

ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA – Por ocupación de hecho / OCUPACIÓN DE HECHO DE BIEN FISCAL POR OBRA PÚBLICA – Para elaborar el sistema masivo Transmilenio / OCUPACIÓN DE HECHO DE CORREDOR FÉRREO DEL SUR – Destinado para desarrollos ferroviarios / DAÑO ANTIJURÍDICO – Afectación a la preservación del corredor férreo por ocupación de hecho del Distrito Capital de Bogotá / PRESERVACIÓN DEL CORREDOR FÉRREO DEL SUR – Vulnerado por la administración distrital al construir la troncal Norte-Quito-Sur de Transmilenio / DAÑO ANTIJURÍDICO – Omisión de pago de compensación por el tramo férreo

La Sala tiene por demostrado el daño alegado por la parte actora, que lo es la ocupación permanente del inmueble denominado “Corredor Férreo del Sur”. Ello por cuanto el mismo es un bien fiscal que se encontraba bajo la guarda de la empresa hoy demandante en reparación (...) para efectos de lo cual era necesario llevar a cabo una permuta entre el mencionado inmueble y otros terrenos que permitieran mantener las áreas del corredor requerido por la Empresa Colombiana de Vías Férreas (...) No obstante, esta entidad se abstuvo de ceder las franjas de terreno pues, según aseveró en la reunión del 3 de mayo de 2002 y en el oficio calendado el 23 de octubre del mismo año, no estaba de acuerdo con los diseños de la vía, comoquiera que los mismos no respetaban la existencia del corredor férreo, lo que afectaba la implementación de proyectos que eran necesarios para el desarrollo del sistema de transporte bajo la guarda de la empresa hoy demandante en reparación, en especial la obra de infraestructura denominada “tren de cercanías” (...) el IDU persistió en sus solicitudes para que Ferrovías autorizara la ocupación del corredor férreo (...) el instituto distrital hizo caso omiso de la solicitud formulada por la hoy peticionaria, en el sentido de que se adecuaran los diseños de la vía vehicular de tal forma que se permitiera la coexistencia con el proyecto ferroviario (...) Ferrovías nunca accedió expresamente a las solicitudes formuladas por el IDU (...) lo que muestra de forma indiscutible la falta de autorización para que se afectara el bien fiscal materia del presente litigio (...) observa la Sala que, tal como lo decidió el a quo, en el presente caso hay lugar a declarar responsabilidad a cargo del Instituto de Desarrollo Urbano –IDU– por los daños que causó con la ocupación de hecho del predio denominado “Corredor Férreo del Sur” que estaba bajo la guarda de la Empresa Colombiana de Vías Férreas –Ferrovías– (...) por no haber sido fehacientemente demostrada la causal eximente de responsabilidad esgrimida por la entidad demandada, no queda otro camino que mantener incólume la conclusión a la que se llegó en los párrafos precedentes, de acuerdo con la cual el Instituto de Desarrollo Urbano –IDU– fue causante del daño cuya indemnización persigue Ferrovías, lo que ocurrió en el marco de una conducta de la entidad demandada que contrarió la normatividad aplicable y que, por lo tanto, constituye una falla del servicio

DAÑO POR OCUPACIÓN DE HECHO DERIVADO DE OBRA PÚBLICA – De Corredor Férreo del Sur para construcción de la troncal Norte-Quito-Sur / HECHO NOTORIO - Entrada en operación del sistema de transporte Transmilenio en la zona del portal del sur, a la altura del cementerio El Apogeo / PERTURBACIÓN DE BIEN FISCAL - Construcción de obra pública por parte del Instituto de Desarrollo Urbano / RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR OCUPACIÓN DE HECHO – Por el daño causado a Ferrovías como propietaria o guardadora del bien inmueble Corredor férreo del sur

Para la Sala es claro que la guarda del “Corredor Férreo del Sur” corresponde a Ferrovías quien, de conformidad con las normas sobre su creación y funcionamiento, tenía la misión de utilizarlo para el cumplimiento de su objeto

misional, que lo era el desarrollo de la malla ferroviaria. (...) estima la Sala que están dados todos los elementos para, desde el punto de vista de la responsabilidad objetiva, declarar que el daño sufrido por Ferrovías es imputable al Instituto de Desarrollo Urbano –IDU–, en la medida en que se acreditó, tal como se reseñó en el acápite referido a la demostración del daño cuyo resarcimiento se persigue, que la entidad demandante figuraba como propietaria o guardadora del bien inmueble denominado “Corredor férreo del sur” y, adicionalmente, que este resultó afectado como consecuencia de la construcción de la troncal NQS del sistema de transporte masivo Transmilenio, circunstancia esta que surge de los diversos oficios en los que la empresa ferroviaria le solicita a la accionada que cese la ocupación del mencionado bien, y le pide el pago de una compensación que repare dicho menoscabo (...) y con el hecho notorio de la entrada en operación del sistema de transporte Transmilenio en la zona del portal del sur, a la altura del cementerio “El Apogeo”, todo lo cual indica que la perturbación del aludido corredor ferroviario, tuvo como causa originaria y preponderante la construcción de una obra pública por parte del Instituto de Desarrollo Urbano –IDU–. (...) no se ve impedido el surgimiento de la responsabilidad en el sub lite por el hecho de que la ocupación haya sido causada por una entidad pública pues, tal como se define en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, el legislador no hace distinción alguna en lo que tiene que ver con el carácter de la entidad causante de la perturbación, o el tipo del inmueble afectado por ese tipo de hecho dañoso”.

