262 01
 Actor: COUNTRY CLUB DE BOGOTÁ

programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos.

Afirmó que como establecimiento público del orden municipal se encuentra facultado para realizar expropiaciones, en virtud de lo dispuesto en los artículos 59 *ibídem* y 4° del Acuerdo 1 de 1978⁴³, pues el primero establece que los establecimientos públicos del orden municipal que estén expresamente facultados por sus propios estatutos para desarrollar alguna de las actividades previstas en el artículo 10° de la Ley 9ª de 1989, pueden adquirir o decretar la expropiación de inmuebles para el desarrollo de dichas actividades; y el segundo pone de presente que dentro de sus funciones está la de promover la actividad de recreación en los parques de propiedad del Distrito, conservar y dotar las unidades deportivas y procurar el establecimiento de nuevas fuentes de recreación. Asimismo, resaltó que el artículo 2° del Acuerdo 4 de 1978⁴⁴ señala que hacen parte de sus funciones, las de: i) promover las actividades de recreación en los parques de propiedad distrital, conservar y dotar las unidades deportivas y procurar el establecimiento de nuevas fuentes de recreación, y ii) adquirir y enajenar a cualquier título los bienes muebles o inmuebles, cuando lo requiera el cumplimiento de sus fines.

Bajo el anterior contexto señaló que la expropiación se ajusta a los objetivos y usos del suelo establecidos en el POT, pues en consonancia con lo dispuesto en el artículo 332 *ibídem*, no modifica el uso dotacional⁴⁵ del predio del club campestre Country Club, destinado a la recreación y deporte.

Por otro lado, destacó que como no se pudo concretar la enajenación voluntaria, presentó demanda de expropiación sobre el campo de polo del Country Club, ante el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Bogotá. En este sentido, sostuvo que la presente demanda es especulativa y no tiene fundamento, pues únicamente se puede concretar un daño a favor de Country Club cuando se expropien sus predios por vía judicial.

⁴³ Por el cual la Junta Directiva del IDRD establece sus estatutos.

⁴⁴ Por el cual el Concejo de Bogotá crea el Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte

⁴⁵ Decreto 619 de 2000. "Artículo 332. Área de Actividad Dotacional. Es la que designa un suelo como lugar para la localización de los servicios necesarios para la vida urbana y para garantizar el recreo y esparcimiento de la población, independientemente de su carácter público o privado. (...)"

Ref.: 250002324000200101262 01
Actor: COUNTRY CLUB DE BOGOTÁ

Igualmente hizo hincapié en que Country Club demandó, ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la Resolución 479 de 2000⁴⁶, siendo ésta posteriormente rechazada por cuanto con ella se pretendía demandar un acto de trámite. Resaltó que en el auto que resolvió el recurso de apelación contra el rechazo de su demanda, el Consejo de Estado dispuso *"según lo expuesto, en el POT de Bogotá D.C. ya estaba previsto que el predio del Country Club de Bogotá puede transformarse al uso público, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 334. De manera que el acto acusado se limitó a iniciar la actuación administrativa encaminada a adquirir el inmueble para destinarlo al uso público y es, por consiguiente, un acto preparatorio o de trámite."*⁴⁷.

Ahora bien, en particular, respecto de cada uno de los cargos expuestos por el demandante, el IDRD manifestó:

2.1. Incongruencia de la expropiación con la legislación urbana y con los planes y programas del Distrito capital.

Señaló que es competente para expropiar los predios del Country Club, en virtud de lo dispuesto en el artículo 491 del POT, el cual señala que *"el Distrito Capital es competente para adquirir por enajenación voluntaria, o mediante el procedimiento de expropiación, los inmuebles que requiera para el cumplimiento de los fines previstos en el artículo 58 de la Ley 388 de 1997 y demás disposiciones que contengan motivos de utilidad pública. También son competentes para adquirir inmuebles en el Distrito Capital, los establecimientos públicos distritales, las empresas industriales y comerciales del Distrito y las sociedades de economía mixta asimiladas a las anteriores, cuando vayan a desarrollar alguna o algunas de las actividades previstas en las normas referidas."*

Además, sostuvo que la inexistencia de una mención expresa en el POT, respecto de la acción iniciada en contra del Country Club, no es excusa para que no hubiera podido adelantarla, pues ello no se concilia con la moderna

⁴⁶ Por la cual el IDRD había iniciado la adquisición del campo de polo de su propiedad, pues

⁴⁷ Auto de 12 de abril de 2002, Demandante: Country Club de Bogotá, Rad.: 250002324000200100104 01, M.P. Camilo Arciniegas Andrade

Ref.: 250002324000200101262 01
Actor: COUNTRY CLUB DE BOGOTÁ

concepción de planeación, y resulta contraproducente para el desarrollo de la ciudad, y contraviene el permiso expreso que para tal efecto se consagró en el artículo 125 del POT cuando señala que dentro de las operaciones estructurales y proyectos que se llevaran a cabo en la zona de Unicentro se contemplan *"actuaciones de mejoramiento del espacio público (...), complementando su actual carácter de espacio representativo con la dotación de equipamiento y servicios urbanos."*

Asimismo afirmó que la lista de parques de escala metropolitana contenida en el artículo 231 del POT no es taxativa, pues se limita a enunciar la ubicación o nombres de parques existentes, sin perjuicio de que puedan crearse otros distintos. A estos efectos hizo referencia a que el artículo 230 *ibídem* prescribe la posibilidad de crear parques diferentes a los mencionados en el POT cuando establece que *"los nuevos parques generados por efecto del proceso de desarrollo por urbanización o identificados y propuestos por el Distrito, tanto en el área urbana como en el área de expansión, harán parte del sistema de parques distritales."*

Por último, destacó que el proceso de expropiación podía adelantarse aun cuando no existiera un Plan de Reordenamiento para los campos de golf de propiedad del Country Club, pues constituía un procedimiento distinto que no afectaba el trámite de la enajenación forzosa.

