

CONCILIACION JUDICIAL – Presupuesto para su aprobación

El artículo 59 de la ley 23 de 1991 (modificado por el Artículo 70 de la ley 446 de 1998) establece que las personas jurídicas de derecho público, a través de sus representantes legales o por conducto de apoderado, pueden conciliar, total o parcialmente, en las etapas prejudicial o judicial, sobre los conflictos de contenido económico que sean de conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa, con ocasión de las acciones indemnizatorias -de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y contractual- previstas en el Código Contencioso Administrativo. Según el Artículo 61 de la ley 23 de 1991 –modificado por el Artículo 81 de la ley 446 de 1998, el primer aspecto objeto de análisis está relacionado con la caducidad de la acción respectiva, así, es imprescindible determinar que la demanda se haya presentado durante el término dispuesto para ello en cada caso. De otro lado, conforme al Artículo 59 de la ley 23 de 1991 – modificado por el artículo 70 de la ley 446 de 1998, el acuerdo conciliatorio al que lleguen las partes se restringe a las acciones o derechos de naturaleza económica. Que las partes estén debidamente representadas y, además, que sus representantes cuenten con la capacidad para conciliar. Según el artículo 65 de la Ley 23 de 1991 –adicionado por el artículo 73 de la ley 446 de 1998, para que el acuerdo conciliatorio se apruebe es necesario efectuar un análisis probatorio, a efectos de verificar su procedencia y determinar que se ajuste a la ley y no resulte lesivo para el patrimonio público. Para que el acuerdo conciliatorio sea aprobado, la jurisprudencia de esta Corporación exige se demuestre probatoriamente la responsabilidad administrativa (i), que el acuerdo respeta el orden jurídico (ii) y que la conciliación no resulta lesiva para los intereses patrimoniales del Estado (iii).

FUENTE FORMAL: LEY 23 DE 1991 – ARTICULO 59 / LEY 23 DE 1991 – ARTICULO 61 / LEY 23 DE 1991 – ARTICULO 65 / LEY 446 DE 1998 – ARTICULO 70 / LEY 446 DE 1998 – ARTICULO 73 / LEY 446 DE 1998 – ARTICULO 81 / LEY 388 DE 1997 – ARTICULO 71

CONCILIACION JUDICIAL – Solo es viable sobre los efecto económicos de los actos administrativos / CONCILIACION JUDICIAL – Procede cuando se configura alguna de las causales de revocación del acto administrativo / EXPROPIACION FRANJA DE TERRENO CANTON NORTE – Ampliación carrera 11 de la ciudad de Bogotá / CONCILIACION JUDICIAL – Procede al haberse causado un agravio injustificado: La indemnización expropiatoria inicial no es justa ni integral / BIENES FISCALES – Lo es la franja de terreno del Cantón Norte objeto de expropiación

En el presente caso, concurren las causales contempladas en los numerales 1º y 3º del artículo 69 del Código Contencioso Administrativo, habida cuenta de que el precio indemnizatorio que se sustentó en el avalúo practicado en el año 2004, no comprendió una indemnización integral, de donde surge de manifiesto que los actos administrativos demandados, expedidos por el IDU -objeto de la demanda, violan el artículo 58 de la Constitución Política y causan un agravio injustificado al Ministerio de Defensa Nacional, en razón a que la indemnización expropiatoria inicial no es justa ni integral, pues, resultaron insuficientes en la valoración del perjuicio ocasionado con la expropiación y no respondieron al monto real de la indemnización que debió reconocer la entidad pública demandada. Nótese, igualmente, que asistió razón a la parte actora al poner de presente que el bien objeto de expropiación no es un bien de uso público, sino un bien fiscal, de propiedad de la persona de derecho público y no ser de uso general para los habitantes, siendo por ello, parte del dominio privado del Estado. Quiere significar lo anterior que cuando se habla de bienes fiscales cabe predicar que su naturaleza y tratamiento jurídico, coincide con aquel que se aplica respecto de bienes privados (...) En tal virtud, procede la expropiación por motivos de utilidad pública, en los términos del artículo 58 constitucional y del artículo 63 de la Ley 388 de 1997, más aún si se tiene en cuenta que se trata de una franja de terreno

requerida “para la ejecución de programas y proyectos de infraestructura vial” y de claro beneficio colectivo para los habitantes de la ciudad de Bogotá. Sumado a lo anterior se resalta que, una vez efectuadas las obras descritas en el literal b.3 del acuerdo, se mitigan los riesgos asociados a la defensa y seguridad puestos de presente por el Ministerio de Defensa Nacional en su libelo de demanda y que, con ocasión del acuerdo y de las obras y compensaciones complementarias, resultarían plenamente controlados.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 58 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 69 / LEY 388 DE 1997 – ARTICULO 63

NOTA DE RELATORIA: Se cita el auto, Consejo de Estado, Sección Primera, del 13 de octubre de 2011, Radicado 2010-00319, M.P. María Elizabeth García

INTANGIBILIDAD DEL PATRIMONIO PUBLICO – No afectación / EXPROPIACION CANTON NORTE – Ampliación vial de la carrera 11: Importancia, actualidad y urgencia de la obra / CONCILIACION JUDICIAL – Aprobación a la celebrada entre el IDU y el Ministerio de Defensa sobre el monto indemnizatorio de la expropiación de una franja de terreno del Cantón Norte

La afirmación en torno a que un acuerdo conciliatorio resulta o no lesivo para el patrimonio público, está asociada a la determinación de la cuantía de la indemnización, la cual debe responder a una suma igual a la indemnización causada por el daño generado. Las partes en conflicto, el Ministerio de Defensa Nacional y el Instituto de Desarrollo Urbano acordaron un monto indemnizatorio equivalente a la suma de \$49.152.180.216. La Sala considera que la señalada cuantía responde a una indemnización expropiatoria justa e integral, atendidas las mutuas y recíprocas concesiones y renunciaciones que las partes han convenido, el beneficio general para la colectividad resultante de la ampliación vial de la carrera 11 entre calles 100 y 106 de la ciudad de Bogotá a que se destinará la franja de terreno expropiada, y la importancia, actualidad y urgencia con que se requiere la obra, pues es de todos conocido que la movilidad en el Distrito Capital afronta en la hora actual una situación en extremo crítica. En últimas, se verifica una transferencia de recursos entre entidades públicas, que en modo alguno afecta la intangibilidad del patrimonio público. En mérito de lo anterior, esta Sección concluye que se configuran los supuestos que tanto la jurisprudencia como el artículo 73 de la Ley 446 de 1998 exigen para que proceda impartir aprobación a un acuerdo conciliatorio en sede judicial.

CONSEJO DE ESTADO
SALA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA
SECCION PRIMERA

Consejera Ponente: MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

Bogotá D. C., dieciséis (16) de febrero de dos mil doce (2012)

Ref.:250002324000200400790-01
250002324000200600143-01 (acumulados)¹

¹ Mediante auto de 24 de abril de 2008, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, decretó la acumulación de los procesos.

