



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN A**

CONSEJERO PONENTE: FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

Bogotá D.C., treinta (30) de agosto de dos mil veinticuatro (2024)

Radicación: 25000-23-36-000-2020-00416-01 (70.821)

Demandantes: RAÚL FAJARDO CIFUENTES Y OTROS

Demandado: MUNICIPIO DE CHÍA

Referencia: REPARACIÓN DIRECTA

TEMAS: *REPARACIÓN DIRECTA / NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO Procedencia – Actos administrativos particulares que se consideran ilegales – Interpretación de la demanda – Finalidad material de las pretensiones – Acto administrativo de expropiación – Cuestionamiento de razones de utilidad pública y condiciones de urgencia – Inconformidad con el precio / EXPROPIACIÓN JUDICIAL / La reparación directa no es procedente para adelantar juicios de legalidad – Mecanismo idóneo para cuestionar los fundamentos de un acto administrativo particular.*

1. La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 26 de octubre de 2023, mediante la cual la Subsección A de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó las pretensiones de la demanda.

I. SÍNTESIS DEL CASO

2. La parte actora considera que la entidad accionada incurrió en una falla en el servicio, toda vez que para adquirir su inmueble no promovió un proceso de expropiación judicial, sino que adelantó una actuación administrativa, en la que expidió una resolución con varias falencias, que llevaron a que le pagaran su predio por un precio menor al que realmente correspondía.

II. ANTECEDENTES¹

La demanda

3. El 17 de diciembre de 2020², los señores Raúl, Reinaldo y María del Carmen Fajardo Cifuentes, Oswaldo, Henry, Sandra y Jimena Andrea Fajardo Pedroza, a través de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de reparación directa, presentaron demanda contra el municipio de Chía, en virtud de la cual formularon las siguientes pretensiones (se transcribe literal, incluso con posibles errores):

“1.1. Declarar que el MUNICIPIO DE CHÍA (Cundinamarca), incurrió en una falla del servicio al no instaurar, en los términos del artículo 399 del C. G. del P., un

¹ El expediente digital obra en el aplicativo Samai, gestión en otras corporaciones: https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos.aspx?guid=25000233600020200416011100103.

² Índice 1 de Samai.



Radicación: 25000-23-36-000-2020-00416-01 (70821)
Demandantes: Raúl Fajardo Cifuentes y otros
Demandado: Municipio de Chía
Referencia: Reparación directa

proceso civil de ‘expropiación judicial’ sino recurrir a un inadecuado proceso de ‘expropiación administrativa’ del bien inmueble lote número 2 de la subdivisión del predio SAN CAYETANO, ubicado en la vereda Fonqueta, jurisdicción del municipio de Chía, Cundinamarca, contenido en la RESOLUCIÓN NUMERO 182 del 19 de diciembre de 2018.

1.2. Declarar que el MUNICIPIO DE CHÍA (Cundinamarca), incurrió en una falla del servicio al recurrir a la ‘expropiación administrativa’ (...) sin determinar el uso, la licencia de urbanismo y los linderos y medidas contenidos en la tradición del inmueble y no establecer de forma clara, inequívoca y específica la destinación del bien, ni los motivos de utilidad pública y las condiciones de urgencia concordantes.

1.3. Declarar que el MUNICIPIO DE CHÍA (Cundinamarca), es responsable de los graves perjuicios ocasionados a los propietarios (...) al no instaurar (...) un proceso civil de expropiación judicial sino recurrir a un ilegítimo proceso de expropiación administrativa (...), sin determinar el uso, la licencia de urbanismo y los linderos y medidas contenidos en la tradición del inmueble y no establecer de forma clara, inequívoca y específica la destinación del bien, ni los motivos de utilidad pública y las condiciones de urgencia concordantes.

1.4. Declarar que el MUNICIPIO DE CHÍA (Cundinamarca), debe indemnizar los graves perjuicios causados a los propietarios (...)³ (Mayúsculas dentro del texto).

4. A título de indemnización de perjuicios, los accionantes solicitaron \$1.232’314.328, suma que, en su criterio, corresponde a: **i)** la diferencia entre el valor pagado y el precio real del predio - \$1.218’835.757-, y **ii)** el lucro cesante causado hasta la fecha de presentación de la demanda -\$13’478.571-.

5. Como pretensiones subsidiarias, la parte actora pidió que se condenara a la demandada a pagar las referidas sumas, bajo el título jurídico de imputación de daño especial, en virtud de los actos administrativos que declararon la existencia de motivos de utilidad pública y la configuración de razones de emergencia que permitieron la expropiación administrativa.

6. Como **fundamentos fácticos**, en síntesis, se indicaron los siguientes:

7. Los demandantes adquirieron en 2017, por adjudicación en la sucesión de la señora Carmen Rosa Cifuentes de Fajardo, el predio identificado con matrícula inmobiliaria 50N-437125 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá, ubicado en Chía, el cual desde 2003 contaba con licencia de urbanismo y reglamento de propiedad horizontal.

8. Mediante los Decretos Nos. 067 y 068 del 2 de octubre de 2018, el municipio de Chía anunció que el predio citado estaba ubicado en una zona en la que se desarrollaría una obra pública, por lo que ordenó su avalúo y declaró que su adquisición procedía por motivos de utilidad pública e interés social.