2.2. Aspectos de orden presupuestal

Precisó que no le asiste razón al demandante al afirmar que pasó por alto normas presupuestales al expedir los actos acusados, pues éstos no ordenan la ejecución de un gasto en estricto sentido, ya que ello se hace a través de la oferta de compra, que es una actuación diferente. En este sentido, puso de presente que los actos expropiatorios pretenden hacerse a unos predios por vía judicial, cuando ha fracasado la negociación directa entre la administración y el propietario del inmueble. Por ello, consideró que no debía expedirse un certificado de disponibilidad presupuestal para respaldar la Resolución 190 de

Ref.: 250002324000200101262 01
Actor: COUNTRY CLUB DE BOGOTÁ

2001, ya que mediante ella no se pretende hacer una erogación del patrimonio público.

Adicionalmente manifestó que la oferta realizada cumplió cabalmente con las normas presupuestales y respetó el principio de anualidad, pues apropió recursos de la vigencia fiscal del año 2000 para compromisos adquiridos en la misma anualidad. A propósito de lo anterior, señaló que registró oportunamente en el Sistema de Información Integral de Proyectos – Banco de Programas y Proyectos de Planeación Distrital el proyecto “3011” para desarrollar *“infraestructura de parques (...) compra de terrenos en la vigencia fiscal 2000 (...)”*.

2.3. Incompetencia del IDRD

Afirmó que el Acuerdo 4 de 1978, por el cual el Concejo creó el IDRD, y el Acuerdo 1 de la misma anualidad, mediante el cual la Junta Directiva del IDRD expidió sus propios estatutos, consignan la posibilidad que la institución tiene de adelantar procesos expropiatorios, pues dentro de sus funciones establece la de *“procurar el establecimiento de nuevas fuentes de recreación”*. Asimismo resaltó que el Acuerdo 4 de 1978 lo faculta para *“adquirir y enajenar a cualquier título bienes muebles e inmuebles, cuando lo requiera para el cumplimiento de sus fines”*.

En este sentido, sostuvo que debido a que uno de sus fines es el de acrecentar las fuentes de recreación, resulta connatural que para ello adquiera bienes inmuebles con el fin de destinarlos a la recreación en forma de parques.

2.4. Oferta

Reiteró la necesidad de distinguir entre la etapa de oferta de compra y la de expropiación, pues consideró que la confusión del demandante respecto a ellas lo hace alegar cargos que no se corresponden con lo que atañe a los actos demandados. En este sentido puso de presente que los supuestos legales de los actos acusados son diferentes a aquellos del acto administrativo que

Ref.: 250002324000200101262 01
Actor: COUNTRY CLUB DE BOGOTÁ

exterioriza la oferta de compra, el cual, además, sostuvo, es de trámite e inimpugnable en sede administrativa.

Por otro lado, indicó que en desarrollo de los principios de economía y celeridad celebró el convenio interadministrativo con el IDU para que le facilitara la información que tenía respecto de un avalúo que recientemente había realizado a los predios del Country Club. Lo anterior lo hizo teniendo en cuenta que dicha entidad también hace parte del Distrito y que no podía violar lo dispuesto en el artículo 12⁴⁸ del Decreto 1420 de 1998, en virtud del cual se establece que no se pueden realizar 2 avalúos durante un año sobre un mismo inmueble.

Además señaló que no le asiste razón al demandante al considerar que no podía aceptar la oferta de compra porque una cláusula consagraba la posibilidad de la entidad de descontar del valor del inmueble las sumas adeudadas por concepto del impuesto de valorización, ya que lo cierto es que dicha estipulación no era vinculante y podía haberse negociado entre las partes su exclusión.

2.4. El Avalúo

Sostuvo que la indebida aplicación sobre los métodos de avalúo es una apreciación subjetiva del demandante, la cual debe demostrar. Asimismo consideró que el avalúo realizado por el DACD es acorde a derecho, pues se hizo en estricto cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 27⁴⁹ del Decreto

⁴⁸ "Artículo 12º.- La entidad o persona solicitante podrá solicitar la elaboración del avalúo a una de las siguientes entidades:

Las lonjas o lonja de propiedad raíz con domicilio en el municipio o distrito donde se encuentren ubicados el o los inmuebles objeto de avalúo,. La cual designará para el efecto uno de los peritos privados o evaluadores que se encuentren registrados y autorizados por ella.

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi o la entidad que haga sus veces, quien podrá hacer los avalúos de los inmuebles que se encuentran ubicados en el territorio de su jurisdicción.

Parágrafo.- Dentro del término de la vigencia del avalúo, no se podrá solicitar el mismo avalúo a otra entidad autorizada, salvo cuando haya vencido el plazo legal par elaborar el avalúo contratado."

⁴⁹ "Artículo 27. Avalúos de Bienes Inmuebles. Los avalúos de bienes inmuebles que deban realizar las entidades públicas o que se realicen en actuaciones administrativas, podrán ser adelantados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o por cualquier persona natural o jurídica de carácter privado, que se encuentre registrada y autorizada por la lonja de propiedad raíz del lugar donde esté ubicado el bien para adelantar dichos avalúos. (...)"