CONCILIACION JUDICIAL

Actores: MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL Y
UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA

Demandado: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO –
IDU

Procede la Sala a pronunciarse acerca de la conciliación judicial efectuada entre las partes (Ministerio de Defensa Nacional y Universidad Militar Nueva Granada e Instituto de Desarrollo Urbano) en la audiencia celebrada el día 9 de diciembre de 2011 ante esta Corporación, en la que llegaron al siguiente acuerdo:

“[...]

a. El Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) reconocerá a la Nación-Ministerio de Defensa Nacional, como precio indemnizatorio, la suma de (\$49.152.180.216) por concepto de las afectaciones directas, afectaciones indirectas, afectaciones funcionales y afectaciones complementarias, suma que comprende los ítems que a continuación se relacionan en la tabla:

Items	INDEMNIZACION A RECONOCER	Observaciones
VALOR TOTAL AFECTACIÓN DIRECTA	\$ 11.648.693.087	A la fecha consignado en cuenta de depósito judicial en banco Agrario
VALOR TOTAL AFECTACIÓN INDIRECTA	\$ 11.959.988.616	Detalladas en el Anexo N° 1 que se aporta
VALOR AFECTACIONES FUNCIONALES	\$ 12.910.504.750	Detalladas en el Anexo N° 2 que se aporta
VALOR COMPENSACIONES COMPLEMENTARIAS	\$ 12.632.993.763	Detalladas en el Anexo N° 3 que se aporta
VALOR TOTAL	\$ 49.152.180.216	

Igualmente se aporta el plano general de localización e identificación de áreas. (Anexo No. 4) realizado por la Jefatura de Ingenieros del Ejército Nacional.

b. El valor total anteriormente citado será reconocido de la siguiente manera:

b1. La suma de once mil seiscientos cuarenta y ocho millones seiscientos noventa y tres mil ochenta y siete pesos (\$11.648.693.087.00), correspondiente a la suma consignada por el Instituto de Desarrollo

Urbano – IDU, en el Banco Agrario por concepto de afectaciones directas. Dentro de los treinta días siguientes a la ejecutoria del auto que aprueba la conciliación, el Ministerio de Defensa Nacional podrá hacer efectivo el cobro del depósito judicial.

b.2. La suma de treinta y un mil ciento cincuenta y seis millones trescientos ochenta y siete mil ciento veintinueve pesos mlcte (\$ 31.156.387.129.00), en efectivo, por concepto de afectaciones indirectas, afectaciones funcionales y afectaciones complementarias relacionadas con el paso peatonal privado y costo de urbanismo. Esta suma será consignada por el Instituto de Desarrollo Urbano a la orden de la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la ejecutoria del auto que aprueba la presente conciliación.

b.3. La suma de seis mil trescientos cuarenta y siete millones cien mil pesos mlcte (\$ 6.347.100.000.00), por concepto de las restantes afectaciones complementarias que serán ejecutadas por el Instituto de Desarrollo Urbano así: 1. Cerramiento estructural en ambos costados de la carrera 11 desde la calle 100 hasta la calle 106. 2. Solución de accesos para las cinco unidades afectadas, del Colegio Liceo Patria, Escuela Superior de Guerra, Universidad Militar Nueva Granada, P.M. 15 y Grupo Mecanizado Rincón Quiñones. 3. Tres guardias de 300 m2 cada una, para las unidades P.M. 15, Grupo Mecanizado Rincón Quiñones y Escuela Superior de Guerra y dos guardias de 100 m2 cada una para Liceo Patria y Universidad Militar Nueva Granada. 4. Puestos de observación a lo largo del corredor vial. Las anteriores obras serán ejecutadas de acuerdo con los requerimientos técnicos aportados al IDU, por parte del Ministerio de Defensa Nacional y la Universidad Militar Nueva Granada. De igual manera, el IDU construirá un puente peatonal público sobre la carrera 11, en el área afectada, de conformidad con la normatividad vigente.

c. El Ministerio de Defensa Nacional y el Instituto de Desarrollo Urbano suscribirán el Acta de Entrega de los terrenos, la cual contendrá el término de tenencia por parte del Ministerio de Defensa del inmueble expropiado, una vez el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, haya cancelado la suma de treinta y un mil ciento cincuenta y seis millones trescientos ochenta y siete mil ciento veintinueve pesos mlcte (\$ 31.156.387.129.00).

d. La entrega material del bien inmueble objeto de expropiación se hará una vez efectuado el pago y comprende dos fases: 1. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de pago de la indemnización señalada en el literal b2 de este documento, se hará entrega de los predios de afectación vial respectivos a las Unidades Batallón de Abastecimientos, Grupo Mecanizado Rincón Quiñones y Policía Militar No 15, término al cabo del cual el Instituto de Desarrollo Urbano, iniciará la etapa contractual; 2. Dentro de los nueve (9) meses siguientes a la fecha de pago de la indemnización señalada en el literal b2 de este documento, se hará entrega de los predios de afectación vial respectivos a las entidades Escuela Superior de Guerra, Liceo Patria y Universidad Militar Nueva Granada.

e. Cumplidos los nueve (9) meses de que trata segunda fase del literal anterior el Instituto de Desarrollo Urbano efectuará las demoliciones que se requieran en las áreas de afectación directa. El Ministerio de Defensa Nacional efectuará las demoliciones de las áreas indirectas y funcionales.

f. Durante la ejecución de la obra el Instituto de Desarrollo Urbano garantizará a las entidades afectadas los accesos vehiculares y

peatonales transitorios seguros y funcionales, de conformidad con el plan de manejo de tráfico formulado bajo la normatividad vigente.

g. Además de las obras de compensación complementarias que adelantará el IDU, el Ministerio de Defensa Nacional concertará con la Universidad Militar Nueva Granada la suma correspondiente y gestionará su pago para que la Universidad desarrolle las obras que mitiguen el impacto de la construcción de la vía en sus instalaciones. [...]"

I. ANTECEDENTES

1. Las demandas

El anterior consenso se realizó con ocasión de las demandas presentadas por el Ministerio de Defensa Nacional y la Universidad Militar Nueva Granada, contra los actos mediante los cuales el IDU ordenó la expropiación de una franja de terreno del Cantón Norte, con miras a la ampliación de la carrera 11 de la ciudad de BOGOTÁ.

Las pretensiones de la demanda del Ministerio de Defensa, se concretan en solicitar que se declare la nulidad parcial de los actos administrativos que decretan la expropiación de los terrenos del Cantón Norte, en cuanto al precio indemnizatorio.

Las pretensiones de la Universidad Militar, se dirigen a que como supuesto tercero afectado con la decisión, se anulen las resoluciones que decretan expropiación, y que en caso de ejecutarse dichos actos administrativos, se incluya a la Universidad para el pago de los daños ocasionados a las instalaciones de la Universidad.

Los procesos radicados con los Nos. 250002324000200400790-1 250002324000200600143-01, se acumularon mediante auto de 24 de abril de 2008.²

1.1. Expediente 250002324000790

Demandante: Nación -Ministerio de Defensa Nacional

Actuando mediante apoderado judicial, la Nación – Ministerio de Defensa Nacional, en ejercicio de la “*Acción Especial Contencioso Administrativa establecida en el artículo 71 de la Ley 388 de 1997*”, presentó demanda ante esta jurisdicción para “*controvertir el precio indemnizatorio reconocido en la expropiación realizada por el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU al Ministerio de Defensa Nacional...*”. Solicita que se efectúe una “*reparación justa e integral*” de

² Fls. 263 a 266

los perjuicios causados al Ministerio de Defensa Nacional con ocasión de la expropiación de una franja de terreno del Cantón Norte, para lo cual solicita se declaren las siguientes pretensiones:

- (i) Que se declare la nulidad parcial de las Resoluciones No. 11444 de 2003 (18 de noviembre) ; No. 2339 de 2004 (8 de marzo) y 5233 de 2004 (21 de abril), expedidas por el Instituto de Desarrollo Urbano (en adelante IDU);
- (ii) Que se ordene un nuevo avalúo al predio expropiado y el reconocimiento del costo de ciertas obras que debe realizar el Ministerio de Defensa y la construcción de otras por parte del IDU;
- (iii) Que como reparación integral se reconozca el costo que implica la construcción de un muro de protección a lo largo de los terrenos que van a colindar con la vía en construcción, así como de 10 garitas para seguridad de las instalaciones;
- (iv) Que con el fin de preservar la seguridad de los estudiantes en las instalaciones afectadas, el IDU deberá construir puentes peatonales, y
- (v) Que se reconozca *“como indemnización integral el valor de índole estratégico que tienen a la fecha estas instalaciones para la Defensa y Seguridad Nacional y del Distrito Capital”*.