9. El 12 de diciembre de 2018, el referido ente territorial determinó el carácter

³ Folios 1 a 3 del escrito de demanda, documento obrante en el índice 1 de Samai.



Radicación: 25000-23-36-000-2020-00416-01 (70821)
Demandantes: Raúl Fajardo Cifuentes y otros
Demandado: Municipio de Chía
Referencia: Reparación directa

administrativo de la “*adquisición*” y realizó la oferta de compra No. 10 de 2018 por valor de \$780’158.443, en la que, como factor determinante del precio, no se tuvo en cuenta que el predio tenía licencia de urbanismo, ni su área y linderos reales, omisión que llevó a que los accionantes no aceptaran dicho ofrecimiento.

10. Según los demandantes, sin que se agotara una etapa de 30 días de negociación voluntaria y sin que se hubiese promovido el respectivo proceso judicial previo, mediante la Resolución No. 182 del 19 de diciembre de 2018, el municipio de Chía decidió expropiar administrativamente el predio.

11. La anterior resolución fue notificada entre el 19 y 21 de diciembre de la misma anualidad, y los propietarios renunciaron a términos, razón por la cual, el 24 de diciembre siguiente, les fue cancelado el precio del inmueble a prorrata.

12. En el memorial de subsanación de la demanda, los demandantes precisaron que el daño se materializó con la Resolución 182 del 19 de diciembre de 2018, en tanto que, a su juicio, el municipio de Chía incurrió en una falla del servicio, dado que: **i)** no tuvo en cuenta que el predio contaba con licencia de urbanización y reglamento de propiedad horizontal, de ahí que tuviera un gran potencial económico; **ii)** a pesar de que el predio era rural, lo incluyó en un proyecto de renovación urbana; **iii)** no especificó la destinación del inmueble, requisito esencial de este tipo de decisiones; **iv)** no agotó la etapa de negociación previa por 30 días; **v)** no se presentaron condiciones de urgencia, y **v)** ordenó la expropiación administrativa, a pesar de que la procedente era la judicial, con lo cual se vulneró el derecho al debido proceso.

La contestación de la demanda

13. El municipio de Chía⁴, a título de excepción, alegó que a través de la reparación directa no es posible cuestionar la legalidad del acto administrativo de expropiación, menos aún por vicios como los alegados en la demanda -*desviación de poder y falsa motivación*-, los cuales son propios del análisis inherente a la nulidad y restablecimiento del derecho, tal como lo señala el artículo 71 de la ley 388 de 1997.

14. En cuanto al fondo del asunto, la entidad demandada indicó que: **i)** no incurrió en una falla del servicio y tampoco se configuró un daño especial; **ii)** no se probó la existencia de un daño derivado de la resolución expedida en el *sub lite*; **iii)** además de los motivos de utilidad pública previamente declarados, se configuraron las condiciones de urgencia que habilitaban la expropiación administrativa, sin que fuera necesaria la de carácter judicial; **iv)** la destinación del inmueble fue claramente establecida, no fue modificada durante el trámite y se concretó mediante las obras ejecutadas; **v)** el proyecto desarrollado, en efecto, se subsumía en los consagrados en la ley para proceder a la expropiación; **vi)** el predio fue delimitado a partir de los linderos obtenidos mediante levantamiento topográfico.

15. Sostuvo que la actuación administrativa fue tramitada en los términos de ley, al punto de que los accionantes no interpusieron recursos contra la decisión, sino que renunciaron a términos.

⁴ El escrito de contestación de la demanda y aquel a través del cual se formuló la excepción citada obran en el índice 11 de Samai.



Radicación: 25000-23-36-000-2020-00416-01 (70821)
Demandantes: Raúl Fajardo Cifuentes y otros
Demandado: Municipio de Chía
Referencia: Reparación directa

16. A través de auto del 11 de noviembre de 2021, el Tribunal a quo concluyó que la discusión no versaba sobre la legalidad de acto administrativo alguno, pues como fuente de los daños se invocó “*una actuación que considera irregular*”, en tanto que el municipio de Chía en el proceso de expropiación administrativa no identificó de manera adecuada el bien de acuerdo a su uso, la licencia urbanística y sus linderos; además, por la ausencia de motivos de utilidad pública o condiciones de urgencia requeridas para el particular.

17. Por lo anterior, en la audiencia inicial del 4 de agosto de 2022, se precisó que al amparo de la pretensión de reparación directa no se estudiaría ningún aspecto de legalidad o situación que constituyera causal de nulidad de los actos administrativos proferidos en el caso concreto.

La sentencia de primera instancia

18. Mediante providencia del 26 de octubre de 2023⁵, la Subsección A de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó las pretensiones de la demanda.

19. El *a quo* precisó que la parte actora pretendía que la entidad la indemnizara por: *i*) ordenar la expropiación administrativa y no acudir a la expropiación judicial; y *ii*) adoptar la decisión sin caracterizar el bien como correspondía, ni precisar claramente su destinación, ni los motivos de utilidad pública y urgencia que la habilitaban para proceder de conformidad.