Ref.: 250002324000200101262 01
Actor: COUNTRY CLUB DE BOGOTÁ

2150 de 1995, en virtud del cual se faculta a las oficinas de catastro para realizar los avalúos de bienes inmuebles que requieran las entidades públicas.

2.5. Previsión de la actuación sobre el campo de polo en las normas del POT distrital

Manifestó que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 217 del POT, debía entenderse por sistema de equipamientos el conjunto de espacio y edificios destinados a proveer a los ciudadanos servicios sociales de carácter formativo, cultural, educativo, de salud, de culto, deportivo y recreativo y de bienestar social y prestar apoyo funcional a la administración pública y a los servicios urbanos básicos de la ciudad. En este sentido, sostuvo que el sistema de equipamientos está dirigido a dotar a la ciudad de los servicios necesarios para articular las áreas residenciales con las demás actividades, así como a proveer el soporte social para lograr una adecuada calidad de vida integral en el conjunto de la ciudad.

En este orden de ideas indicó que los equipamientos se clasifican en i) colectivos, ii) deportivos y recreativos y iii) servicios urbanos básicos. A estos efectos sostuvo que los equipamientos deportivos y recreativos agrupan, entre otros, a los clubes deportivos y a los clubes campestres deportivos y recreativos, y que hacen parte de las áreas de actividad dotacional.

Respecto del caso concreto estableció que las medidas que adoptó son acordes al POT. Bajo esta premisa afirmó que el documento técnico de soporte del POT, numeral 4.3.3.2.2., establece que mediante la operación "Santa Bárbara – Country" se busca cualificar y complementar el carácter de tres nodos de actividad en Usaquén, el centro empresarial Santa Bárbara y el Country / Unicentro, mediante actuaciones sobre los elementos del espacio público existentes y la creación de nuevos. Asimismo hizo referencia al numeral 5.2.2.2.3. del mismo documento, sobre áreas funcionales, el cual pone de presente que *"la zona esta dividida por el Country Club, una zona verde de mas de 100 hectáreas que complementaría la centralidad de Unicentro y crearía una nueva estructura de espacio público."*

Ref.: 250002324000200101262 C1
Actor: COUNTRY CLUB DE BOGOTÁ

3. ALEGATOS

3.1. Country Club reiteró los argumentos expuestos en la demanda. Adicionalmente señaló que el IDRD no aportó pruebas que permitieran constatar la individualización que había hecho de sus predios, con el fin de convertirlos en parques o expropiarlos.

Asimismo manifestó su desacuerdo con lo argumentado por la entidad demandada, en el sentido de que en auto de 12 de abril de 2002 (M.P. Camilo Arciniegas Andrade) ya se había establecido que el POT disponía que los predios del Country Club de Bogotá podían transformarse en bienes de uso público. En este sentido afirmó que el hecho de que la cancha de polo de sus propiedad fuera un área de actividad dotacional no la constituía *per se* en un bien habilitado para ser expropiado. De hecho, puso de presente que el artículo 322 del POT permite la transformación de un bien de uso dotacional a uno de uso público, siempre que se agote el procedimiento contenido en el artículo 344 *ibídem*, lo cual, afirmó, no hizo la entidad demandada, pues jamás expidió un plan de reordenamiento, y porque los predios que se permiten transformar en bienes de uso público debe ser de escala metropolitana, siendo los suyos de menor extensión. Lo anterior, sostuvo, fue confirmado en el peritazgo realizado durante el proceso, en el que se afirmó que por las dimensiones de su predio *"no es susceptible de tener un plan de reordenamiento"*.

Hizo énfasis en que el artículo 231 del POT señala de manera taxativa, con nombre propio y numeración corrida, los parques de escala metropolitana, urbana y rural del Distrito Capital, sin hacer referencia alguna al Country Club. Bajo este contexto, señaló que si se desea hacer un parque en predios de su propiedad debe modificarse el POT, pues la creación de dichos espacios comporta el carácter de normas urbanísticas estructurales, las cuales, según lo dispuesto en el artículo 15⁵⁰ de la Ley 388 de 1997, no pueden modificarse, adoptarse o complementarse sino mediante una revisión del POT.

⁵⁰ "Artículo 15. Las normas urbanísticas regulan el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza y las consecuencias de las actuaciones urbanísticas indispensables para la administración de estos procesos. Estas normas estarán jerarquizadas de acuerdo con los criterios de prevalencia aquí especificados y en su contenido quedarán

Ref.: 250002324000200101262 01
 Actor: COUNTRY CLUB DE BOGOTÁ

3.2. El IDRD reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda.

Agregó que el avalúo realizado durante el proceso es inconsistente, pues no se hizo teniendo en cuenta únicamente el valor de los predios que se quieren expropiar, sino la totalidad de bienes y activos del Country Club. En este sentido, señaló que de manera irrisoria se indicó en el peritazgo que el valor de las canchas de polo correspondía al 7% del valor total del club.

Sostuvo que varias de las afirmaciones realizadas por los peritos no indicaron la fuente precisa en la que se basaban ni la metodología utilizada para llegar a sus conclusiones. Al respecto destaca que en la página 101 del avalúo se estimó arbitrariamente que el valor del metro cuadrado de los predios de la cancha de polo del Country Club podía oscilar entre \$179.510.00 y \$360.910.00; y que valoraron equivocadamente las repercusiones económicas negativas que había sufrido el Club, a raíz de la expedición de los actos demandados, pues no se tuvo en cuenta la grave crisis económica por la que atraviesa el país.

Adicionalmente sostuvo que el peritazgo desconoció los usos del suelo de la cancha de polo del Country Club fijados en el POT, pues tuvo en cuenta sus

establecidos los procedimientos para su revisión, ajuste o modificación, en congruencia con lo que a continuación se señala.