La parte demandante consideró violados los artículos 58, 90, 121, 150-9, 287 y 288, inciso 2° de la Constitución Política, 4 de la Ley 136 de 1994 y 6 de la Ley 489 de 1998. El concepto de la violación fue expuesto de la siguiente manera:

- La violación del artículo 58 C.P. ocurre porque la indemnización reconocida por el IDU no es integral, pues no tuvo en cuenta los intereses de la comunidad ni del Ministerio de Defensa, como directamente afectado, pues además de la utilidad pública y del interés social también se debió tener en cuenta la seguridad nacional.
- El Ministerio de Defensa Nacional considera que la indemnización reconocida por el IDU de conformidad con el avalúo realizado por la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá, no contempla el valor real de la franja de terreno expropiada ni las adecuaciones que debe efectuar la Entidad para volver las cosas al estado en que se encontraban antes de la expropiación

ni las medidas de seguridad que se deben tomar por la construcción de la ampliación de la carrera 11.

- El Ministerio de Defensa Nacional admite que esta Entidad debe prestar toda la colaboración posible para el desarrollo de la red vial del Distrito Capital, pero igualmente considera que en la misma medida el Distrito, a través del IDU, debe asumir los costos reales que implican la afectación de la propiedad de esta Entidad de una manera integral, es decir cubriendo no solo el valor del terreno, sino reconociendo todos los daños y perjuicios que esta le causa.
- El Ministerio de Defensa Nacional considera que la indemnización otorgada por la expropiación no es justa, ni integral, ya que la suma que se ofrezca debe cubrir no solo el precio de las instalaciones, el lucro cesante y el daño emergente, sino todas aquellas adecuaciones que debe efectuar la Entidad para volver las cosas al estado en que se encontraban, es decir seguridad para los habitantes de la Unidad y los vecinos del sector.
- La violación del numeral 9° del artículo 150 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 287 numeral 2° y 288 inciso 2° ibídem, 4° de la Ley 136 de 1994 y 6° de la Ley 489 de 1998 ocurre pues el alcalde distrital carece de competencia para exigir la entrega del bien expropiado al no haber conferido el gobierno nacional autorización para enajenar bienes nacionales. Para que se pueda enajenar el Cantón Norte es indispensable que el gobierno proponga al Congreso un proyecto por el cual le autorice a enajenar bienes nacionales. De conformidad con los artículos 287 numerales 2° y 288 inciso 2° de la Constitución Política, las competencias de los entes territoriales deberán ejercerse conforme a los principios de coordinación y concurrencia. En el mismo sentido, el artículo 4° de la Ley 136 de 1994 preceptúa que los municipios ejercen las competencias que les atribuye la Constitución y la Ley, con sujeción a los referidos principios.
- El artículo 64 de la Ley 388 de 1997 faculta al Alcalde Mayor para “*declarar las condiciones de urgencia que autoricen la procedencia de la expropiación por vía administrativa del derecho de propiedad y demás derechos reales que recaen sobre inmuebles en el Distrito Capital*”. No así para enajenar bienes nacionales, pues el competente a esos efectos es el Gobierno Nacional.

1.2. Expediente 250002324000200600143-01
Demandante: Universidad Militar Nueva Granada

Mediante apoderado judicial, la Universidad Militar Nueva Granada (en adelante UMNG), también demandó la nulidad de las Resoluciones No. 11444 de 2003 (18 de noviembre), No. 2339 de 2004 (8 de marzo) y No. 5233 de 2004 (21 de abril) expedidas por el IDU, por considerar que violan los artículos 29, 67, 89, 150-9 y 209 de la Constitución Política. El concepto de la violación fue expuesto, en los siguientes términos:

Se viola el numeral 9 del artículo 150 de la Constitución Política porque ninguno de los inmuebles que integran el Cantón Norte puede ser enajenado sin que previamente así lo disponga una Ley de la República, por tratarse de bienes de propiedad de la Nación. Por consiguiente, es nula la tradición de inmuebles de propiedad de la Nación que constituya violación manifiesta del numeral 9° del artículo 150 de la Constitución Política; como también es nula la aplicación de los procedimientos de negociación directa y expropiación por vía administrativa consagrados en las Leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997, ordenados por la Dirección General del IDU y la Dirección Técnica de predios en las Resoluciones Nos. 11444 de 2003 (18 de noviembre) y 2339 de 2004 (8 de marzo), de la zona de terreno que se segrega del predio de propiedad del Ministerio de Defensa Nacional, ubicado sobre la Carrera 7ª No. 104 – 71, correspondiente a un inmueble del Cantón Norte.

Además, el Concejo de Bogotá, otorgó facultades al Alcalde Mayor de Bogotá, mediante Acuerdo 15 de 1999, para declarar las condiciones de urgencia, que autorizan la expropiación administrativa, de las cuales hizo uso el Alcalde solamente hasta el 3 de julio de 2003, mediante Decreto 204 (que no son esas condiciones de urgencia manifiesta) teniendo en cuenta el tiempo transcurrido entre la expedición del Acuerdo del Concejo y el Decreto del Alcalde, así mismo no pueden aplicarse al caso presente, por tratarse de bienes nacionales destinados al cumplimiento de una función pública como es la seguridad y la prestación del servicio público de educación, en la zona de terreno donde funciona la Universidad Militar Nueva Granada.

La violación del artículo 29 de la Constitución Política ocurre porque se desconocieron las formas propias del proceso de enajenación de bienes nacionales, los cuales están sujetos al artículo 150-9 C.P., y porque se impidió a la Universidad Militar ejercer su derecho a la defensa, al haberse adelantado el trámite de expropiación por vía administrativa sin que se notificaran a todas aquellas instituciones que pudiesen resultar afectadas, como lo exigen los artículos 14, 28, 34, 35 y 48 del Código Contencioso Administrativo.

La ejecución de la resolución que ordenó la expropiación de una parte del terreno donde funciona la Universidad Militar Nueva Granada causa un perjuicio irremediable a los estudiantes, docentes y funcionarios administrativos, al impedir el ingreso del personal a sus instalaciones y el acceso en condiciones de seguridad a los parqueaderos.

2. La contestación de la demanda por parte del IDU

El IDU contestó la demanda y expuso los siguientes argumentos:

- **Cumplimiento de los requisitos legales para la determinación del precio indemnizatorio**

El precio indemnizatorio se determina conforme a los criterios establecidos por la ley, esto es, mediante la elaboración de avalúos comerciales sobre los inmuebles a adquirir. En el presente caso, la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá es la entidad facultada para este efecto. En tal virtud, ésta realizó un informe técnico de avalúo sobre el bien a expropiar, el cual tuvo en cuenta, entre muchos aspectos, la destinación económica del predio, su localización dentro del sector, así como las características y usos de éste, la prestación de los servicios públicos y la movilidad y el transporte, entre otros aspectos.

El avalúo elaborado por la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá para la zona de terreno a segregarse del inmueble ubicado en la Av. 7 No 104 – 71 (predio de mayor extensión), respetó la garantía a la propiedad privada instituida en el artículo 58 de la Constitución Política, así como los parámetros y criterios establecidos en el inciso 2º del artículo 61 de la Ley 388 de 1997, en el Decreto – Ley 1420 de 1989, normativa que regula la adquisición de los predios para el desarrollo de obras de interés general y, específicamente, de infraestructura vial.

Solo habría lugar a reconocer el valor total de los costos de construcción y reubicación de las instalaciones militares que el actor pretende que se incluyan dentro del precio indemnizatorio, si la Administración hubiese actuado de manera unilateral y arbitraria, violentando las normas que regulan el proceso de expropiación, lo que no ocurrió en el presente caso, pues el procedimiento de adquisición de inmueble por motivos de utilidad pública se adelantó con sujeción a lo establecido en las Leyes 9 de 1989 y 388 de 1997.