20. Luego, precisó que contra la resolución que ordena una expropiación procede el recurso de reposición y la pretensión de nulidad y de restablecimiento del derecho, mecanismos que la parte actora no ejerció, sin que resulte de recibo que a través de la reparación directa se cuestione si la decisión se adoptó en los términos que correspondía.

21. En todo caso, la entidad ordenó la expropiación administrativa con la debida indicación de la destinación del inmueble y previa declaración de utilidad pública; además, como el precio fue pagado, no procedía proceso judicial alguno.

22. También se negaron las pretensiones subsidiarias de aplicación del título jurídico de imputación de daño especial, porque en la vía administrativa se realizó el reconocimiento económico pertinente.

23. Finalmente, la parte actora fue condenada en costas, en la que se determinó la suma de \$3'000.000 a favor del municipio de Chía, por concepto de agencias en derecho.

El recurso de apelación

24. En su escrito de impugnación la parte actora solicitó que se revoque la sentencia de primera instancia y, en su lugar, se acceda a las pretensiones de la demanda, para lo cual precisó que Tribunal Administrativo de Cundinamarca se equivocó al considerar que el daño provino de la expropiación, cuando lo cierto es que su causa

⁵ Índice 61 de Samai.



Radicación: 25000-23-36-000-2020-00416-01 (70821)
Demandantes: Raúl Fajardo Cifuentes y otros
Demandado: Municipio de Chía
Referencia: Reparación directa

deviene de no promover el proceso judicial idóneo para tal fin, lo que fue resultado de varias falencias constitutivas de una falla en el servicio.

25. Adujo que el *a quo* pasó por alto que en este caso no resultaba procedente la expropiación administrativa, sino la judicial, pues el predio era de carácter rural y, por ende, no era apto para proyectos de renovación urbana; además, no se configuraban condiciones de urgencia, ni motivos de utilidad pública; al tiempo que su destinación fue variada durante la actuación, con el fin de ejercer facultades que, en principio, no eran aplicables.

26. En su criterio, el demandado, al amparo de una vía de hecho, escogió irregularmente la expropiación administrativa, con lo cual desconoció que la judicial resultaba ser más garantista, en aspectos como el precio final, en tanto que sería mayor, dadas las facultades otorgadas a las autoridades judiciales.

27. Sostuvo que el *a quo* erró al considerar que la renuncia a términos enerva las falencias de la entidad, dado que la ilegalidad no es objeto de convalidación y finalmente, adujo que el precio fijado por la entidad no contempló todos los perjuicios que fueron causados.

28. El Ministerio Público⁶ solicitó que se confirme la sentencia apelada, dado que no se causó ningún daño a la parte actora con la expropiación administrativa ordenada, debido a que no se probó que el precio pagado hubiese resultado insuficiente y, en todo caso, la decisión cuestionada se profirió con observancia de la normativa aplicable, sin que se configuraran falencias como las invocadas por los accionantes.

III. CONSIDERACIONES

29. Como no se advierte la configuración de causal de nulidad alguna que invalide lo actuado y evidenciado el cumplimiento de los presupuestos procesales de jurisdicción y competencia, así como el agotamiento de la conciliación, procede la Sala a decidir la segunda instancia de la presente *litis*, según lo planteado en el recurso de apelación de la parte actora, en el marco de lo cual analizará la pretensión procedente y la oportunidad de la demanda.

30. Con ese propósito, se abordarán los siguientes asuntos: *i)* alcance de la apelación; *ii)* decisión de los cargos de apelación; y *iii)* condena en costas en segunda instancia.

Alcance de apelación: objeto del recurso y los cuestionamientos a resolver

31. La parte actora apeló, la sentencia bajo los siguientes argumentos: *i)* el daño reclamado no tiene como fuente la expropiación, sino el hecho de no haberse promovido el respectivo proceso judicial; *ii)* el Tribunal no tuvo en cuenta las falencias en las que incurrió el demandado al ordenar la expropiación en la vía administrativa, y *iii)* el precio fijado no comprendió todas las afectaciones causadas.

32. Bajo este contexto, la Sala no hará pronunciamiento alguno en relación con el análisis de la responsabilidad patrimonial del Estado bajo el título jurídico de

⁶ Índice 10 de Samai del Consejo de Estado.



Radicación: 25000-23-36-000-2020-00416-01 (70821)
Demandantes: Raúl Fajardo Cifuentes y otros
Demandado: Municipio de Chía
Referencia: Reparación directa

imputación de daño especial, por cuanto dicho aspecto quedó definido por el *a quo* en la sentencia impugnada y en su escrito de apelación la parte actora no manifestó motivo de inconformidad alguno al respecto.

33. Es claro que para el juez de segunda instancia el marco fundamental de competencia lo constituyen las referencias conceptuales y argumentativas que se aducen y esgrimen en contra de la decisión que se adoptó en la primera instancia, por lo cual, en principio, los aspectos diversos a los planteados por el recurrente, se excluyen del debate en la instancia superior, toda vez que en el recurso de apelación operan tanto el principio de congruencia de la sentencia como el principio dispositivo, razón por la que la jurisprudencia ha sostenido que *“las pretensiones del recurrente y su voluntad de interponer el recurso, condicionan la competencia del juez que conoce del mismo. Lo que el procesado estime lesivo de sus derechos, constituye el ámbito exclusivo sobre el cual debe resolver el ad quem ‘tantum devolutum quantum appellatum’”*⁷.