(...)

1. Normas urbanísticas estructurales

Son las que aseguran la consecución de los objetivos y estrategias adoptadas en el componente general del plan y en las políticas y estrategias de mediano plazo del componente urbano. Prevalcen sobre las demás normas, en el sentido de que las regulaciones de los demás niveles no pueden adoptarse ni modificarse contraviniendo lo que en ellas se establece, y su propia modificación sólo puede emprenderse con motivo de la revisión general del plan o excepcionalmente a iniciativa del alcalde municipal o distrital, con base en motivos y estudios técnicos debidamente sustentados. Por consiguiente, las normas estructurales incluyen, entre otras:

(...)

1.2 Las que establecen áreas y definen actuaciones y tratamientos urbanísticos relacionadas con la conservación y el manejo de centros urbanos e históricos; las que reservan áreas para la construcción de redes primarias de infraestructura vial y de servicios públicos, las que reservan espacios libres para parques y zonas verdes de escala urbana y zonal y, en general, todas las que se refieran al espacio público vinculado al nivel de planificación de largo plazo."

Ref.: 250002324000200101262 01
Actor: COUNTRY CLUB DE BOGOTÁ

posibilidades futuras de construcción, cuando lo cierto es que la normativa urbanística impide que se edifique en dichos predios.

Por último señaló que no debía indemnizarse ningún perjuicio moral por la expropiación de los predios del Country Club, trayendo a colación lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C - 1074 de 2002 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), en cuanto a que *"tradicionalmente la indemnización en caso de expropiación no ha comprendido el daño moral, como por ejemplo el que puede resultar del especial afecto que el propietario tuviera por el bien expropiado. Ello indica que en este caso la indemnización no tiene que ser integral."*

II. LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal declaró probada la excepción de falta de jurisdicción, pues consideró que la justicia ordinaria era la competente para resolver el presente asunto.

En este sentido, adujo que el artículo 58⁵¹ de la Carta Política estableció que la expropiación se podía dar por vía administrativa o de manera ordinaria, siendo la jurisdicción contencioso-administrativa competente para conocer respecto de los conflictos suscitados en la primera modalidad, pues de aquellos que acaecieran en la segunda, se había dejado la libertad al legislador para determinar la jurisdicción competente para conocerlos.

En este orden de ideas señaló que en aras de regular adecuadamente la expropiación, el legislador se vio forzado a expedir la Ley 388 de 1997, debido a

⁵¹ "Artículo 58. Modificado por el art. 1, Acto Legislativo No. 01 de 1999. el nuevo texto es el siguiente: 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, resultare en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

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

Por motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Este 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."

Ref.: 250002324000200101262 01
Actor: COUNTRY CLUB DE BOGOTÁ

que la Ley 9ª de 1989⁵², que regulaba la materia bajo la vigencia de la Carta Política de 1886, únicamente hacía referencia a la expropiación por vía judicial, ya que ella era la única modalidad concebida para entonces⁵³.

Así las cosas, indicó que los capítulos VII y VIII de la Ley 388 de 1997 regularon i) la adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria y expropiación judicial y ii) la expropiación por vía administrativa, siendo características de la primera: a) la declaratoria de utilidad pública y finalidad social; b) la etapa de enajenación voluntaria; y c) la orden o intención de expropiar el bien inmueble, mediante resolución para la iniciación del proceso judicial.

Consideró que el caso *sub examine* era una expropiación por vía judicial y que las resoluciones acusadas eran actos preparatorios que daban por terminada la etapa de enajenación voluntaria y ordenaban expropiar, en orden a continuar el trámite en un proceso judicial.

Bajo el anterior contexto sostuvo que el juez ordinario civil es el competente para conocer del proceso de expropiación, pues no hay razón para iniciar un proceso idéntico y paralelo en la jurisdicción contenciosa, máxime cuando los actos demandados son preparatorios, y que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 49 del Código Contencioso Administrativo, no son susceptibles de recursos.

III. LA IMPUGNACIÓN

Country Club impugnó la sentencia proferida el 9 de diciembre de 2004, pues consideró que el *a quo* le dio un alcance equivocado a las Leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997, ya que era viable interponer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra las Resoluciones 190 de 2001 (2 de mayo) y 419 de 2001 (26 de junio) del IDRD, en virtud de lo dispuesto en el artículo 22

⁵² Por la cual se dictan normas sobre Planes de Desarrollo Municipal, Compra - Venta y Expropiación de Bienes y se dictan otras disposiciones

⁵³ Constitución Política de 1886. "Artículo 32. En tiempo de paz nadie podrá ser privado de su propiedad en todo ni en parte, sino por pena, o apremio, o indemnización, o contribución general, con arreglo a las leyes. Por graves motivos de utilidad pública, definidos por el Legislador, podrá haber lugar a enajenación forzosa, mediante mandamiento judicial, y se indemnizará el valor de la propiedad, antes de verificar la expropiación."