FALLA DEL SERVICIO POR OCUPACIÓN DE HECHO / FALLA DEL SERVICIO DE ENTIDAD DISTRITAL POR VARIAR DESTINACIÓN DE BIEN FISCAL

Considera la Sala que en el presente caso es predicable una falla del servicio manifiesta en la actividad desplegada por la entidad distrital demandada, comoquiera que de forma inconsulta procedió a variar la destinación de un bien fiscal sin que para ello contara con la debida autorización por parte de la entidad que tenía a su cargo la guarda del inmueble, lo que a su vez derivó en desconocimiento de la coordinación que debe existir entre las entidades estatales de los diferentes órdenes de la administración. (...) constituye una falla del servicio el hecho de que el Instituto de Desarrollo Urbano, en contrariedad con la normatividad aplicable y haciendo caso omiso de las advertencias de la Empresa Colombiana de Vías Férreas, haya procedido de facto a ocupar los terrenos del “Corredor Férreo del Sur”, lo que implicó que se perjudicara el cumplimiento de las misiones que tenía a su cargo Ferrovías, entre ellas el desarrollo y mantenimiento de la infraestructura ferroviaria del país (...) la forma en que se dio la ocupación de los predios por parte de del Instituto de Desarrollo Urbano, esto es, ignorando varias solicitudes oficialmente formuladas por Ferrovías en el sentido de que ello no se materializara, es un comportamiento que denota una total falta de ánimo del instituto demandado para actuar en coordinación con los intereses, finalidades y funciones de las demás entidades públicas, lo que a su vez contraviene lo establecido en el artículo 288 de la Constitución Política. (...) es claro para la Sala que, además de la atribución de responsabilidad al IDU por aplicación del régimen objetivo de responsabilidad, en el presente caso es posible realizar dicho juicio de imputación con base en la demostrada falla del servicio que se ha venido aludiendo, lo que denota que la actuación de la entidad demandada se dio por fuera de los parámetros legales que debían guiar su comportamiento”.

SOLEMNIDAD PARA ENAJENAR BIEN INMUEBLE / RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR NO PROTEGER BIEN FISCAL / RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO POR PERTURBACIÓN Y CAMBIO DE DESTINACIÓN DE BIEN

INMUEBLE

Es cierto que las partes de la presente contención suscribieron el convenio interadministrativo n.º 0000-007-00-2000 del 24 de mayo de 2000, cuyo objeto era fijar los mecanismos de entrega del corredor férreo, lo cierto es que en el sub iudice dicho negocio jurídico resultó ineficaz para efectos de transferir la propiedad de los aludidos terrenos, comoquiera que las normas pertinentes establecen que la enajenación de bienes inmuebles requiere la solemnidad sustancial relacionada con el otorgamiento de una escritura pública, requisito que en el caso de análisis brilla por su ausencia. (...) considera la Sala que en el plenario no existe prueba alguna que permita afirmar fehacientemente que el “Corredor Férreo del Sur” estaba desaprovechado o que venía siendo ocupado por terceros. Y es que, aún si se admitiera que fueron probadas estas situaciones, ello no sería excusa suficiente para que el Instituto de Desarrollo Urbano –IDU– procediera, como lo hizo, a empeorar la perturbación del bien con su ocupación y el cambio de su destinación pues, antes bien, era su obligación velar por su protección.(...) por no haber sido fehacientemente demostrada la causal eximente de responsabilidad esgrimida por la entidad demandada, no queda otro camino que mantener incólume la conclusión a la que se llegó en los párrafos precedentes, de acuerdo con la cual el Instituto de Desarrollo Urbano –IDU– fue causante del daño cuya indemnización persigue Ferrovías, lo que ocurrió en el marco de una conducta de la entidad demandada que contrarió la normatividad aplicable y que, por lo tanto, constituye una falla del servicio”.

RÉGIMEN OBJETIVO DE RESPONSABILIDAD – Por ocupación de hecho / FALLA DEL SERVICIO POR OCUPACIÓN DE HECHO DE BIEN INMUEBLE / RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR OCUPACIÓN DE INMUEBLE - Presupuestos. Configuración

Considera la Sala que en el presente caso es predicable una falla del servicio manifiesta en la actividad desplegada por la entidad distrital demandada, comoquiera que de forma inconsulta procedió a variar la destinación de un bien fiscal sin que para ello contara con la debida autorización por parte de la entidad que tenía a su cargo la guarda del inmueble (...) estima la Sala que están dados todos los elementos para, desde el punto de vista de la responsabilidad objetiva, declarar que el daño sufrido por Ferrovías es imputable al Instituto de Desarrollo Urbano –IDU–, (...) y, adicionalmente, que este resultó afectado como consecuencia de la construcción de la troncal NQS del sistema de transporte masivo Transmilenio, circunstancia esta que surge de los diversos oficios en los que la empresa ferroviaria le solicita a la accionada que cese la ocupación del mencionado bien, y le pide el pago de una compensación que repare dicho menoscabo (...) en el sub lite, donde una persona de derecho público –Ferrovías– pide el resarcimiento de los daños surgidos como consecuencia de la ocupación de un bien inmueble de carácter fiscal –“Corredor férreo del sur”–, resulta plenamente aplicable el régimen objetivo de responsabilidad que, de conformidad con la jurisprudencia, es pertinente a los casos en los que se pide la declaración de responsabilidad por la ocupación temporal o permanente por causa de trabajos públicos o por cualquier otra causa