Contra lo afirmado por la parte actora, la expropiación ordenada se aviene en todo al artículo 58 de la Constitución Política, por tratarse de una obra que redundará en el beneficio general.

La indemnización comprendió todos los aspectos necesarios para que el titular del derecho de dominio esté en condiciones de readecuar las instalaciones del predio expropiado por otras de condiciones semejantes.

No existe violación del artículo 90 de la Constitución Nacional, pues en el presente caso, no existe daño antijurídico alguno ya que la actuación del IDU se ha ceñido a los lineamientos previstos en la normativa que regula la materia.

- **Cumplimiento de los requisitos legales para la elaboración del avalúo fundamento de la indemnización**

El avalúo elaborado por la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá, se ajusta a lo establecido en las Leyes 9a de 1989 y 388 de 1997, el Decreto 1420 de 1998 y la Resolución IGAC 762 del mismo año. Para la determinación del precio de adquisición del área de terreno se utilizó la metodología de comparación de mercado, que es la técnica evaluatoria que establece el valor comercial del inmueble a partir del estudio de las ofertas o transacciones recientes de bienes similares o comparables, ubicados en el sector, zona de influencia o sectores comparables de la ciudad; adicionalmente, se han mantenido unas zonas homogéneas geoeconómicas que determinan el valor por metro cuadrado del terreno, de acuerdo con las características del sector, en cuanto a topografía, normas urbanísticas, servicios públicos domiciliarios, redes de infraestructura vial, tipología de las construcciones, áreas morfológicas homogéneas, estratificación socioeconómica, etc.

En el trámite de expropiación adelantado para la zona de terreno a segregarse del inmueble ubicado en la Av. 7 No 104 – 71, se han cumplido las formas propias de la actuación administrativa.

- **Prevalencia del interés general sobre el particular**

El IDU no desconoce la importancia de la seguridad de las guarniciones militares y de su personal. Por el contrario, atendiendo esa inquietud, ha realizado acciones tendientes a garantizar la seguridad, por lo cual dentro de los estudios y diseños del proyecto, se han realizado acciones con la División de Ingenieros del Ejército, para vincular dentro del proceso a los

representantes del Ministerio de Defensa, para que de esta manera se coordine y se escuchen las propuestas que con ocasión a este tema sean presentadas por dicha Institución.

El supuesto riesgo a la seguridad no es atribuible a la construcción de la vía que prolongará la Carrera 11 a la altura de las Calles 100 a 106. Al contrario, la obra permitirá el mejoramiento de la calidad de vida de todos los ciudadanos, incluso de los residentes del sector, quienes serán directamente beneficiados del mejoramiento del corredor vial.

II. La Decisión de Primera instancia

En providencia del 26 de mayo de 2011, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sección Primera), se inhibió para pronunciarse respecto de la Resolución 11444 de 2003 (18 de noviembre); declaró probada la excepción de falta de interés jurídico sustancial para demandar formulada por el IDU respecto de la Universidad Militar Nueva Granada y negó las pretensiones propuestas respecto de las Resolución 2339 de 2004 (8 de marzo) y su confirmatoria, No. Resolución 5233 de 2004.

III. El recurso de apelación interpuesto por el Ministerio de Defensa

En la oportunidad procesal correspondiente, mediante apoderado judicial, el Ministerio de Defensa Nacional, presentó recurso de apelación contra la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por considerar que este se pronunció exclusivamente sobre las pretensiones relacionadas con el precio de la indemnización reconocida por el IDU. Omitió pronunciarse sobre las pretensiones propuestas en relación con la inscripción del inmueble en la oficina de Registros Públicos y su entrega por el Ministerio de Defensa.

Adujo que no se practicó la prueba pericial que solicitó en la demanda, para que se tasara el valor real de los predios a demoler y los de reposición, entre otros. Sostuvo que se violó su derecho al debido proceso, pues los peritazgos tenían objetos diferentes comoquiera que con estos pretendía determinar el costo de las adecuaciones y demoliciones que debía realizar, así como los costos de las nuevas edificaciones, pues estos excedían el valor de la indemnización reconocida por el IDU. Los peritazgos de la Lonja y del perito designado por el Tribunal solamente tuvieron en cuenta el valor del terreno, tomando en consideración el valor de las edificaciones de estrato 5 y de los terrenos de los alrededores del CANTÓN NORTE. La negación de la práctica de la prueba por el Tribunal, impidió que éste pudiera contar con el conocimiento veraz de las

edificaciones y obras que debería realizar el Ministerio de Defensa al ser expropiado.

El acto administrativo de expropiación de un bien fiscal de propiedad de la Nación –Ministerio de Defensa (Resolución 2339 de 2004), incurrió en violación del bloque de legalidad, por desconocimiento de la causal 1ª del artículo 84 del Código Contencioso Administrativo. Para determinar el precio del inmueble expropiado era indispensable que se tuviera en cuenta que el acto administrativo de expropiación recayó sobre un inmueble que tiene el carácter de bien fiscal afectado por la ley a un servicio público de seguridad y defensa. El acto administrativo de expropiación desconoció normas de superior jerarquía, soslayando la destinación o servicio que la ley le entregó al bien fiscal, patrimonio del Ministerio de Defensa, lo que repercutió en el precio. Si la operación de determinación del valor del precio indemnizatorio hubiese incluido normas de superior jerarquía, la indemnización, la reparación o compensación de los perjuicios ocasionados con la expropiación habría sido diferente.

El Consejo de Estado ha precisado que la indemnización *“incluye no solo el valor de la edificación, mejoras y predio sino también cualquier otro daño que hubiere sufrido el expropiado o damnificado, como el lucro cesante por arrendamiento dejados de percibir o el valor de las cosechas perdidas si se trataba de un bien cultivado por él mismo, etc.”* Si el propietario pide y demuestra la ocurrencia de perjuicios diferentes, deberán serle reconocidos en la providencia correspondiente.

Se desconoció la causal 3ª del artículo 84 del Código Contencioso Administrativo por expedición irregular y se vulneró el derecho fundamental al debido proceso de la Universidad Militar, tercero con expectativas legítimas, habida cuenta de que la controversia derivada de la expropiación del bien fiscal para la ejecución de infraestructura vial por parte del distrito capital, le afecta, pese a lo cual se le privó del derecho a intervenir en ese proceso. El acto administrativo de expropiación, alteró la situación jurídica preexistente, lesionó sus derechos subjetivos y le ocasionó perjuicios patrimoniales. El Instituto educativo no tuvo y no tiene actualmente la oportunidad de adaptarse a nuevas situaciones y la explícita omisión o reticencia del IDU en convocar a un tercero afectado puede perjudicar a la Nación -Ministerio de Defensa en el futuro a una eventual demanda por los daños causados. Además, el principio de confianza legítima otorga a la Universidad Nueva Granada el poder de hacer exigible su posición jurídica, *“cuando, al tener razones objetivas para confiar en la estabilidad de la situación jurídica creada por el legislador, la alteración repentina de la misma, sin haber sido proporcionados el tiempo y los mecanismos necesarios para su adaptación a la*

nueva situación, desencadena una alteración grave de sus condiciones económicas y patrimoniales.”

IV. La audiencia de conciliación

Previa solicitud presentada por el Ministerio de Defensa³ que coadyuvó el IDU⁴ y que en términos coincidentes formuló el pasado 29 de noviembre el señor Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa con funciones ante la Sección Primera de esta Corporación, se celebró el 9 de diciembre de 2011 audiencia de conciliación en la cual las partes llegaron a un acuerdo relativo a los aspectos económicos de la expropiación administrativa dispuesta por los actos administrativos enjuiciados.

Las partes (Ministerio de Defensa Nacional –Universidad Militar Nueva Granada y el IDU), informaron a la Corporación que han celebrado aproximadamente 24 reuniones de acercamiento conciliatorio y que, en desarrollo de tales sesiones de trabajo, presentaron, para efectos de aprobación, el acuerdo consignado en el acápite correspondiente a los Antecedentes, de esta providencia.