Ref.: 250002324000200101262 01
 Actor: COUNTRY CLUB DE BOGOTÁ

inciso 2º⁵⁴ de la Ley 9ª de 1989, que consagra expresamente que *“contra la resolución que ordene una expropiación en desarrollo de la presente Ley procederán las acciones contencioso administrativas de nulidad y restablecimiento del derecho ante el Tribunal Administrativo competente, en única instancia.”*

Bajo el anterior contexto puso de presente que los actos demandados no son preparatorios sino definitivos y que es posible demandarlos ante la jurisdicción contencioso-administrativa para que sea estudiada su legalidad, aun cuando se inicie un proceso paralelo expropiatorio ante el juez civil. Al respecto señaló que el artículo 23 *ibídem* establece que *“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...”*

Consideró que la sentencia del Tribunal constituía una clara vía de hecho que desconocía abiertamente el ordenamiento jurídico, violando de manera manifiesta el debido proceso y el acceso a la administración de justicia, pues no atendía la reglamentación sobre expropiación judicial y administrativa, consagrada en la Constitución y las Leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997, y que permite demandar los actos expropiatorios ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Solicitó revocar la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y, en su reemplazo, ordenar que se pronuncie de fondo sobre el asunto o, subsidiariamente, declarar la nulidad de la sentencia impugnada, por violar los

⁵⁴ “Artículo 22. Transcurrido un mes sin que la entidad expropiante hubiere expedido la resolución por la cual se resuelve el recurso de reposición, éste se entenderá negado, y quedará en firme el acto recurrido. Incurrirá en causal de mala conducta el funcionario que no resuelva el recurso oportunamente. Pasado dicho término no se podrá resolver el recurso interpuesto. El término de caducidad de cuatro (4) meses de la acción de restablecimiento del derecho empezará a correr a partir del día en el cual quede en firme el acto recurrido.

<Apátes tachados Inexequibles> Contra la resolución que ordene una expropiación en desarrollo de la presente ley procederán las acciones contencioso - administrativas de nulidad y de restablecimiento del derecho ante el Tribunal Administrativo competente, en única instancia. El Tribunal Administrativo deberá dictar sentencia definitiva dentro del término máximo de ocho (8) meses, contados desde la fecha de la presentación de la demanda. Si la acción intentada fuere la de simple nulidad, ésta deberá interponerse dentro del mismo término de caducidad de la acción de restablecimiento del derecho para que proceda la abstención de que trata el artículo siguiente.”

Ref.: 250002324000200101262 01
Actor: COUNTRY CLUB DE BOGOTÁ

derechos al debido proceso y a la administración de justicia, para que subsiguientemente se obligue al Tribunal a dictar una sentencia de fondo.

IV. LA ACTUACIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA

4.1. El demandante reiteró los argumentos expuestos en el recurso de apelación.

4.2. El IDRDR reiteró los argumentos expuestos por el Tribunal en la sentencia apelada y adujo que debía dictarse una sentencia inhibitoria, pues de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 9ª de 1989, el Tribunal Administrativo había sido competente para conocer del presente proceso en única instancia.

Adujo que inclusive bajo el supuesto de que dicha disposición hubiera sido derogada tácitamente por el artículo 58 de la Constitución Política, no podía dictarse un fallo de fondo, pues los actos demandados no tenían el carácter de definitivos, pues eran meramente preparatorios.

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

Antes de entrar a resolver el fondo del asunto la Sala debe verificar si es competente para conocer sobre el recurso de apelación contra la sentencia de proferida el 9 de diciembre de 2004 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sección Primera, Subsección B), que declaró probada la excepción de falta de jurisdicción.

1.1. Sobre la Expropiación

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*

Ref.: 250002324000200101262 01
 Actor: COUNTRY CLUB DE BOGOTÁ

*acuerdo con un procedimiento específico y previo el pago de una indemnización.*⁵⁵

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.

A estos efectos, es necesario hacer referencia a que la Carta Política de 1886 disponía en sus artículos 31⁵⁶ y 32⁵⁷ la posibilidad de realizar expropiaciones por mandamiento judicial, siempre que hubiera graves motivos de utilidad pública, definidos por el legislador, y previa indemnización del valor de la propiedad. Para regular el anterior mandato superior, el legislador expidió el Código de Procedimiento Civil⁵⁸, el cual reguló en sus artículos 451 a 459 el procedimiento expropiatorio en sede judicial; y la Ley 9ª de 1989⁵⁹, la cual determinó en su Capítulo III la normativa correspondiente para adquirir bienes por enajenación voluntaria y por expropiación.

Ahora bien, con el fin de armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9ª de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, el legislador expidió la Ley 388 de 1997⁶⁰, la cual en su capítulo VII regula lo concerniente a la adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria

⁵⁵ Sentencia C 474 de 2005, Exp: D-5410, Actor: Carlos Alberto Hernández Gaitán, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

⁵⁶ "Artículo 31.- Los derechos adquiridos con justo título con arreglo a las leyes civiles por personas naturales o jurídicas, no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley; el interés privado deberá ceder al interés público. Pero las expropiaciones que sea preciso hacer requieren plena indemnización con arreglo al Artículo siguiente."

⁵⁷ "Artículo 32.- En tiempo de paz nadie podrá ser privado de su propiedad en todo ni en parte, sino por pena, o apremio, o indemnización, o contribución general, con arreglo a las leyes. Por graves motivos de utilidad pública, definidos por el Legislador, podrá haber lugar a enajenación forzosa, mediante mandamiento judicial, y se indemnizará el valor de la propiedad, antes de verificar la expropiación."

⁵⁸ Decretos 1400 y 2019 de 1970

⁵⁹ Por la cual dictó normas sobre Planes de Desarrollo Municipal, Compra - Venta y Expropiación de Bienes y se dictan otras disposiciones.

⁶⁰ Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.

Ref.: 250002324000200101262 01
 Actor: COUNTRY CLUB DE BOGOTÁ

y expropiación judicial, y en el capítulo VIII lo referente a la expropiación administrativa. Ello, claro está, porque la nueva Carta Política creó una nueva modalidad de expropiación - aquella que se puede adelantar por vía administrativa - y porque la Ley 9ª de 1989 únicamente regulaba lo concerniente a la expropiación judicial.