DAÑO ANTIJURIDICO - Ocupación permanente de bienes fiscales por obra pública / DAÑO JURIDICO - Cambio de destinación de bien público

La Sala tiene por demostrado el daño alegado por la parte actora, que lo es la ocupación permanente del inmueble denominado “Corredor Férreo del Sur”. Ello por cuanto el mismo es un bien fiscal que se encontraba bajo la guarda de la

empresa hoy demandante en reparación quien, bajo esa premisa, se vio menoscabada por el cambio de destinación de unos inmuebles que, de conformidad con el ordenamiento jurídico, debían ser utilizados para el cumplimiento del objeto misional de Ferrovías, que lo era el desarrollo, mejoramiento y ampliación de la malla ferroviaria (...) la ocupación de bienes inmuebles según está regulado dicho título de imputación en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, estima la Sala que aquéllas encuentran perfecta adecuación con la premisa fáctica que exhibe el caso que ahora concita su atención, pues el daño delineado en los párrafos precedentes está referido a la ocupación de unos bienes inmuebles debido a la realización de trabajos públicos (...) todo lo cual indica que la perturbación del aludido corredor ferroviario, tuvo como causa originaria y preponderante la construcción de una obra pública por parte del Instituto de Desarrollo Urbano –IDU–.

BIEN DE USO PÚBLICO - Función misional de prestar un servicio público / SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE - De ferrocarril / CORREDORES FERROVIARIOS - Son bienes de uso público

[H]a dicho la doctrina que son de uso público los bienes que están afectados a la prestación de un servicio público, que son imprescindibles para tales efectos y que, además, están disponibles para todas las personas (...) al sub lite, se tiene que los corredores ferroviarios, como sería el caso del denominado “Corredor Férreo del Sur”, serían bienes de uso público si y sólo si los mismos estuvieran cumpliendo con la finalidad para la cual estaban concebidos, como lo es la construcción de una infraestructura que pueda servir para el transporte por ferrocarril. No obstante, en el caso concreto se aprecia que el mencionado corredor no estaba siendo usado para las finalidades para las cuales fue concebido, lo que permitió que fuera ocupado por la construcción de la troncal NQS del sistema Transmilenio, de tal manera que no existe otro camino que considerar los referidos terrenos como bienes fiscales, tal como lo dijo el Tribunal a quo en su sentencia

GUARDA DE BIEN FISCAL - A cargo de la Empresa Colombiana de Vías Férreas –Ferrovías / GUARDA DE BIEN FISCAL - Marco legal aplicable

[D]entro del proceso está demostrado que la guarda sobre el bien fiscal conocido como “Corredor Férreo del Sur” le corresponde a la Empresa Colombiana de Vías Férreas –Ferrovías– habida cuenta de que, por un lado, así lo establecen el marco legal pertinente y la escritura pública n.º 05226 del 30 de junio de 1992, que constituyen justo título de la propiedad predicable a favor de la mencionada empresa. Además, por otra parte, porque así lo publicita el respectivo certificado expedido por la correspondiente oficina de registro de instrumentos públicos (...) en el caso concreto, la Nación transfirió a Ferrovías la propiedad del “Corredor Férreo del Sur” según lo que se pactó en la escritura pública n.º 05226 del 30 de junio de 1992

FUNCION MISIONAL DE FERROVIAS - Desarrollo de la malla ferroviaria

[P]ara la Sala es claro que la guarda del “Corredor Férreo del Sur” corresponde a Ferrovías quien, de conformidad con las normas sobre su creación y funcionamiento, tenía la misión de utilizarlo para el cumplimiento de su objeto misional, que lo era el desarrollo de la malla ferroviaria

FALLA DEL SERVICIO - Por variar la destinación de un bien fiscal

[C]onsidera la Sala que en el presente caso es predicable una falla del servicio manifiesta en la actividad desplegada por la entidad distrital demandada, comoquiera que de forma inconsulta procedió a variar la destinación de un bien fiscal sin que para ello contara con la debida autorización por parte de la entidad que tenía a su cargo la guarda del inmueble, lo que a su vez derivó en desconocimiento de la coordinación que debe existir entre las entidades estatales de los diferentes órdenes de la administración (...) constituye una falla del servicio el hecho de que el Instituto de Desarrollo Urbano, en contrariedad con la normatividad aplicable y haciendo caso omiso de las advertencias de la Empresa Colombiana de Vías Férreas, haya procedido de facto a ocupar los terrenos del "Corredor Férreo del Sur", lo que implicó que se perjudicara el cumplimiento de las misiones que tenía a su cargo Ferrovías, entre ellas el desarrollo y mantenimiento de la infraestructura ferroviaria del país

APLICACIÓN DEL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE COORDINACIÓN - Presupuestos. No se configuró

[L]a forma en que se dio la ocupación de los predios por parte de del Instituto de Desarrollo Urbano, esto es, ignorando varias solicitudes oficialmente formuladas por Ferrovías en el sentido de que ello no se materializara, es un comportamiento que denota una total falta de ánimo del instituto demandado para actuar en coordinación con los intereses, finalidades y funciones de las demás entidades públicas, lo que a su vez contraviene lo establecido en el artículo 288 de la Constitución Política (...) pareciera que el IDU tuviera la errada convicción de que los entes territoriales pueden ser ruedas sueltas cuyos intereses debieran prevalecer siempre sobre los demás intereses del Estado, lo que es una postura que resulta abiertamente contraria a los preceptos que acaban de citarse, y que es demostrativa de una protuberante falla del servicio