El Ministerio Público solicitó, con fundamento en el artículo 116 de la Ley 1395 de 2010 que, oficiosamente, se tenga como prueba dentro del proceso el avalúo practicado por la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá, de fecha 15 de noviembre de 2011, Seguidamente analizó los presupuestos que la jurisprudencia⁵ de la Corporación exige para la aprobación (o improbación) de las conciliaciones en asuntos administrativos, los cuales encontró debidamente satisfechos, y en tal virtud, solicitó a esta Sección aprobar la conciliación celebrada entre el Ministerio de Defensa Nacional, la Universidad Militar Nueva Granada y el Instituto de Desarrollo Urbano, respecto del precio indemnizatorio de una franja de terreno que hace parte del Cantón Norte de Bogotá.

II. CONSIDERACIONES

Marco Normativo de la conciliación administrativa

La Ley 446 de 1998 (7 de julio), capítulo III “Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos” Título I, regula la figura jurídica de la conciliación. El artículo 64 ídem define la conciliación como *“un mecanismo de resolución de conflictos a través del cual, dos o más personas gestionan por sí mismas la solución de sus*

³ Fl. 6, Cdo. 2

⁴ Fl. 17 Cdo. 2

⁵ Cfr. Sentencia del 3 de marzo de 2010. Expediente No 190012331000200000427-01 (37364), C. P. Dr. Enrique Gil Botero.

diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado, denominado conciliador”.

En artículo 3º de la Ley 640 de 2011 *“por la cual se modifican las normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones”* dispone que la conciliación podrá ser de tipo judicial o extrajudicial.

En cuanto a la conciliación judicial, al artículo 43 de la citada Ley 640 dispone que las partes de común acuerdo podrán solicitar la audiencia de conciliación, dentro de cualquier etapa del proceso.

Durante la audiencia de conciliación y según lo preceptuado por el artículo 26 ídem, el Juez o Magistrado podrá de oficio, o a petición del Ministerio Público, decretar las pruebas necesarias para establecer los presupuestos de hecho y de derecho del acuerdo conciliatorio, dentro de los treinta (30) días siguientes a la audiencia de conciliación.

Así mismo, la Ley 1395 de 2010 (12 de julio) *“por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial”* en su artículo 116 dispone que las partes podrán aportar un experticio en cualquiera de las oportunidades para pedir las pruebas. Su tenor literal es el siguiente:

El artículo 116 de la Ley 1395 de 2010 que preceptúa:

“Experticios aportados por las partes.- La parte que pretenda valerse de un experticio podrá aportarlo en cualquiera de las oportunidades para pedir pruebas. El experticio deberá aportarse acompañado de los documentos que acrediten la idoneidad y la experiencia del perito y con la información que facilite su localización. [...] El juez citará al perito para interrogarlo en audiencia acerca de su idoneidad y del contenido del dictamen, si lo considera necesario o si la parte contra la cual se aduce el experticio lo solicita dentro del respectivo traslado. La inasistencia del perito a la audiencia dejará sin efectos el experticio”.

Por otro lado, los artículos 183 del Código de Procedimiento Civil y 169 del Código Contencioso Administrativo disponen que durante cualquier instancia del proceso, el juez podrá decretar de oficio las pruebas que considere necesarias para el esclarecimiento de la verdad.

Ahora bien, frente a los asuntos susceptibles de conciliación contencioso administrativa, el artículo 70 de la Ley 446 de 1998 (7 de julio), que modificó el artículo 59 de la Ley 23 de 1991, los enuncia así

“Podrán conciliar, total o parcialmente, en las etapas prejudicial o judicial, las personas jurídicas del derecho público, a través de sus representantes legales o por conducto de apoderado, sobre conflictos de carácter particular y contenido económico de que conozca o pueda conocer la jurisdicción de lo Contencioso

El contexto que precedió el acuerdo sometido a consideración

Previo al examen del acuerdo conciliatorio y para una mejor comprensión de su contenido, resulta pertinente comenzar por contextualizar sus antecedentes, así:

Desde finales del año 2010, delegados del Ministerio de Defensa y del Instituto de Desarrollo Urbano se reunieron en varias oportunidades –mesas técnicas- con el fin de encontrar un arreglo que permita propender por el desarrollo urbanístico del Distrito y el bienestar de la comunidad, frente al impacto que tiene la construcción de la carrera 11 entre calles 100 y 106 sobre el predio denominado Cantón Norte.

Se llevaron a cabo, igualmente, sesiones de trabajo con la Viceministra de Defensa, la Alcaldesa Mayor de Bogotá (e) y la Directora General del Instituto de Desarrollo Urbano, en las cuales se han evaluado técnica, jurídica y financieramente los resultados a los que han llegado las mesas técnicas a que ha hecho referencia.

En este contexto, el Ministerio de Defensa contrató a la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá para la realización de un avalúo del predio denominado el Cantón Norte. El estudio entregado por esa entidad determinó el valor de la pretensión del Ministerio en la suma de setenta y siete mil ochocientos noventa y cinco millones ochocientos y tres mil trescientos ochenta pesos (\$77.895.883.380), por concepto de las afectaciones directas, indirectas, funcionales y compensaciones complementarias atribuibles al desarrollo del corredor vial de la carrera 11 entre calles 100 y 106.

Dicho estudio fue remitido al IDU para su evaluación técnica, financiera y jurídica, el día 16 de noviembre del pasado año. Es asimismo, importante destacar que el estudio técnico en que se sustentó el preacuerdo fue realizado por las Direcciones Técnicas de Predios y de Diseño de Proyectos, con el acompañamiento jurídico de la Subdirección General Jurídica y del Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa, los cuales recomendaron a los miembros del Comité de Conciliación conciliar el presente asunto. Por unanimidad, los miembros del Comité de Conciliación de la entidad acogieron los referidos planteamientos y decidieron presentar acuerdo conciliatorio ante esta Corporación, según consta en Acta No. 028-2011 (diciembre 7)⁶.

⁶ Fls. 146 a 150, Cdno. 2

Con fundamento en el estudio citado, se llegó a un preacuerdo con el Ministerio de Defensa y la Universidad Militar Nueva Granada en relación con las afectaciones indirectas, funcionales y las compensaciones complementarias.

Resulta importante mencionar que no fueron objeto del preacuerdo mencionado las denominadas afectaciones directas, por cuanto las Resoluciones 2339 y 5233 de 2004 determinaron que el precio indemnizatorio por la zona de reserva vial era la suma de once mil seiscientos cuarenta y ocho millones seiscientos noventa y tres mil ochenta y siete pesos (\$11.648.693.087.00) y las partes acordaron que ese valor correspondería a las afectaciones directas.

Por su parte, el Comité de Conciliación y Defensa Judicial del Ministerio de Defensa aprobó el preacuerdo en sesión del 7 de diciembre de 2011, según consta en Acta 050⁷, y lo hizo constar su Secretaria Técnica en certificación de esa misma fecha.⁸

El Comité de Conciliación de la Universidad Militar hizo lo propio, en sesión de 28 de noviembre de 2011, según consta en Acta 04 y lo certificó su Rector el 29 del mismo mes y año.⁹

Conforme fue expuesto en la audiencia, al celebrar el acuerdo conciliatorio, las partes tuvieron en cuenta las consideraciones siguientes, con base en las conclusiones de las mesas técnicas y el avalúo entregado por la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá:

“[...]”