34. La competencia del juez de segunda instancia la delimita la parte apelante, en función de los cargos formulados contra la decisión recurrida, y al *ad quem* le está vedado enmendar la providencia en la parte que no fue objeto de recurso, salvo en lo relacionado con los puntos íntimamente relacionados con la apelación, o situaciones que se deben abordar de oficio.

35. En este orden de ideas, resulta claro que la competencia del juez de segunda instancia la constituye el alcance de la apelación y los propósitos específicos que persigue, razón por la cual la Sala analizará el *sub lite*, según los extremos trazados en la demanda, lo expuesto en la impugnación y los parámetros fijados por la jurisprudencia de esta Corporación.

Decisión de los cargos de apelación

36. Como se indicó, en la sentencia impugnada el *a quo* determinó que, a través de la reparación directa, por ser una pretensión ajena a los juicios de legalidad, no resulta viable el estudio de las eventuales falencias de la resolución de expropiación proferida por el municipio de Chía. A su vez, la parte actora considera que sí es procedente el análisis de dichas irregularidades, en tanto que no reclama los daños causados por el acto administrativo de expropiación, sino por no haberse acudido al proceso judicial previsto para tales fines.

37. En las condiciones analizadas, a la Sala le corresponde determinar si en el *sub lite*, a pesar de invocarse la pretensión de reparación directa, resulta procedente el análisis de las supuestas falencias invocadas por la parte actora en relación con la decisión por medio de la cual se ordenó la expropiación administrativa de su predio.

38. Al respecto, la Subsección precisa que, en virtud de su facultad de interpretación, al operador judicial, incluso en la segunda instancia⁸, le corresponde determinar si el *petitum* es susceptible de ser tramitado mediante la vía judicial invocada por el accionante. De advertir que se ejerce **formalmente** una pretensión,

⁷ Al respecto, ver, por ejemplo, sentencia C-583 de 1997 de la Corte Constitucional.

⁸ Facultad ejercida por esta Subsección en varios asuntos, recientemente, en sentencia del 28 de junio de 2024, expediente 25000-23-36-000-2015-00098-02 (67119), M.P. María Adriana Marín.



Radicación: 25000-23-36-000-2020-00416-01 (70821)
Demandantes: Raúl Fajardo Cifuentes y otros
Demandado: Municipio de Chía
Referencia: Reparación directa

pero se invoca como fuente del daño un supuesto propio de otra vía procesal, el asunto debe ser encauzado con observancia del segundo supuesto.

39. De este modo, cuando se pide una indemnización por la vía de la reparación directa, pero el sustento de las pretensiones es la ilegalidad de un acto administrativo particular, al margen de lo dicho por el actor, se debe tomar en consideración el **fin perseguido** y el trámite se debe adelantar en los términos previstos para la pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho.

40. Al respecto, es menester recordar que la nulidad y restablecimiento del derecho procede en aquellos eventos en los cuales el daño deviene de un acto administrativo que se considera ilegal y la reparación directa en los casos en los que la afectación se deriva de un hecho, omisión, operación administrativa o en un acto administrativo, siempre que no se cuestione su legalidad⁹.

41. Según esta Subsección, la procedencia de *“(...) la nulidad y restablecimiento del derecho no desconoce el principio de reparación integral, porque al cuestionar la legalidad del acto administrativo particular el actor no solo [puede] pedir lo referente al restablecimiento del derecho, sino también la indemnización de los perjuicios causados”*¹⁰.

42. Así las cosas, los daños antijurídicos causados por el Estado a los ciudadanos no solo son reparables por medio de la pretensión de reparación directa, sino que, para tal fin, también resulta idónea la de nulidad y restablecimiento del derecho, siempre que la fuente sea un acto administrativo de carácter particular que se considera contrario al ordenamiento jurídico.

43. En cuanto al tema objeto de discusión, la Sala precisa que el artículo 58 de la Constitución Política señala que *“en los casos que determine el legislador, [la] expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa - administrativa, incluso respecto del precio”*. En concordancia, el artículo 71 de la Ley 388 de 1997 dispone que *“[c]ontra 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**”*.

44. Pues bien, al margen de que la parte actora argumente que el daño no es la resolución de expropiación como tal, sino el hecho de no haberse promovido un proceso judicial para tal fin, lo cierto es que debió cuestionar a través de la nulidad y restablecimiento del derecho la decisión que considera contraria a sus intereses, pues únicamente a través de un análisis efectuado en dicho escenario se podía

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 27 de abril de 2006, expediente 16079, C.P. Ramiro Saavedra Becerra. Igualmente, en sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 10 de noviembre de 2017, exp: 59.236.

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 8 de mayo de 2020, expediente 54.413, M.P. Marta Nubia Velásquez Rico.

¹¹ Corte Constitucional, sentencia T 945 del 2 de octubre de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.