Así las cosas, se tiene que actualmente el régimen de expropiación para efectos de reforma urbana lo componen la Ley 9ª de 1989, que en lo pertinente al presente proceso regula la figura de expropiación por vía judicial, la Ley 388 de 1997, que modificó algunos procedimientos de la expropiación judicial y reguló expresamente la expropiación por vía administrativa, y los artículos 451 a 459 del Código de Procedimiento Civil, que contienen la normas generales del procedimiento para la expropiación por vía judicial.

1.1.1. Diferencias entre la expropiación judicial y la administrativa

De lo antedicho queda claro que existen dos tipos de expropiación: la judicial y la administrativa. Así las cosas, y para mayor claridad, debe recordarse el pensamiento que esta Sala ha consignado en anteriores oportunidades respecto de las diferencias entre una y otra figura. Mediante auto de 18 de marzo de 2010 (M.P. Marco Antonio Velilla) la Sala dijo:

"El artículo 58 de la Constitución Política dispone:

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

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

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

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se 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

Ref.: 250002324000200101262 01
Actor: COUNTRY CLUB DE BOGOTÁ

acción contenciosa-administrativa, incluso respecto del precio." (Subrayado y Negrilla fuera de texto)

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

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

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

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

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

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

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

También se presenta luego de fracasada la negociación entre la Administración y el propietario, pero es excepcional en la medida que es necesario que se configure una emergencia imprevista, en cuyo caso la ley autoriza la declaración de urgencia para adquirir el predio mediante el trámite de expropiación administrativa, es decir, solo procederá cuando la destinación del bien expropiado sea para alguno de los fines previstos expresamente en la ley (artículo 63 Ley 388 de 1997), previa declaratoria de urgencia cuyas causales también están expresamente delimitadas en la Ley (artículo 65, ibídem)

La declaración de las condiciones de urgencia, que autorizan la expropiación por vía administrativa será realizada por la instancia o autoridad competente, según lo determine el concejo municipal o distrital, o la junta metropolitana, según sea el caso, mediante Acuerdo. Esta instancia tendrá la competencia general para todos los eventos, según se desprende de lo dispuesto en el artículo 64 de la Ley 388 de 1997.

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

De las explicaciones expuestas, considera la Sala que en la etapa de negociación voluntaria la administración no está efectuando ningún tipo de actividad administrativa que pueda perjudicar al administrado, pues

Ref.: 250002324000200101262 01
 Actor: COUNTRY CLUB DE BOGOTÁ

precisamente, los términos en que se presentan la negociación es voluntaria.

Lo anterior permite concluir que el acto por medio del cual se hace una oferta al propietario del bien inmueble que puede ser objeto de expropiación administrativa o judicial dependiendo de las circunstancias ya reseñadas, no genera un perjuicio alguno para el actor.”⁶¹

Ahora, la Constitución de 1886 sólo consagraba la expropiación por sentencia judicial. Al respecto los artículos 31 y 32 de dicha normativa establecían:

“Artículo 31.- Los derechos adquiridos con justo título con arreglo a las leyes civiles por personas naturales o jurídicas, no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores.

Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley; el interés privado deberá ceder al interés público. Pero las expropiaciones que sea preciso hacer requieren plena indemnización con arreglo al Artículo siguiente.

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

Por su parte, la Constitución Política de 1991 consagra en su artículo 58 dos (2) modalidades de expropiación: la judicial y la administrativa. Sobre el particular este artículo establece:

“Artículo 58. Modificado por el art. 1, Acto Legislativo No. 01 de 1999. el nuevo texto es el siguiente: 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, resultare en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

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

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

*Por motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador, podrá haber **expropiación mediante sentencia judicial** e indemnización*

⁶¹ Auto de 18 de marzo de 2010, Actor: Bienes y Comercio S.A., Rad.: 25000232400020080043401, M.P. Marco Antonio Velilla Moreno

Ref.: 250002324000200101262 01
Actor: COUNTRY CLUB DE BOGOTÁ

previa. Este 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.” (Se resalta)

En este sentido, se tiene que el artículo 58 de la Constitución Política dispone que en ambas modalidades deben: i) existir motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador y ii) una decisión judicial o administrativa de por medio, según sea el caso, esta última sujeta a la posterior acción contencioso administrativa, incluso respecto del precio.

En este orden de ideas, cabe resaltar, entre otras particularidades, que la **expropiación por sentencia judicial** es la regla general dentro de las modalidades de expropiación y se presenta como consecuencia del fracaso de la etapa de negociación voluntaria, sea porque el propietario se niegue a negociar, porque guarde silencio, o porque no cumple con el negocio.

Igualmente, se destaca que este tipo de expropiación se lleva a cabo por medio de una resolución, la cual, una vez en firme, permite a la Administración demandar al propietario del inmueble, ante la jurisdicción civil, para que en sentencia judicial, por medio del proceso especial de expropiación contenido en las Leyes 9ª de 1989, 388 de 1997 y en el Código de Procedimiento Civil, se lo entregue.

No obstante lo anterior, de conformidad con lo previsto en el artículo 22 de la Ley 9ª de 1989, el propietario del inmueble sobre quien recae la medida puede demandar la resolución en acción de nulidad y de restablecimiento, ante el Tribunal Administrativo competente, en única instancia. De hecho el artículo 23 de la misma normativa establece que *“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.”* Así pues, se advierte que es posible que simultáneamente el proceso se conozca en la jurisdicción ordinaria y contencioso administrativa, siendo la primera competente para adelantar la expropiación propiamente dicha y la segunda, en única

Ref.: 250002324000200101262 01
 Actor: COUNTRY CLUB DE BOGOTÁ

instancia, para verificar la legalidad del acto que ordena ponerla en marcha.