1. *Este Acuerdo versa sobre los efectos económicos de las Resoluciones 2339 y 5233 de 2004, expedidas por la Dirección Técnica de Predios del Instituto de Desarrollo Urbano, sin que se discuta la legalidad de estas, en si misma consideradas.*

2. *Las partes declaran que este acuerdo conciliatorio versa sobre la totalidad del litigio, con los efectos legales que tiene el mismo, de conformidad con la normatividad vigente.*

3. *El precio indemnizatorio establecido en las Resoluciones 2339 y 5233 de 2004, en la suma de once mil seiscientos cuarenta y ocho millones seiscientos noventa y tres mil ochenta y siete pesos (\$11.648.693.087.00), es aceptado por las partes como compensación referente a las afectaciones directas.¹⁰*

⁷ Fls. 210 a 232

⁸ Fls. 172 a 176, Cdo. 2

⁹ Fl. 236

¹⁰ “Afectación Directa: Involucra las áreas que se encuentran sobre el trazado vial de la carrera 11.”

4. *El acuerdo al cual se llega se encuentra soportado jurídicamente en los artículos 26 de la Ley 640 de 2010, 116 de la Ley 1395 de 2010, 183 del C.P.C y 169 del C.C.A y el principio de reparación integral establecido en el artículo 16 de la ley 446 de 1998.*

5. *Las partes toman como referente el avalúo practicado por la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá entregado al Ministerio de Defensa Nacional el 16 de noviembre de 2011, en lo que se refiere a las afectaciones indirectas¹¹, funcionales¹² y complementarias¹³, consignadas expresamente en el anexo al presente acuerdo conciliatorio, y que hace parte del mismo, al considerar que el cálculo del resarcimiento que deba recibir el particular, no se limita a considerar el valor comercial del bien, sino que debe abarcar los daños y perjuicios sufridos por el afectado por el hecho de la expropiación (C-1074/2002), siendo evidente que la indemnización prevista en el artículo 58 de la Constitución es reparatoria y debe ser plena, ya que ella debe comprender el daño emergente y el lucro cesante que hayan sido causados al propietario cuyo bien ha sido expropiado (C-153 de 1994).*

La cuantía económica que las partes acuerdan reconocer, corresponde a las afectaciones indirectas¹⁴, funcionales¹⁵ y complementarias¹⁶, las cuales no fueron tenidas en cuenta en el precio indemnizatorio reconocido por el IDU al Ministerio de Defensa en los actos acusados., el cual comprendió únicamente las afectaciones directas.

Para determinar su valor, se contrató a la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá, en calidad de perito, a solicitud del Brigadier General Jorge Alberto Segura Manonegra, Jefe de Ingenieros Militares del Ejercito Nacional, conforme consta en el acápite “*INFORMACIÓN BÁSICA.*” A esos efectos, la entidad rindió el 15 de noviembre de 2011 el dictamen pericial que las partes aportaron en la audiencia.

El dictamen, conforme lo exige el artículo 116 de la Ley 1395 de 2010, fue acompañado de los documentos que acreditan la idoneidad y experiencia de los peritos, los cuales estuvieron a disposición de la Magistrada instructora del proceso, quien interrogó al Dr. Jonny Silva Baracaldo, en su condición de Coordinador de Avaluadores, en relación con las diferencias existentes entre el

¹¹ *Afectación Indirecta: Involucra las áreas que por influencia de la demolición del área directa quedan afectadas.*

¹² *Afectación Funcional: Involucra las áreas que disminuyen la operatividad y/o funcionalidad por la afectación del trazado vial.*

¹³ *Compensaciones Complementarias: Involucran las áreas restantes no incluidas en las afectaciones anteriores y las obras de mitigación en aspectos relacionados con la defensa y seguridad nacional, entre otras.*

¹⁴ *Afectación Indirecta: Involucra las áreas que por influencia de la demolición del área directa quedan afectadas.*

¹⁵ *Afectación Funcional: Involucra las áreas que disminuyen la operatividad y/o funcionalidad por la afectación del trazado vial.*

¹⁶ *Compensaciones Complementarias: Involucran las áreas restantes no incluidas en las afectaciones anteriores y las obras de mitigación en aspectos relacionados con la defensa y seguridad nacional, entre otras.*

avalúo inicial que sirvió de fundamento a la Resolución 5233 de 2004 (21 de abril) y el aportado por las partes en la audiencia.

Siendo dicho dictamen pericial el sustento de los acuerdos logrados para poner fin al presente proceso judicial, aportado conforme los lineamientos del mencionado artículo 116 de la Ley 1395 de 2010, es aplicable el artículo 169 del Código Contencioso Administrativo (Subrogado por el artículo 37 del Decreto 2304 de 1989). Por consiguiente, tiénese como prueba dentro de este proceso judicial, el avalúo practicado por la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá.

Conciliación judicial – presupuestos para su aprobación.

El artículo 59 de la ley 23 de 1991¹⁷ (modificado por el Artículo 70 de la ley 446 de 1998) establece que las personas jurídicas de derecho público, a través de sus representantes legales o por conducto de apoderado, pueden conciliar, total o parcialmente, en las etapas prejudicial o judicial, sobre los conflictos de contenido económico que sean de conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa, con ocasión de las acciones indemnizatorias -de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa y contractual- previstas en el Código Contencioso Administrativo.

1. Según el Artículo 61 de la ley 23 de 1991¹⁸ –modificado por el Artículo 81 de la ley 446 de 1998, el primer aspecto objeto de análisis está relacionado con la caducidad de la acción respectiva, así, es imprescindible determinar que la demanda se haya presentado durante el término dispuesto para ello en cada caso.

No cabe duda que la demanda ha sido presentada dentro del término previsto por el artículo 71 de la Ley 388 de 1997, toda vez que al haber sido notificada personalmente la Resolución No 5233 de 2004 (21 de abril) , el 30 de mayo siguiente, la demandante contaba con cuatro (4) meses a partir del día siguiente a dicha fecha para presentar la respectiva demanda contencioso administrativa, siendo instaurada dentro dicho término (30 de agosto de 2004), por lo que no ha operado la caducidad de la acción respectiva.

¹⁷ Artículo 59, Ley 23 de 1991: *“Podrán conciliar, total o parcialmente, en las etapas prejudicial o judicial, las personas jurídicas de derecho público, a través de sus representantes legales o por conducto de apoderado, sobre conflictos de carácter particular y contenido económico de que conozca o pueda conocer la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo.*

Parágrafo 1o. En los procesos ejecutivos de que trata el artículo 75 de la Ley 80 de 1993, la conciliación procederá siempre que en ellos se hayan propuesto excepciones de mérito.”

¹⁸ Al respecto, el parágrafo 2 del artículo 61 de la ley 23 de 1991 dispone: *“No habrá lugar a conciliación cuando la correspondiente acción haya caducado.”*

2. De otro lado, conforme al Artículo 59 de la ley 23 de 1991 –modificado por el artículo 70 de la ley 446 de 1998, el acuerdo conciliatorio al que lleguen las partes se restringe a las acciones o derechos de naturaleza económica.

En el acuerdo al que han llegado las partes expresamente consta que versa sobre los efectos económicos de las Resoluciones 2339 y 5233 de 2004, expedidas por Dirección Técnica de Predios del Instituto de Desarrollo Urbano, sin que se discuta la legalidad de estas, en sí mismas consideradas.

Teniendo en cuenta que el conflicto entre las partes radica en el valor del inmueble objeto de expropiación administrativa, es fuerza concluir que la controversia se contrae a los aspectos de contenido económico y, por tanto, los derechos que en ella se discuten son transigibles, condición *sine qua non* para que sean objeto de conciliación, según el artículo 2 del Decreto 1818 de 1998¹⁹.

3.- Que las partes estén debidamente representadas y, además, que sus representantes cuenten con la capacidad para conciliar.

Se constata que las partes acudieron al proceso a través de apoderado judicial constituido en legal forma y, de acuerdo con los poderes aportados, tanto los apoderados de la parte actora, como el de la demandada, cuentan con la facultad expresa para conciliar, total o parcialmente.