Radicación: 25000-23-36-000-2020-00416-01 (70821)
Demandantes: Raúl Fajardo Cifuentes y otros
Demandado: Municipio de Chía
Referencia: Reparación directa

desvirtuar su presunción de legalidad y su carácter obligatorio, para, luego, si lo consideraba pertinente, abogar para que la expropiación se tramitara ante las autoridades judiciales.

45. En efecto, la Sala evidencia que el 19 de diciembre de 2018, el Instituto de Desarrollo Urbano, Vivienda y Gestión Territorial de Chía profirió la resolución 182, a través de la cual adoptó las siguientes determinaciones (se transcribe literal, incluso con posibles errores):

“ARTÍCULO PRIMERO: OBJETO. - Decidir la expropiación por vía administrativa conforme se establece en el Capítulo VIII de la Ley 388 de 1997, del derecho real de dominio (...) correspondiente al predio identificado con (...) matrícula inmobiliaria 50N-437125, con un área de afectación de CINCO MIL CIENTO NOVENTA Y TRES PUNTO CUARENTA Y OCHO METROS (5193.48 m2), (...).

ARTÍCULO SEGUNDO: DESTINACIÓN. — El inmueble será destinado para la ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos, de conformidad con el Artículo 58, Literal c) de la ley 388 de 1997 y Decretos Municipales 67 y 68 de 2018.

(...) ARTÍCULO CUARTO: VALOR DEL PRECIO INDEMNIZATORIO. El valor del precio indemnizatorio de la expropiación que se decide a través de la presente Resolución, es por el valor de SETECIENTOS OCHENTA MILLONES CIENTO CINCUENTA Y OCHO MIL CUATROCIENTOS CUARENTA Y TRES PESOS (\$780.158.443), por concepto de valor del predio y lucro cesante, de conformidad al avalúo comercial realizado (...)”¹².

46. En la demanda, los accionantes invocaron como fundamento de sus pretensiones, la ilegalidad de la referida resolución, a la que le endilgaron varias falencias, tales como la ausencia de motivos de utilidad pública, de condiciones de emergencia y de una destinación razonable; además, irregularidades en la identificación del predio, que, en su criterio, implicaron un precio menor al que correspondía. Argumentos que fueron planteados en los siguientes términos (se transcribe literal, incluso con posibles errores):

“El hecho abusivo y completamente ilegal de la administración es desconocer las características físicas y legales del predio (...).

La segunda vía de hecho, aún más grave, es que se con el fin de expropiar ilegalmente el predio, (...) la administración se inventa unos motivos de utilidad pública irreales, abstractos, indefinidos, pero sobretodo imposibles dado que no pude haber ‘(...) renovación urbana (...)’ en una ‘zona rural’.

La tercera vía de hecho, aún más grave que la anterior, es que (...) entre el acto inicial o de apertura del proceso de expropiación administrativa (...) y la RESOLUCIÓN DE EXPROPIACIÓN (...) cambia la destinación del bien expropiado con el único fin de acomodar la destinación para tomar ilegalmente facultades que no existen en la ley, dado que la expropiación administrativa (...) no está permitida para la “CONFORMACIÓN DEL ESPACIO PUBLICO DEL POLIDEPORTIVO CERCA DE PIEDRA”.

[La] etapa [de negociación] (...) no se desarrolla debido a que se reduce, inexplicablemente, de treinta (30) días -ordenada en la ley- a solo cinco (05) días (...).

¹² Índice 11 de Samai.



Radicación: 25000-23-36-000-2020-00416-01 (70821)
Demandantes: Raúl Fajardo Cifuentes y otros
Demandado: Municipio de Chía
Referencia: Reparación directa

La opción de la nulidad con restablecimiento del derecho es limitada y sobretodo es aceptar o dar legitimidad a un acto, ilícito, abusivo y de facto desde el comienzo hasta el final en contra de derechos constitucionales (...), la objeción está en el hecho ilícito arbitrario y manifiestamente contrario a la ley, de **expropiar administrativamente un bien inexpropiable por esa vía con fines inventados**, ficticio y contrarios a la realidad. Una forma de prevaricar es (...) expropiar y previamente inventarse motivos de utilidad pública de renovación sobre lo no renovable y condiciones de urgencia omnipotentes; y **una forma de legitimar dichos actos es aceptarlos como actos administrativos demandables** cuando lo que se debe demandar es la conducta ilícita de la administración, algo completamente distinto.

En el presente caso (...) no est[án] en las condiciones de urgencia, y (...) proferir una resolución de expropiación administrativa a cambio de una expropiación judicial, (...) impide automáticamente al propietario recurrir a la defensa plena de sus derechos en la jurisdicción civil en la que, además de poder **controvertir los motivos de utilidad pública**, puede **probar la totalidad de los perjuicios que están por supuesto más allá del precio comercial del inmueble** (...)”¹³
(Se destaca).

47. Asimismo, en el recurso de apelación, la parte actora insistió en la supuesta ilegalidad de la decisión adoptada en su caso, en los siguientes términos (se transcribe literal, incluso con posibles errores)¹⁴:

(...) [E]l daño del cual se demanda su reparación, **no es la expropiación en sí misma, sino el haberse escojido una vía ilegal** que restringe los derechos del propietario (...).

(...) [C]rear un motivo de utilidad pública exclusivo para la renovación urbana sobre un predio rural constituye una clara vía de hecho de la administración, (...) una falsedad o ilegalidad (...).