HECHO DE LA VICTIMA / HECHO DE TERCEROS- No se configuró

[E]n el sub examine no se observa la configuración de la causal eximente de responsabilidad que el IDU quiso fincar, por un lado, en el supuesto hecho de la víctima consistente en el no aprovechamiento del corredor férreo y la suscripción de varios convenios administrativos en los que se insinuaba la intención de su enajenación y, por otra parte, en el hecho de que los predios ya estaban siendo ocupados por terceras personas (...) considera la Sala que en el plenario no existe prueba alguna que permita afirmar fehacientemente que el "Corredor Férreo del Sur" estaba desaprovechado o que venía siendo ocupado por terceros. Y es que, aún si se admitiera que fueron probadas estas situaciones, ello no sería excusa suficiente para que el Instituto de Desarrollo Urbano –IDU– procediera, como lo hizo, a empeorar la perturbación del bien con su ocupación y el cambio de su destinación pues, antes bien, era su obligación velar por su protección

REQUISITOS DE LA ENAJENACIÓN DE BIEN PÚBLICO - De solemnidad en escritura pública

[S]uscribieron el convenio interadministrativo n.º 0000-007-00-2000 del 24 de mayo de 2000, cuyo objeto era fijar los mecanismos de entrega del corredor férreo, lo cierto es que en el sub iudice dicho negocio jurídico resultó ineficaz para efectos de transferir la propiedad de los aludidos terrenos, comoquiera que las normas pertinentes establecen que la enajenación de bienes inmuebles requiere la solemnidad sustancial relacionada con el otorgamiento de una escritura pública , requisito que en el caso de análisis brilla por su ausencia

RECONOCIMIENTO DE PERJUICIOS MATERIALES EN LA MODALIDAD DE DAÑO EMERGENTE - Por ocupación de inmueble

El daño emergente está representado en las porciones de terreno que, por virtud de la ocupación de hecho obrada por el Instituto de Desarrollo Urbano –IDU–, la entidad demandante dejó de tener bajo su guarda en el predio denominado “Corredor Férreo del Sur”

AVALÚO DE BIENES FISCALES - Régimen legal aplicable

[S]egún insiste la Sala, los bienes materia de litigio son fiscales, y ello no quiere decir que su precio pueda ser inferior al de los bienes privados pues por mandato de las leyes 9 de 1989 y 388 de 1997 se calcula con base en el valor comercial la eventual compra o expropiación que el Estado haga de los bienes privados para afectarlos al uso público

CONDENA EN ABSTRACTO - Por carencia de elementos de juicio para tasarla / CONDENA EN ABSTRACTO - Régimen legal aplicado

[P]ara el cálculo de la indemnización de perjuicios por daño emergente se proferirá una condena en abstracto en los términos del artículo 172 del Código Contencioso Administrativo

FUENTE FORMAL: CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTÍCULO 172

APELANTE UNICO - Aplicación del principio de non reformatio in pejus

[S]e aclara que, en aras de preservar la garantía de la non reformatio in pejus que cobija los intereses del Instituto de Desarrollo Urbano en su condición de apelante único, el valor determinado durante el incidente que establezca la condena en concreto, en ningún caso podrá sobrepasar el monto de lo decretado como indemnización por el tribunal a quo en la sentencia del 22 de julio de 2009, actualizado este último guarismo a la fecha en la cual el juzgador de primera instancia profiera la providencia que ponga fin al trámite incidental

REGISTRO DE SENTENCIA - Presupuestos / INSCRIPCIÓN DE SENTENCIA - Opera como título traslativo de dominio / INSCRIPCIÓN DE SENTENCIA EN OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS - Cuando es condenatoria constituye título traslativo de dominio

[L]a sentencia de condena deberá ser inscrita en la oficina de registro de instrumentos públicos para efectos de que sirva como título traslativo de dominio (...) la Sala ordenará la inscripción de la presente sentencia en el folio de matrícula inmobiliaria, en aras de establecer que el bien denominado “Corredor Férreo del Sur” ahora es propiedad del Instituto de Desarrollo Urbano

REDUCCIÓN DE CONDENAS - Por pagos de valorización de bienes ocupados

[S]e ordenará una reducción de las condenas por concepto de los pagos por la valorización de los predios afectados, pues tal como se dijo en los párrafos sobre estudio del daño, en el presente caso se trató de la ocupación de unos bienes de carácter fiscal, que frente a los cobros por valorización se comportan como si fueran bienes privados

COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN SEGUNDA INSTANCIA - En razón a la cuantía

La Sala es competente para decidir el asunto por tratarse del recurso de apelación presentado contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en un proceso que, por su cuantía, tiene vocación de doble instancia

FUENTE FORMAL: LEY 446 DE 1998 - ARTÍCULO 55 / CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - ARTÍCULO 172

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA

SUBSECCIÓN B

Consejero ponente: DANILO ROJAS BETANCOURTH

Bogotá, D. C. veinticinco (25) de septiembre de dos mil diecisiete (2017)

Radicación número: 25000-23-26-000-2007-00411-01(38141)

Actor: EMPRESA COLOMBIANA DE VÍAS FÉRREAS

Demandado: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO

Referencia: APELACIÓN SENTENCIA - ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA -

Corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia de fecha 22 de julio de 2009, proferida por la Subsección "B" de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por medio de la cual se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda. La providencia apelada será modificada.