4.- Según el artículo 65 de la Ley 23 de 1991 –adicionado por el artículo 73 de la ley 446 de 1998, para que el acuerdo conciliatorio se apruebe es necesario efectuar un análisis probatorio, a efectos de verificar su procedencia y determinar que se ajuste a la ley y no resulte lesivo para el patrimonio público.

Para que el acuerdo conciliatorio sea aprobado, la jurisprudencia de esta Corporación exige se demuestre probatoriamente la responsabilidad administrativa (i), que el acuerdo respeta el orden jurídico (ii) y que la conciliación no resulta lesiva para los intereses patrimoniales del Estado (iii).

4.1. Las pruebas de la responsabilidad administrativa

El Ministerio de Defensa sostuvo que los perjuicios que le causó la expropiación de una parte del lote denominado “Cantón Norte” se estimaban, en principio, en la suma de \$34.605.400,00²⁰.

Con miras a su demostración, solicitó que se decretara la práctica de un avalúo, a realizarse por el IGAC o por auxiliares de la Justicia con el fin de tasar:

¹⁹ Dispone el artículo: “Serán conciliables todos los asuntos susceptibles de transacción, desistimiento y aquellos que expresamente determine la ley.”

²⁰ Folio 23, demanda

“a) Un valor real de los terrenos expropiados teniendo en cuenta la valoración de los inmuebles donde se encuentra ubicado el predio y sus alrededores, la utilización de los mismos, el valor que hubiese percibido el Ministerio de Defensa en el evento en que hubiera decidido vender estos predios;

b) Se reconozca un valor real de la demolición de los inmuebles afectados y construcciones levantadas por metro cuadrado;

c) Se reconozca el valor real de las construcciones objeto de expropiación;

d) Se reconozca el valor de la reposición de las construcciones afectadas por la expropiación, las cuales se deberán levantar de conformidad con las especificaciones técnicas actuales en este tipo de construcciones;

e) El valor real de las instalaciones que aunque no son objeto de expropiación, pero que como consecuencia de la misma habrá que demoler y entrar a reubicar.

f) El valor de todas las instalaciones sanitarias, de acueducto y electricidad que se deben efectuar.”

La parte demandante cuando afirmó que el valor de los perjuicios que debían reconocérsele, ascendían a la suma de \$34.605.400,00, ello correspondía a una tasación inicial supeditada a la práctica de las pruebas solicitadas y decretadas en el proceso, en especial, la práctica de un nuevo avalúo por parte del IGAC o por Auxiliares de la Justicia.

Como resultado de la negociación que las partes adelantaron en 24 reuniones, conforme consta en las actas de asistencia allegadas por el Ministerio de Defensa Nacional, éstas convinieron en contratar los servicios de la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá, bajo la premisa consistente en que el primer avalúo, realizado por la misma Lonja y consignado en la Resolución 2339 de 2004 (8 de marzo), no respondía a los criterios fijados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, respecto del carácter justo y pleno de las indemnizaciones expropiatorias.

Cabe anotar que en ocasiones precedentes, esta Sección ha tenido oportunidad de pronunciarse en torno del alcance de la **indemnización integral** en tratándose de acciones expropiatorias. Así, en sentencia del 14 de mayo de 2009 (C.P, Dr. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta), indicó:

“[...]

3.1.- Consideraciones preliminares relacionadas con el carácter justo y pleno de las indemnizaciones expropiatorias

El artículo 58 de la Constitución Política de Colombia, garantiza la intangibilidad de la propiedad privada y de los derechos adquiridos con

arreglo a las leyes civiles. En su inciso 4º, modificado por el Acto Legislativo Nº 1 de julio 30 de 1999, se establece sin embargo que, “Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Ésta 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 contencioso-administrativa, incluso respecto del precio.

En ese orden de ideas, cuando un particular se ve constreñido por el Estado a transferirle una porción de su patrimonio por motivos de utilidad pública o de interés social debidamente determinados por el legislador, tiene derecho al pago de una indemnización de carácter reparatorio y pleno, que comprenda tanto el valor del bien expropiado, como el que corresponda a los demás perjuicios que se le hubieren causado, tal como lo han precisado en forma reiterada la H. Corte Constitucional y el H. Consejo de Estado.

En ese mismo sentido, el artículo 17 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, establece de manera tajante y asertiva que “Siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie podrá ser privado de ella sino en caso evidente de necesidad pública, debidamente justificada y previa **una justa indemnización.**” (negrillas ajenas al texto)

El Pacto de San José de Costa Rica, relativo a los derechos económicos y sociales, que por virtud de lo dispuesto en el artículo 94 de la Constitución Política de 1991 forma parte del llamado «bloque de constitucionalidad», prevé igualmente en su artículo 21.2 el pago de una indemnización previa y justa que cubra la totalidad de los perjuicios que se deriven de la transferencia forzada de un bien de dominio privado en favor del Estado. Lo anterior significa que el valor que se determine con esa finalidad, debe ser comprensivo de todas las ablaciones patrimoniales causadas, de tal suerte que las mismas sean objeto de una reparación integral. Por lo mismo, en la determinación del quantum indemnizatorio debe tenerse especial cuidado en no rebasar, en uno u otro sentido, la línea divisoria que marca las fronteras entre el enriquecimiento y el menoscabo.

Como bien se puede observar, el principio general que subyace en estas normas de rango superior, indica que los daños y perjuicios que se originen en el acto de autoridad mediante el cual se decreta la incorporación al dominio público de bienes de propiedad particular para satisfacer con ellos una necesidad de interés general, presupone necesariamente la obligación a cargo de la autoridad que ostenta la potestas expropiandi, de indemnizar plena y previamente al afectado, con el propósito de restablecer el equilibrio roto por la privación patrimonial a la cual es sometido de manera forzada. En otras palabras, el hecho de que en estos casos el interés general deba prevalecer sobre los intereses privados, no significa en modo alguno que por dicha circunstancia queden excluidas las garantías que la Constitución reconoce en favor del propietario, pues no puede pretenderse que éste deba asumir a título personal un detrimento en su patrimonio, como consecuencia de la ruptura del principio de igualdad en el reparto de las cargas públicas.

Así las cosas, la indemnización que ha de reconocerse al afectado en estos casos como consecuencia de la transmisión imperativa de su derecho de dominio, constituye un instrumento para garantizar que el

perjuicio sea transferido a todos los miembros de la colectividad y reparado de manera integral [...]"

Así las cosas, las partes en controversia, de común acuerdo, deciden contar con el concurso de la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá *"para la elaboración del avalúo comercial corporativo de la franja de terreno que hace parte del predio del Cantón Norte"* y, para esos efectos, el Ministerio de Defensa Nacional – Ejército Nacional – Jefatura de Ingenieros Militares y la citada Lonja celebran el 22 de septiembre de 2011, Contrato de Prestación de Servicios Profesionales 768.

Es del caso precisar que en el nuevo avalúo realizado por la Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá el 15 de noviembre de 2011, los peritos advierten que este *"no corresponde a la actualización del avalúo comercial desarrollado por esta misma Corporación, en septiembre de 2003, referencia que se hace por cuanto las características económicas y bienes objeto de valoración son distintas"*²¹

A diferencia del inicial, el nuevo comprende ***"La indemnización integral por concepto de seguridad y defensa"***, a determinarse como una ***"indemnización inmobiliaria, producto de las afectaciones físicas y funcionales que el desarrollo de la obra que por motivo de utilidad pública, produce al predio en mayor extensión. Para este fin se analizarán y ponderarán los elementos que por dicho concepto ha definido y desarrollado las Fuerzas Militares."*** (Énfasis fuera de texto)

En tal virtud, el nuevo experticio avalúa en forma desagregada **las afectaciones directas²², las afectaciones indirectas²³, las afectaciones funcionales²⁴ y las compensaciones complementarias²⁵.**

²¹ Folio 008 – Avalúo Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá de 15 de noviembre de 2011

²² "Afectación Directa. Se referirá a determinar el valor comercial de la franja de terreno que ocupará la carrera 11 entre calles 100 y 106, cuyo valor será comercial o valor de mercado. Y valor de las construcciones que estén dentro de ésta área cuyo valor será de reposición a nuevo." Folio 010 - 011 Avalúo Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá de 15 de noviembre de 2011.