Por su parte, se tiene que la **expropiación administrativa** tiene las siguientes características, previstas en los artículos 63 a 68 de la Ley 388 de 1937, a saber:

“Artículo 63º.- Motivos de utilidad pública. 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.

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

Artículo 65º.- 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.*

Artículo 66º.- Determinación del carácter 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

Ref.: 250002324000200101262 01
Actor: COUNTRY CLUB DE BOGOTÁ

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.

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

Parágrafo 1°.- 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.

Parágrafo 2°.- 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.

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

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

Ref.: 250002324000200101262 01
 Actor: COUNTRY CLUB DE BOGOTÁ

De lo anterior, se tiene que la expropiación administrativa también se presenta luego de fracasada la negociación entre la Administración y el propietario, pero que es excepcional en la medida en que es necesario que se configure una emergencia imprevista, en cuyo caso la ley autoriza la declaración de urgencia para adquirir el predio, es decir, sólo procede cuando la destinación del bien expropiado sea para alguno de los fines previstos expresamente en la ley (artículo 63 Ley 388 de 1997), previa declaratoria de urgencia, cuyas causales también están expresamente delimitadas en la misma normativa (artículo 65, *ibídem*). Además, de conformidad con lo previsto en el artículo 64 de la *idem*, que la declaración de las condiciones de urgencia que autorizan la expropiación, sea realizada por la instancia o autoridad competente, según lo determine el concejo municipal o distrital, o la junta metropolitana, según sea el caso, mediante Acuerdo.

1.1.2. Etapas de los procesos expropiatorios en materia urbana

De esta manera, se advierte que el legislador ha previsto en materia de reforma urbana que la expropiación por vía judicial sea aquella que deba predicarse por regla general, pues la administrativa se dará sólo en los casos específicos que determine el legislador y siempre que se cumplan dos requisitos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley 388 de 1997: i) que existan las condiciones de urgencia taxativamente mencionada en la ley⁶² y ii) que se presenten motivos de utilidad pública o interés social específicos que autorizan este tipo de expropiación⁶³.

⁶² "Artículo 65. Criterios para la Declaratoria de Urgencia. De acuerdo con la naturaleza de los motivos de utilidad pública o interés social de que se trate, las condiciones de urgencia se referirán exclusivamente a:

1. Precaver la elevación excesiva de los precios de los inmuebles, según las directrices y parámetros que para el efecto establezca el reglamento que expida el Gobierno Nacional.
2. El carácter inaplazable de las soluciones que se deben ofrecer con ayuda el 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."

⁶³ "Artículo 63. Motivos de Utilidad Pública. 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

Ref.: 250002324000200101262 01
 Actor: COUNTRY CLUB DE BOGOTÁ

Así las cosas, debe destacarse que ambos procedimientos, el de expropiación por vía judicial y aquel que se da por vía administrativa, deben agotar varias etapas a fin de que puedan cumplir con su cometido. 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,

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."

⁶⁴ "Artículo 13. Oficio de Adquisición. Corresponderá al Representante Legal de la entidad adquirente, previa 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."

⁶⁵ "Artículo 66. Determinación del Carácter 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 adelantarle, 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."

⁶⁶ "Artículo 67. Indemnización 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

Ref.: 250002324000200101262 01
 Actor: COUNTRY CLUB DE BOGOTÁ

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 oferta⁶⁷ 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*

adquisición voluntaria y el valor restante en cinco (5) contados anuales sucesivos o iguales, con un interés anual igual al interés bancario vigente en el momento de la adquisición voluntaria.

Parágrafo 1°. 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.

Parágrafo 2°. 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."

⁶⁷ Según lo expone la Corte Constitucional en sentencia C 1074 de 2002, ello se infiere "entre otras", de la utilización de la expresión "precio base de la negociación (artículo 13, Ley 9ª de 1989); de la existencia de un plazo para negociar (artículo 61, inciso 6°, Ley 388 de 1997); y del hecho que la etapa de negociación pueda terminar antes de ese plazo, porque el particular rechace cualquier intento de acuerdo (artículo 20, Ley 9ª de 1989)."

Ref.: 250002324000200101262 01
 Actor: COUNTRY CLUB DE BOGOTÁ

*administrativo motivado, decide unilateralmente la expropiación, el precio del bien y las condiciones de pago.*⁶⁸

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 3° 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 devolutivo⁶⁹. Por su parte, en lo que corresponde a la expropiación por vía administrativa, el procedimiento resulta ser mas 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 expropiatorio⁷⁰.

⁶⁸ Sentencia C 1074 de 2002, Exp.: D-4062, Demandante: Omar Edgar Borja Soto, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

⁶⁹ Código de Procedimiento Civil. "Artículo 55. La sentencia que deniegue la expropiación es apelable en el efecto suspensivo; la que la decrete, en el devolutivo."

⁷⁰ "Artículo 70. Efectos de la decisión de expropiación por vía administrativa. Una vez ejecutoriada la decisión por vía administrativa, por no haberse formulado el recurso de reposición dentro del término legal o por haber sido decidido el recurso interpuesto en forma negativa, la decisión producirá los siguientes efectos:
 (...)