SÍNTESIS DEL CASO

Desde el año 1992, la Empresa Colombiana de Vías Férreas –Ferrovías–, cuya liquidación se inició mediante el Decreto n.º 1791 del 26 de junio de 2003, aparece en el folio de matrícula inmobiliaria como propietaria del inmueble denominado "Corredor Férreo del Sur" en la ciudad de Bogotá, que le fue cedido como aporte

por la Nación mediante la escritura n.º 05226 del 30 de junio de 1992, esto con el fin de que se implementara la expansión y modernización de la malla ferroviaria nacional y de la ciudad de Bogotá D.C., en desarrollos tales como el proyecto de tren de cercanías. A partir del mes de junio de 1995, cuando se empezaron a elaborar los primeros diseños del sistema de transporte masivo Transmilenio, el Instituto de Desarrollo Urbano –IDU– le manifestó a Ferrovías la necesidad de que ésta cediera las franjas de terreno involucradas en el “Corredor Férreo del Sur”, para poder llevar a cabo la construcción de la troncal NQS del mencionado sistema de transporte. A partir del año 2002, sin que lograra llegarse a un acuerdo definitivo entre las partes involucradas, la entidad hoy demandada procedió a diseñar y construir la troncal NQS de Transmilenio, sin tener en cuenta la preservación de los corredores ferroviarios, los cuales fueron ocupados por el IDU con la implementación de la mencionada obra pública, sin que se entregara compensación alguna a Ferrovías. La troncal NQS de Transmilenio fue entregada el 15 de abril de 2006.

ANTECEDENTES

I. Lo que se demanda

1. Mediante escrito presentado el 16 de julio de 2007 ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (f. 1-27, c. 1) la Empresa Colombiana de Vías Férreas –Ferrovías–, interpuso acción de reparación directa con el fin de que se hagan las siguientes declaraciones y condenas:

1. Que se declare que el IDU, es responsable solidariamente civil y administrativamente por los perjuicios de toda índole causados a la Empresa Colombiana de Vías Férreas – Ferrovías (hoy en liquidación), propietaria y poseedora del bien inmueble especificado en el acápite de hechos de este libelo.

2. Como consecuencia de esta responsabilidad, se condene al INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO – IDU, a indemnizar a Ferrovías en Liquidación por la totalidad de perjuicios causados y probados dentro del proceso por la ocupación permanente de los predios de su propiedad; igualmente, que se condene solidariamente al IDU a pagar el valor total del área¹ ocupada, inutilizada e inaprovechable por Ferrovías (hoy en liquidación), referida en este libelo según lo probado dentro del proceso; perjuicios que estimo en una suma mayor a la referida en el acápite de “estimación de la cuantía” y de conformidad a lo que

¹ [1] “El área total usurpada e inutilizada-inservible con motivo de la ocupación permanente del IDU por el desarrollo del proyecto de Transmilenio NQS tramo sur, es de CUARENTA Y DOS MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y CINCO METROS CUADRADOS CON OCHENTA Y OCHO CMS CUADRADOS (42.855,88 MTS²)”.

llegare a probarse; también que se condene solidariamente a los accionados por todo aquel daño de cualquier naturaleza que llegare a probarse dentro del proceso.

3. Que se reconozca y decrete la respectiva indexación e intereses de cualquier índole a que haya lugar sobre las condenas solicitadas.

4. Condenar en costas y costos al accionado.

5. Ordenar que se cumpla la sentencia por parte del accionado, en los términos del artículo 176, 177 y 178 C.C.A (mayúsculas del texto citado).

1.1. Como fundamento fáctico de sus pretensiones, el demandante relata que por virtud de la escritura pública n.º 5226 del 30 de junio de 1992, Ferrovías se convirtió en detentadora del corredor férreo del sur “... comprendido entre la intersección Autopista Sur con Avenida Villavicencio hasta el límite del perímetro urbano...”, bienes que a juicio de la entidad accionante son de uso público, de conformidad con varios pronunciamientos que cita del Consejo de Estado. Se dice en la demanda que, con ocasión de la construcción del tercer tramo de la troncal NQS Sur del sistema de transporte masivo Transmilenio, obra culminada en el mes de abril de 2006, el Instituto de Desarrollo Urbano –IDU– ocupó los mencionados terrenos en una cabida de 28 603,06 metros cuadrados, lo que implicó que los corredores ferroviarios que detentaba Ferrovías quedaron sin posibilidad de ser utilizados. Todo ello se hizo, según se narra en el libelo introductorio, sin que se adelantara negociación alguna con la empresa que ahora persigue judicialmente la indemnización de perjuicios, lo que implica un incumplimiento de lo dispuesto en las leyes 9 de 1989 y 388 de 1997.

1.2. La parte demandante alega que los hechos descritos en el apartado anterior dan lugar a la responsabilidad del IDU por la falla del servicio que surgió del incumplimiento de las mencionadas normas, y porque se configura la responsabilidad objetiva que normativamente es aplicable por el hecho de la ocupación de inmuebles. En relación con el carácter de estos últimos en el caso concreto, Ferrovías señala que todos los bienes afectos a la prestación del servicio ferroviario, son bienes de uso público materia de administración por parte de la empresa, lo que hace procedente la indemnización de perjuicios a su favor y a cargo de la demandada, tal como lo disponen la Ley 76 de 1920, el Decreto 1075 de 1954, y las leyes 146 de 1963, 105 de 1993 y 335 de 1996, interpretadas en varios pronunciamientos por el Consejo de Estado en el sentido de afirmar que los corredores férreos no pueden ser objeto de ocupación de índole alguna.