Constituye una vía de hecho el que la administración se invente unos motivos de utilidad pública irreales (...). Tal contradicción por si misma es una prueba contundente de la ‘vía de hecho’ o por lo menos la falla del servicio en **el espurio proceso de expropiación administrativa**.

(...) Además, los motivos invocados en la resolución que decretó la expropiación administrativa -construcción de un polideportivo- no se subsumen en las causales de urgencia establecidas para tal fin en los artículos 64 y 65 de la Ley 388 de 1997, aunado a que fueron modificadas las razones invocadas

Constituye una vía de hecho, aún más grave que la anterior, el cambio repentino de la destinación invocada para la expropiación administrativa del inmueble (...).

(...) Un hecho grave a destacar (...) es que para el Honorable Magistrado **la legalidad de un acto administrativo** o los fundamentos de derecho, pueden ser transables y discutibles con los particulares, de tal forma que un acto ilegal, que no está amparado en el principio de legalidad, puede quedar subsanado con el consentimiento de los particulares. (...) [E]s esta la conclusión que debe llegarse después del argumento del Honorable Magistrado en el sentido de que, **no obstante que la expropiación administrativa no era procedente e incluso ilícita, el solo consentimiento del particular al recibir el precio saneaba dicha actuación y hecho administrativo**

¹³ Índice 1 de Samai.

¹⁴ Índice 65 de Samai.



Radicación: 25000-23-36-000-2020-00416-01 (70821)
Demandantes: Raúl Fajardo Cifuentes y otros
Demandado: Municipio de Chía
Referencia: Reparación directa

(...) Lo cual quiere decir que para El Honorable Magistrado solo si 'no se aceptaba el precio' o si se interponía un recurso oponiéndose al acto administrativo, la expropiación podría ser ilegal o ocurrir en una falla del servicio (...).

El principal daño para los propietarios (...) al imponerse la expropiación administrativa sobre la expropiación judicial, radica esencialmente en que se expropio la oportunidad (...) para (...) efectuar su propia contestación, exponer sus propios perjuicios, presentar su propio avalúo y hacer sus propias alegaciones (...). **[S]e destaca que una de las diferencias más notorias es la fijación del precio indemnizatorio que tiene características distintas** (...). La expropiación judicial es a todas luces más garantista para los derechos de quienes eran propietarios del inmueble objeto del proceso.

(...) Hay que resaltar, aunque los desconozca el Honorable Magistrado, El hecho abusivo y completamente ilegal de la administración al desconocer las características físicas y legales del predio (...)" (Se destaca).

48. Así las cosas, para la Sala es claro que la discusión gravita sobre la supuesta ilegalidad del acto administrativo de expropiación e, independientemente, de que tal determinación se califique como una **vía de hecho**, lo cierto es que ello no torna en procedente la reparación directa, sino que, en cambio, evidencia que la vía procesal adecuada es la de nulidad y restablecimiento del derecho, por ser la idónea para determinar si la entidad que profirió el acto administrativo incurrió en una vía de hecho, la cual se genera "cuando quien toma una decisión, sea ésta de índole judicial o administrativa, lo hace de **forma arbitraria** y con fundamento en su única voluntad, actuando en franca y absoluta desconexión con el ordenamiento jurídico"¹⁵ (se destaca).

49. La Subsección precisa que la Ley 388 de 1997, en el capítulo VII regula lo concerniente a la adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria y expropiación judicial, y en el capítulo VIII lo referente a la expropiación administrativa, modalidades frente a las cuales la Sección Primera¹⁶ de esta Corporación ha precisado:

La expropiación judicial, (...) [e]s 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 (...).

*Por su parte, la **expropiación administrativa**, (...) [t]ambién 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)*

¹⁵ Corte Constitucional, T- 995 de 2007, M.P. Jaime Araujo Rentería.

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto de 18 de marzo de 2010, radicado 25000232400020080043401, M.P. Marco Antonio Velilla Moreno.



Radicación: 25000-23-36-000-2020-00416-01 (70821)
Demandantes: Raúl Fajardo Cifuentes y otros
Demandado: Municipio de Chía
Referencia: Reparación directa

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” (se destaca).

50. De conformidad con la jurisprudencia transcrita, es claro que la expropiación por vía judicial es aquella a la que normalmente debe acudir y la administrativa es excepcional, para lo cual se requiere el cumplimiento de lo previsto en el artículo 63 de la Ley 388 de 1997, esto es que: **i)** que se configuren las condiciones de urgencia taxativamente mencionadas en la ley, y **ii)** que se presenten los motivos de utilidad pública o interés social establecidos específicamente frente a este tipo de expropiación¹⁷.

51. Aclarado lo anterior, la Subsección precisa que es el proceso de legalidad el escenario para debatir si se configuran los supuestos enunciados *-utilidad y urgencia-*; así como para debatir las inconformidades frente al precio. La Sección Primera¹⁸ ha señalado:

“En ese sentido, siendo que los motivos de utilidad pública o de interés social constituyen un presupuesto para la legalidad de la expropiación, hace bien el juez que ejerce el control de legalidad sobre la decisión de expropiación al verificar su cumplimiento”.