²³ Afectación Indirecta. Se referirá a determinar el valor de las construcciones que no se localizan en el área de afectación física que ocupará la vía (carrera 11) sino al interior de las instalaciones del CANTÓN NORTE y que estarán afectadas por influencia de la demolición de la construcción de afectación directa, cuyo valor será de reposición a nuevo. Folio 011 Avalúo Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá de 15 de noviembre de 2011.

²⁴ Afectación funcional. Se referirá a determinar el valor de los edificios que por haberse segregado o separado físicamente y no conservando su condición original, dejan de ser funcionales por operatividad dentro del conjunto secciones que conforman el CANTON, cuyo valor será de reposición a nuevo. Afectación que se tasa, bajo el supuesto de un desarrollo constructivo con una nueva implantación de las edificaciones que por esta definición se identifican [...]"(folio 011 Avalúo Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá de fecha 15 de noviembre de 2011)

²⁵ A las cuales se hace referencia como Daño Emergente y Lucro Cesante y que involucra "[...] la sumatoria de valores que por efecto de la afectación vial que se proyectó sobre la propiedad en estudio, afectan u alteran la operación del predio. Indemnización integral por

En este orden de ideas, la Sala considera que el dictamen pericial del 15 de noviembre de 2011, el cual determinó el valor de la pretensión indemnizatoria del Ministerio en la suma de 77.895'883.380 pesos, sirve de sustento a los acuerdos logrados para poner fin al presente proceso judicial, y fue aportado conforme a los lineamientos del artículo 116 de la Ley 1395 de 2010, por lo que resultaría procedente dar aplicación a lo dispuesto por el artículo 169 del Código Contencioso Administrativo y tenerlo como prueba.

Lo anterior en atención, a las circunstancias de interés general que rodean las obras proyectadas en los terrenos a expropiar.

4.2. El respeto del orden jurídico

Sea lo primero resaltar que en tratándose de conciliaciones respecto de actos administrativos, como ocurre en la controversia que nos ocupa, la norma que regula la aplicación de la figura es el artículo 71 de la Ley 446 de 1998, según la cual:

“Artículo 71. Cuando medie Acto Administrativo de carácter particular, podrá conciliarse sobre los efectos económicos del mismo si se da alguna de las causales del artículo 69 del Código Contencioso Administrativo, evento en el cual, una vez aprobada la conciliación, se entenderá revocado el acto y sustituido por el acuerdo logrado.”

La reiterada jurisprudencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado ha también ratificado la posibilidad de hacer uso de este mecanismo alternativo de solución de conflictos, pero resaltando que sólo será viable la conciliación sobre los efectos económicos de los actos administrativos, siempre y cuando se configure alguna de las causales de revocación de los mismos.²⁶

En el presente caso, concurren las causales contempladas en los numerales 1º y 3º del artículo 69 del Código Contencioso Administrativo, habida cuenta de que el precio indemnizatorio que se sustentó en el avalúo practicado en el año 2004, no comprendió una indemnización integral, de donde surge de manifiesto que los actos administrativos demandados, expedidos por el IDU -objeto de la demanda, violan el artículo 58 de la Constitución Política y causan un agravio injustificado al

concepto de seguridad y defensa, la que se refiere al total de la integración de valores anteriores, de acuerdo a las instrucciones del solicitante. Indemnización que será establecida en términos indemnización justa, desarrollada por la jurisprudencia colombiana. [...]” (folio 011 Avalúo Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá de fecha 15 de noviembre de 2011).

²⁶ Auto del 13 de Octubre de 2011, Expediente No 2500023240002010 00319 01, Consejera Ponente: Dra. María Elizabeth García González.

Ministerio de Defensa Nacional, en razón a que la indemnización expropiatoria inicial no es justa ni integral, pues, resultaron insuficientes en la valoración del perjuicio ocasionado con la expropiación y no respondieron al monto real de la indemnización que debió reconocer la entidad pública demandada.

Nótese, igualmente, que asistió razón a la parte actora al poner de presente que el bien objeto de expropiación no es un bien de uso público, sino un bien fiscal, de propiedad de la persona de derecho público y no ser de uso general para los habitantes, siendo por ello, parte del dominio privado del Estado. Quiere significar lo anterior que cuando se habla de bienes fiscales cabe predicar que su naturaleza y tratamiento jurídico, coincide con aquel que se aplica respecto de bienes privados.

Tal como lo anota el tratadista y ex Consejero de Estado, doctor Libardo Rodríguez Rodríguez²⁷: *“La consecuencia jurídica de pertenecer a ese dominio según la misma teoría consiste en que el régimen aplicable es el de derecho privado”*.

En tal virtud, procede la expropiación por motivos de utilidad pública, en los términos del artículo 58 constitucional y del artículo 63 de la Ley 388 de 1997, más aún si se tiene en cuenta que se trata de una franja de terreno requerida *“para la ejecución de programas y proyectos de infraestructura vial”* y de claro beneficio colectivo para los habitantes de la ciudad de Bogotá. Sumado a lo anterior se resalta que, una vez efectuadas las obras descritas en el literal b.3 del acuerdo, se mitigan los riesgos asociados a la defensa y seguridad puestos de presente por el Ministerio de Defensa Nacional en su libelo de demanda y que, con ocasión del acuerdo y de las obras y compensaciones complementarias, resultarían plenamente controlados.

4.3. La intangibilidad del patrimonio público

La afirmación en torno a que un acuerdo conciliatorio resulta o no lesivo para el patrimonio público, está asociada a la determinación de la cuantía de la indemnización, la cual debe responder a una suma igual a la indemnización causada por el daño generado.

Las partes en conflicto, el Ministerio de Defensa Nacional y el Instituto de Desarrollo Urbano acordaron un monto indemnizatorio equivalente a la suma de \$49.152.180.216.

²⁷ RODRIGUEZ RODRIGUEZ, Libardo. Derecho Administrativo general y Colombiano. Ed. Temis. XIV edición. Bogotá, 2005. Pag. 30.

La Sala considera que la señalada cuantía responde a una indemnización expropiatoria justa e integral, atendidas las mutuas y recíprocas concesiones y renunciaciones que las partes han convenido, el beneficio general para la colectividad resultante de la ampliación vial de la carrera 11 entre calles 100 y 106 de la ciudad de Bogotá a que se destinará la franja de terreno expropiada, y la importancia, actualidad y urgencia con que se requiere la obra, pues es de todos conocido que la movilidad en el Distrito Capital afronta en la hora actual una situación en extremo crítica. En últimas, se verifica una transferencia de recursos entre entidades públicas, que en modo alguno afecta la intangibilidad del patrimonio público.

En mérito de lo anterior, esta Sección concluye que se configuran los supuestos que tanto la jurisprudencia como el artículo 73 de la Ley 446 de 1998) exigen para que proceda impartir aprobación a un acuerdo conciliatorio en sede judicial.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera,

RESUELVE:

PRIMERO.- APRUÉBASE el acuerdo conciliatorio logrado entre los demandantes el día 9 de diciembre de 2011.

SEGUNDO.- DECLÁRASE terminado el proceso.

TERCERO.- EXPÍDANSE copias con destino a las partes mencionadas en el numeral primero, con las precisiones del artículo 115 del C. P. C., con observancia de lo preceptuado en el artículo 37 del Decreto 359 de 22 de febrero de 1995. Las copias destinadas a los demandantes serán entregadas al apoderado judicial que ha venido actuando.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ
Presidenta

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

MARCO ANTONIO VELLILLA MORENO