2. La entidad que ha dispuesto la expropiación pondrá a disposición inmediata del particular expropiado, según sea el caso, el valor total correspondiente o el porcentaje del precio indemnizatorio que se paga de contado y los documentos de deber correspondientes a los cinco contados sucesivos anuales del saldo. Si el particular no retira dichos valores y los documentos de deber dentro de los diez días siguientes a la ejecutoria, la entidad deberá consignarlos en la

Ref.: 250002324000200101262 01
 Actor: COUNTRY CLUB DE BOGOTÁ

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 22⁷¹ 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.”

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.

(...)

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. (...)

⁷¹ “Artículo 22. Transcurrido un mes sin que la entidad expropiante hubiere expedido la resolución por la cual se resuelve el recurso de reposición, éste se entenderá negado, y quedará en firme el acto recurrido. Incurrirá en causal de mala conducta el funcionario que no resuelva el recurso oportunamente. Pasado dicho término no se podrá resolver el recurso interpuesto. El término de caducidad de cuatro (4) meses de la acción de restablecimiento del derecho empezará a correr a partir del día en el cual quede en firme el acto recurrido.

<Apartes tachados INEXEQUIBLES> Contra la resolución que ordene una expropiación en desarrollo de la presente ley procederán las acciones contencioso - administrativas de nulidad y de restablecimiento del derecho ante el Tribunal Administrativo competente, en única instancia. ~~En estas acciones no procederá la suspensión provisional del acto demandado. El Tribunal Administrativo deberá dictar sentencia definitiva dentro del término máximo de ocho (8) meses, contados desde la fecha de la presentación de la demanda. El proceso contencioso administrativo terminará si transcurrido el término anterior no se hubiere dictado sentencia.~~

Si la acción intentada fuere la de simple nulidad, ésta deberá interponerse dentro del mismo término de caducidad de la acción de restablecimiento del derecho para que proceda la abstención de que trata el artículo siguiente.”

Ref.: 250002324000200101262 01
Actor: COUNTRY CLUB DE BOGOTÁ

Por su parte, y según lo dispone el artículo 71⁷² 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.

1.2. Caso Concreto

Ahora bien, en el presente caso se advierte que la expropiación adelantada por el IDRD para adquirir predios del Country Club, pretende hacerse por vía judicial. En efecto, la Resolución 190 de 2001 acusada dispone en su parte motiva que *“el IDRD debe iniciar el procedimiento de expropiación con la expedición del acto administrativo que la decreta, a efecto de que sean los jueces civiles quienes, de conformidad con los lineamientos establecidos en el Decreto 1420 de 1998 (reglamentario de la Ley 388 de 1997) (...) determinen la indemnización a que haya lugar...”*.

Igualmente en la parte resolutive del acto acusado se lee lo siguiente: *“artículo segundo: iniciar el proceso judicial correspondiente, por medio del apoderado que para el efecto designe el IDRD, quien solicitará al juez de conocimiento, en ejercicio del derecho que le confiere el artículo 62 numeral 3° de la Ley 388 de 1997, la entrega anticipada del inmueble cuya expropiación se demanda...”*.

De hecho, no cabe la menor duda de que el proceso adelantado por el IDRD pretende llevar a cabo una expropiación por vía judicial, pues dicha entidad nunca invocó o expidió una resolución que pusiera de presente condiciones de

⁷² “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. (...)”

Ref.: 250002324000200101262 01
Actor: COUNTRY CLUB DE BOGOTÁ

urgencia, las cuales son un requisito *sine qua non* para poder expropiar por vía administrativa.

A propósito, la Sala advierte que el IDRD inició el proceso de expropiación por vía judicial ante el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Bogotá⁷³ y que simultáneamente el Country Club demandó, ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, las Resoluciones 190 de 2001 (2 de mayo) y 419 de 2001 (26 de junio), con el fin de controvertir la legalidad de dicho actos. Como quedó expuesto, es posible que paralelamente el proceso de expropiación por vía judicial se conozca en la jurisdicción ordinaria y en la contencioso administrativa, siendo la primera competente para adelantar la expropiación en *stricto sensu*, y la segunda, en única instancia, para examinar la legalidad del acto que ordena adelantarla.

De lo anterior queda claro que el asunto que compete a esta jurisdicción consiste en examinar la legalidad de los actos por medio de los cuales se ordena adelantar la expropiación por vía judicial.

Sin embargo, se advierte que la Sala no es competente para conocer del presente asunto, debido a que debe aplicarse la normativa que regula la expropiación por vía judicial, en la que el artículo 22 de la Ley 9ª de 1989 dispone que **el Tribunal Administrativo es competente en única instancia para conocer de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra la resolución que ordene la expropiación**. Esta competencia ha sido ratificada por la Ley 446 de 1998, artículo 39, que confirió competencia privativa y en única instancia a los Tribunales Administrativos, entre otras, "*De las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos de expropiación de que tratan las leyes sobre reforma urbana.*", por lo que se ordenará remitir el expediente al Tribunal de origen para lo de su competencia.

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

⁷³ Juzgado Segundo Civil del Circuito de Bogotá, Actor: Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte, Demandado: Country Club de Bogotá, Rad.: 11001310300220011181501

Ref.: 250002324000200101262 01
Actor: COUNTRY CLUB DE BOGOTÁ

FALLA

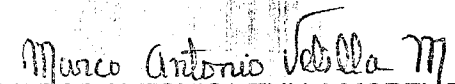
1°. **DECLÁRASE** de oficio la excepción de falta de competencia; en consecuencia, la Sala se inhibe de decidir de fondo las pretensiones de la demanda.

2°. En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen para que, en única instancia, se pronuncie de fondo sobre las pretensiones de la demanda.

CÓPIESE NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la referencia.


MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ
Presidenta


MARCO ANTONIO VELILLA MORENO


MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