II. Trámite procesal

2. Admitida la acción, y ordenada su notificación y traslado mediante auto del 1º de mayo de 2007 (fl. 30, c.1), el Instituto de Desarrollo Urbano –IDU– presentó escrito de **contestación de la demanda**, en el que se opuso a la prosperidad de las pretensiones formuladas por la demandante (fls. 35 y sgts. c.1). Para tal efecto aseveró que Ferrovías no acreditó ser la propietaria de las áreas de terreno respecto de las cuales se alega la ocupación, lo cual debe hacerse con base en el respectivo certificado expedido por la oficina de registro de instrumentos públicos, en los términos del artículo 756 del Código Civil. Por la misma vía, alega que no está demostrada la legitimación en la causa por activa de la accionante, pues el corredor férreo supuestamente afectado fue otorgado en concesión a otra empresa –denominada Ferrocarriles del Norte S.A. o FENOCO– a partir del 27 de julio de 1999, de tal forma que le correspondía a esta autorizar la ocupación de las respectivas franjas por la construcción de la troncal de Transmilenio en la avenida NQS, en el tramo sur, aval que fue otorgado tanto por la mencionada concesionaria, como también por entidades públicas tales como el Ministerio de Transporte y el Instituto Nacional de Concesiones –INCO–. Agrega que entre la administración distrital y la empresa demandante sí se suscribieron varios acuerdos y convenios por medio de los cuales se autorizaba la utilización del corredor ferroviario del sur, lo que implica que la eventual ocupación se dio en forma jurídica y no fue de hecho. Añade que, como los bienes objeto de la demanda son de uso público, entonces no puede hablarse de una ocupación ilegal, pues es el mismo Estado quien está aprovechando las áreas para el logro del objetivo con miras al cual fueron constituidas, que lo es el transporte público. Finalmente, el IDU concluye que la desaparición del tramo ferroviario referido en la acción de reparación directa, no ocurrió por causa de la construcción de la troncal del sistema Transmilenio, sino por las afectaciones llevadas a cabo desde años atrás por otras personas, en los siguientes términos:

Antes de la construcción de las obras de Transmilenio, el corredor férreo ya había desaparecido, como se ilustra en las fotografías que se aportan con esta contestación, donde se muestra que el corredor férreo ya había sido ocupado por las diferentes construcciones realizadas por particulares y el mismo Distrito Capital (construcción de la Avenida Villavicencio, Avenida Bosa, Autopista Sur, construcciones de hace más de diez o quince años), así como construcciones como Carrefour, Carboquímica, Cementerio Jardines del Apogeo, etc., o simplemente con el paso del tiempo y falta de seguimiento del Estado e inutilización del tramo Sur del corredor férreo, este desapareció. El Instituto de Desarrollo Urbano, a través de la firma Transmilenio del Sur S.A., mantuvo las

mismas condiciones en que se encontraba el corredor férreo ya desaparecido, con la construcción de las obras de Transmilenio... (fl. 31, c. 1).

3. Surtido el trámite de rigor y practicadas las pruebas decretadas², el *a quo*, mediante providencia calendada el 22 de abril de 2009 (f. 286, c. 1), corrió traslado a las partes para que presentaran **alegatos de conclusión en primera instancia**, oportunidad de la cual hicieron uso los intervinientes procesales, tal como pasa a resumirse:

3.1. **La parte demandada**, Instituto de Desarrollo Urbano (fls. 287 y sgts., c. 2), por una parte, insistió en que deberían denegarse las pretensiones de la demanda pues, según dice, al apreciar las pruebas obrantes en el litigio puede concluirse que están debidamente fundamentados todos los argumentos esbozados en el escrito de contestación de la demanda, en especial lo que tiene que ver con que (i) la parte actora no está legitimada en la causa por activa, (ii) las obras de la troncal NQS de Transmilenio fueron debidamente autorizadas, (iii) no puede hablarse de ocupación irregular cuando las obras las realizan entidades públicas en bienes de uso público, y (iv) que no existió una falla del servicio por parte de la entidad contra la cual se dirige la demanda.

3.1.1. Frente a lo primero, esto es la legitimación para accionar, afirma que la misma correspondía al Instituto Nacional de Vías por estar actualmente a su cargo la administración de las vías férreas, y al haber sido liquidada la empresa Ferrovías. En sus palabras:

En este sentido es evidente la falta de legitimación en la causa para demandar del actor, pues de una parte no tiene ni el uso ni goce de la propiedad que reclama y mucho menos estará autorizado para cobrar sumas de dinero o indemnización de su patrimonio de conformidad con el artículo 13 del Decreto 1791 de 2003 (fl. 290, c.1).

3.1.2. En relación con lo segundo, atinente con la autorización para la realización de las obras del sistema Transmilenio, reitera que Ferrovías ha participado activamente en la planeación e implementación de las correspondientes construcciones, sin que en momento alguno se haya demostrado desavenencia alguna relacionada con el trazado y diseño de la troncal NQS Sur, razón por la cual no puede hablarse de que la ocupación del corredor férreo se hizo de forma inconsulta. Al respecto cita varios convenios interadministrativos que, a juicio del

² En auto del 28 de noviembre del año 2007 (f. 83, c.1).