52. En cuanto al precio, se reitera, que el artículo 58 de la Constitución Política prevé que *“en los casos que determine el legislador, [la] expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa - administrativa, **incluso respecto del precio**”.* En concordancia, el artículo 71 de la Ley 388 de 1997 dispone que *“[c]ontra 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”*** (se destaca).

53. Los argumentos en los que la parte actora sustenta tanto la demanda como el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia, precisamente están dirigidos a cuestionar los puntos analizados, en la medida en que señalan que no se presentaron motivos de utilidad pública, ni condiciones de urgencia y que se pasaron por alto las particularidades del predio, las cuales ameritaban un precio mayor.

54. Así las cosas, en este caso lo que le correspondía a la parte actora era promover el respectivo juicio de legalidad en el término de 4 meses al que se refiere el citado artículo 71 de la Ley 388 de 1997 contra la autoridad que profirió la decisión *-Instituto de Desarrollo Urbano, Vivienda y Gestión Territorial de Chía (Iduvi)*¹⁹-, pero no lo hizo.

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, providencia del 8 de febrero de 2012, radicado 25000-23-24-000-2001-01262-01, M.P. María Claudia Rojas Lasso.

¹⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera, sentencia de 15 de agosto de 2019, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, núm. único de radicación 25000 23 24 000 2011 00196 01.

¹⁹ El acto administrativo de expropiación fue proferido por el Instituto de Desarrollo Urbano, Vivienda y Gestión Territorial de Chía -Iduvi-, establecimiento público del municipio de Chía, adscrito al



Radicación: 25000-23-36-000-2020-00416-01 (70821)
Demandantes: Raúl Fajardo Cifuentes y otros
Demandado: Municipio de Chía
Referencia: Reparación directa

55. Lo anterior, en cuanto la Resolución 182 del 19 de diciembre de 2018 fue notificada a algunos de los accionantes por el Instituto de Desarrollo Urbano, Vivienda y Gestión Territorial de Chía el mismo día y a otros el 20 de diciembre siguiente, quienes en su integridad renunciaron a términos, siendo recibida la última comunicación el 21 de diciembre de la misma anualidad²⁰.

56. Pese a lo expuesto, la demanda fue presentada hasta el 17 de diciembre de 2020 y contra el municipio de Chía. Si bien la parte actora promovió trámite de conciliación extrajudicial, lo cierto es que con esa actuación no suspendió el término para demandar, dado que la solicitud se promovió el 7 de septiembre de 2020, cuando ya había operado la caducidad.

57. En todo caso, si la demanda se hubiese formulado en la oportunidad legal establecida para tal efecto, lo cierto es que no debía dirigirse contra el municipio de Chía, sino contra la autoridad que profirió el respectivo acto administrativo, esto es, el Instituto de Desarrollo Urbano, Vivienda y Gestión Territorial de Chía -Iduvi-, establecimiento público del municipio citado, adscrito al despacho del alcalde, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente.

58. En cuanto a esto último, es menester señalar que, tratándose de juicios de legalidad de actos administrativos, la autoridad llamada a defender la decisión es aquella que la profirió, sin perjuicio que otras puedan ser vinculadas por tener un interés, sin que esto mute el hecho de que quien expide la decisión es el que debe actuar como demandado.

59. Al respecto, en un caso en el que se debatía si, en un proceso de legalidad, debía ser vinculada una autoridad que no profirió la respectiva resolución, la Sección Primera sostuvo:

“La propone el Ministerio de la Protección Social, sustituto del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, en el sentido de que se debió vincular al proceso como parte demandada a la Superintendencia de Subsidio Familiar por ser la encargada de aplicar la norma.

*Al respecto, baste decir que según el artículo 150 del C.C.A., ‘Las entidades públicas y las entidades privadas que ejerzan funciones públicas son partes en todos los procesos contencioso administrativos **que se adelanten contra ellas o contra los actos que expidan**’²¹.*

Que este proceso no se adelanta contra la Superintendencia de Subsidio familiar ni contra un acto administrativo expedido por ella, ni las resultas del

despacho del alcalde, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente.

²⁰ Según constancia de ejecutoria obrante a folios 360 y 361 del cuaderno de antecedentes administrativos. Índice 11 de Samai.

²¹ En lo relacionado con los asuntos tramitados en vigencia de la Ley 1437 de 2011, el artículo 159 ejusdem señala:

*Artículo 159. Capacidad y representación. **Las entidades públicas**, los particulares que cumplen funciones públicas y los demás sujetos de derecho que de acuerdo con la ley tengan capacidad para comparecer al proceso, **podrán obrar como demandantes, demandados** o intervinientes en los procesos contencioso administrativos, por medio de sus representantes, debidamente acreditados. La entidad, órgano u organismo estatal estará representada, para efectos judiciales, por el Ministro, Director de Departamento Administrativo, Superintendente, Registrador Nacional del Estado Civil, Procurador General de la Nación, Contralor General de la República o Fiscal General de la Nación o por la persona de mayor jerarquía en **la entidad que expidió el acto** o produjo el hecho (...)” (se destaca).*



Radicación: 25000-23-36-000-2020-00416-01 (70821)
Demandantes: Raúl Fajardo Cifuentes y otros
Demandado: Municipio de Chía
Referencia: Reparación directa

proceso pueden afectar sus intereses o derechos, puesto que las mismas y sus efectos jurídicos son objetivos, erga omnes, de suerte que tal entidad no tiene un interés directo e inmediato en el sub lite.