IDU, demuestran la aquiescencia de Ferrovías para la realización de algunas obras cercanas al corredor férreo. Y concluye:

Significa todo lo anterior que el Instituto de Desarrollo Urbano, siempre acudió a las entidades competentes para lograr las autorizaciones y permisos necesarios para la construcción del proyecto y utilización de algunas franjas de terreno del corredor férreo. Cabe anotar que los diseños y planos suministrados a estas contaron con la aprobación del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, quien tiene a su cargo regular el uso del suelo, de conformidad con la normatividad del Concejo Distrital (fl. 293, c.1).

3.1.3. Al referirse al tercer argumento, insiste en que no era procedente que el IDU adelantara trámites de expropiación respecto de los inmuebles materia del litigio, pues se trata de bienes de uso público que no pueden ser materia de dicho trámite, razón que es suficiente para concluir que no se puede hablar de ocupación irregular de los mismos.

3.1.4. En lo demás, después de insistir en las objeciones formuladas a un dictamen pericial practicado dentro del proceso, reafirma que todas las actuaciones del IDU se hicieron en el marco de la normatividad pertinente, lo que implica que no sea posible atribuirle responsabilidad a dicha entidad por los daños cuya indemnización persigue la empresa Ferrovías. Frente a este punto, insiste en que al tratarse de bienes de uso público, no puede hablarse de que la mencionada empresa sea propietaria de los mismos, pues la legislación los define como exentos de cualquier posibilidad de apropiación o enajenación, lo que implica que deban ser denegadas las deprecaciones hechas por la mencionada entidad pública en el marco del *sub lite*.

3.2. Por su lado, el Instituto Nacional de Vías –INVÍAS– como sustituto de la liquidada empresa Ferrovías –**parte demandante**– (fls. 300 y sgts. c.1), en respuesta a los argumentos de defensa manifestados por el IDU, adujo que el carácter de bienes de uso público predicable de las vías férreas, tal como dicho cariz ha sido definido por la doctrina y la jurisprudencia ampliamente citadas en los alegatos, no es motivo suficiente para sostener que se trata de inmuebles carentes de titularidad y que, por tanto, pueden ser ocupados en cualquier tiempo para la realización de obras públicas, pues dicha concepción iría en contra del deber de protección del patrimonio público. En lo demás, el demandante hace una reafirmación de los hechos alegados en la demanda, los cuales considera demostrados con los documentos y demás pruebas arrimados al litigio.

4. La Subsección "B" de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca profirió **sentencia de primera instancia** el 22 de julio de 2009, con las siguientes decisiones:

PRIMERO. DECLARAR no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por activa de la EMPRESA COLOMBIANA DE VÍAS FÉRREAS-FERROVÍAS EN LIQUIDACIÓN, de acuerdo con los argumentos expuestos en la motivación.

SEGUNDO. DECLARAR no probada la objeción por error grave propuesta por la parte demandada contra el dictamen pericial practicado en el proceso de acuerdo con la motivación dada.

TERCERO. DECLARAR la existencia de responsabilidad patrimonial por parte del INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO-IDU en la ocupación permanente de los predios de propiedad de la EMPRESA COLOMBIANA DE VÍAS FÉRREAS-FERROVÍAS EN LIQUIDACIÓN y, en consecuencia:

CUARTO. CONDENAR al INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO-IDU a pagar a la EMPRESA COLOMBIANA DE VÍAS FÉRREAS-FERROVÍAS EN LIQUIDACIÓN, por concepto de perjuicios materiales en la modalidad de daño emergente, la suma de catorce mil doscientos ochenta y tres millones novecientos cuarenta y siete mil ochocientos pesos moneda corriente (\$14.283.947.800).

QUINTO. Sin condena en costas.

SEXTO. Ejecutoriada la presente providencia, liquídense por Secretaría los gastos ordinarios del proceso y en caso de remanentes devuélvanse al interesado. Lo anterior, de conformidad con lo establecido en los artículos 7 y 9 del acuerdo n.º 2552 de 2004, de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura (fl. 384, c. ppl).

4.1. Para tal efecto, en la sentencia se consideró, en primer lugar, que la empresa Ferrovías sí está legitimada para interponer la acción de reparación directa en el caso concreto, comoquiera que se acreditó, con base en un certificado expedido por la respectiva oficina de instrumentos públicos, que mediante escritura pública n.º 05226 del 30 de junio de 1992 se designó a la hoy accionante en reparación como titular de los bienes que constituyen el corredor férreo del sur en la ciudad de Bogotá. Al revisar el fondo del caso, el Tribunal *a quo* dijo que al IDU le era atribuible la responsabilidad, en la medida en que se demostró, según dictamen pericial cuya objeción no se encontró fundada, que el mencionado instituto ocupó un área de 42 893,03 metros cuadrados correspondiente a unos bienes inmuebles de carácter fiscal de que era titular la empresa Ferrovías, hecho por el cual esta última no recibió compensación alguna, a pesar de que ello se había pactado en sendos convenios interadministrativos. Y en cuanto a los perjuicios, el *a quo* dotó

de plena credibilidad al concepto emitido por el perito evaluador nombrado dentro del proceso, por lo que tasó la indemnización a pagar en la suma de \$14 283 947 800. Se citan de la sentencia los apartes pertinentes a la síntesis que se acaba de ilustrar:

Así las cosas, la Empresa Colombiana de Vías Férreas – Ferrovías en liquidación – tenía a su cargo el corredor férreo y sus anexidades, así como los bienes muebles e inmuebles destinados a la explotación férrea. No todos los bienes mencionados pueden clasificarse de uso público destinados a la infraestructura férrea, pues algunos están destinados a explotación comercial u otros fines, que a pesar de pertenecer a la infraestructura férrea, no encajan dentro de la noción de bienes de uso público (f. 378, c. ppl).