Tratándose de acciones contra actos administrativos, las entidades que deben ser vinculadas al proceso como parte pasiva son las que lo expidieron, a menos que tengan interés directo e inmediato en las resultas del proceso, lo que puede ocurrir en acciones con alcance subjetivo o concreto.

En este caso se observa que la mencionada superintendencia no aparece suscribiendo el decreto objeto del sub lite, y que los únicos que lo firmaron fueron el Presidente de la República y el Ministro del Trabajo y Seguridad Social, existente en esa época, que fue sustituido por el actual Ministerio de la Protección Social, es decir, el Gobierno Nacional conformado de esa manera”²²(negritas dentro del texto original).

Conclusión

60. La Sala, en virtud de su facultad de interpretación del *petitum*²³, concluye que las pretensiones debieron ser tramitadas de cara a los presupuestos de la nulidad y restablecimiento del derecho, pretensión frente a la cual declarará probada excepción de caducidad, por las razones indicadas en los acápites precedentes.

Condena en costas en segunda instancia

61. De conformidad con el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011²⁴, en concordancia con artículo 365 del CGP²⁵, la Sala condenará en costas²⁶ por la segunda instancia a la **parte actora**, dado que su recurso no prosperó.

62. Como consecuencia, la Subsección, teniendo en cuenta la duración del proceso en segunda instancia y los deberes de vigilancia²⁷ que ello implicó²⁸, por concepto

²² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 27 de mayo de 2010, M.P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta.

²³ Facultad ejercida por esta Subsección en segunda instancia, recientemente, en sentencia del 28 de junio de 2024, expediente 25000-23-36-000-2015-00098-02 (67119), M.P. María Adriana Marín.

²⁴ Adicionado por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021.

²⁵ “Artículo 365. Condena en costas. (...) 1. Se condenará en costas (...) a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación (...). 3. En la providencia del superior que confirme en todas sus partes la de primera instancia se condenará al recurrente en las costas de la segunda”.

²⁶ En asuntos como el presente, el magistrado ponente estima que, para condenar en costas a la demandante (no así a la demandada vencida), debe acudir a un criterio subjetivo, en aplicación del mandato incorporado -con la Ley 2080 de 2021- en el artículo 188 del CPACA, conforme al cual en todos los casos (salvo en litigios relacionados con grave violación de derechos humanos, donde no procede, o en las actuaciones gobernadas con reglas especiales, como en recursos extraordinarios) corresponde comprobarse si la demanda careció manifiestamente de fundamento legal. Sin embargo, también reconoce que no es una interpretación pacífica, por lo que -hasta tanto la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo no unifique la subregla- acogerá la actual posición mayoritaria de la Sección Tercera, que se inclina por mantener la aplicación del elemento objetivo.

²⁷ La Sala ha considerado como criterio para fijar las agencias en derecho, lo referente a las labores de vigilancia del proceso inherentes al trámite de una instancia adicional (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencias del 17 de junio y 21 de noviembre de 2022, así como del 3 de febrero de 2023, expedientes 67.618, 68.941 y 69.319).

²⁸ El numeral 4 del artículo 366 del CGP señala: “4. Para la fijación de agencias en derecho deberán aplicarse las **tarifas** que establezca el Consejo Superior de la Judicatura. Si aquellas establecen solamente un **mínimo**, o este y un **máximo**, el juez tendrá en cuenta, además, la naturaleza, calidad y **duración** de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y otras circunstancias especiales, sin que pueda exceder el máximo de dichas tarifas”.



Radicación: 25000-23-36-000-2020-00416-01 (70821)
Demandantes: Raúl Fajardo Cifuentes y otros
Demandado: Municipio de Chía
Referencia: Reparación directa

de agencias en derecho, fija 1 smmlmv²⁹. Esta suma estará a cargo de la parte accionante y a favor del municipio de Chía.

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

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR la sentencia del del 26 de octubre de 2023, proferida por la Subsección A de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para, en su lugar, declarar probada la caducidad de la pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho, que es la idónea para tramitar las pretensiones, según las razones expuestas en esta providencia

SEGUNDO: CONDENAR EN COSTAS por la segunda instancia a la parte demandante, las cuales serán liquidadas por el Tribunal *a quo*, de acuerdo con lo previsto en el artículo 366 del Código General del Proceso. Como agencias en derecho se fija 1 smmlv.

TERCERO: Por intermedio de la Secretaría de la Sección Tercera de esta Corporación, ejecutoriada la presente providencia, **DEVOLVER** el expediente de este proceso al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

MARÍA ADRIANA MARÍN

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Nota: esta providencia fue suscrita en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.



VF

²⁹ En atención a lo previsto en el artículo 5 del Acuerdo No. PSAA16-10554 del 5 de agosto de 2016, que establece que en los procesos declarativos las agencias en derecho de segunda instancia oscilarán “[e]ntre 1 y 6 SMMLV”