(...)

Lo anterior encuentra asidero ya que al proceso se allegó la prueba de que el derecho de dominio sobre los predios del corredor férreo del sur corresponde legalmente a la Empresa Colombiana de Vías Férreas – Ferrovías en liquidación, al aparecer como titular de estos en la Escritura Pública n.º 05226 con fecha 30 de junio de 1992 de la Notaría 21 del Círculo de Bogotá (fl. 122 a 131 c. 2), y el certificado de libertad y tradición correspondiente a la matrícula inmobiliaria n.º 50S-1032767 (fl. 145 c. 2). De acuerdo con éste último documento este inmueble ha sido objeto de múltiples contratos de compraventa parcial, aún desde que eran de propiedad de Ferrocarriles Nacionales de Colombia, así como luego de que Ferrovías adquirió su dominio.

De entrada puede deducirse que existe una afectación grave al ocuparla con la troncal de Transmilenio, pues al ocuparla, para dar paso al sistema de transporte masivo de buses articulados, se hace inviable la operación del corredor férreo. Conforme con las pruebas recaudadas, en este caso en el dictamen pericial (cuaderno 3), es evidente que la entidad demandada desconoció el derecho de dominio de la demandante al realizar obras sobre predios de su propiedad... (fl. 380, vuelto, c. ppl).

(...)

Se vislumbra conforme los apartes del convenio interadministrativo celebrado entre las partes en 1995, que existía la intención de permutar los bienes objeto de la ocupación, a cambio de ubicar en otros predios en la Avenida Longitudinal de Occidente, el corredor férreo del sur que se entregaría para las obras de Transmilenio. Sin embargo, ninguna de las partes allegó las escrituras que permitan inferir que este convenio se haya perfeccionado de la manera en que acordaron las partes en aquella oportunidad (fl. 381, vuelto, c. ppl).

(...)

En consecuencia, y de acuerdo al acerbo probatorio analizado en conjunto, se tiene acreditado que el IDU ocupó de manera permanente los predios pertenecientes a Ferrovías en liquidación y que corresponden al denominado Corredor Férreo del Sur, con lo cual se perjudicó a la entidad demandante al despojarla del derecho de dominio sobre los bienes de que es titular (fl. 382, vuelto, y 383, c. ppl).

5. Contra la sentencia de primera instancia, la parte demandada interpuso y sustentó en tiempo **recurso de apelación** (fls. 435 y sgts., c. ppl). Como motivos de inconformidad expresó los siguientes:

5.1. Que, contrario a lo considerado por el Tribunal, no son bienes fiscales aquellos respecto de los cuales se predica la ocupación, sino que se trata de bienes de uso público, lo que implica que hay una imposibilidad jurídica para considerar que el INVÍAS se ha visto afectado con su ocupación, máxime cuando el aludido tipo de inmuebles no es susceptible de enajenación, argumento este que se pretende sustentar en varios pronunciamientos del Consejo de Estado y la Corte Constitucional. En los términos consignados en la alzada:

La sentencia recurrida califica el corredor férreo y sus anexidades como bienes fiscales, en contravía de lo definido en cuanto a la naturaleza jurídica de dichos bienes por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, tal como acaba de verse. Ese error fundamental vicia completamente la sentencia e incide directamente en la valoración del perjuicio, razones por las cuales debe ser revocada.

(...)

El detrimento del patrimonio de Ferrovías en liquidación, en concepto del Tribunal, se causó por tratarse de bienes fiscales, pero dicho detrimento no pudo haberse causado, a contrario sensu, por ser en realidad esos bienes de uso público. De acuerdo con los conceptos de la Sala de Consulta y Servicio Civil y de la jurisprudencia reiterada de las altas cortes, “los bienes inmuebles que conforman el corredor férreo, sus zonas anexas, contiguas o de seguridad, se clasifican como bienes de uso público”, según lo ha dicho la Sala de Consulta; o como lo afirma la Corte Constitucional, “el corredor férreo de propiedad de Ferrovías, bien de uso público que de conformidad con el artículo 63 de la Carta Política es inalienable, imprescriptible e inembargable”; o como afirma la Sección Primera, “se consideran como bienes de uso público... Tal es el caso de las vías férreas”, cuya “... franja de terreno anexidad de la vía férrea, necesariamente conserva la naturaleza del bien del cual forma parte”.

Resulta entonces de claridad meridiana que la vía férrea y su franja de terreno anexa son bienes de uso público, por lo que el Tribunal incurre en grueso error cuando los califica de bienes fiscales para deducir de allí una cuantiosa condena contra el IDU. Y esa consideración jurídica errada le permitió al perito hacer una valoración del presunto perjuicio, como si se tratara de la ocupación permanente de bienes que estuvieran en el comercio.

A manera de conclusión parcial, se impone la revocatoria de la sentencia del Tribunal porque su sustento radica en la consideración del Corredor Férreo y sus anexidades, en especial la franja de terreno contigua a la vía férrea, como bien fiscal, lo cual contradice la línea jurisprudencial de la Corporación en la materia, como consecuencias determinantes de la estimación del perjuicio (fls. 450 y 451, c. ppl).

5.2. Posteriormente sostiene que, aún si se mantuviera la decisión de declarar responsable al IDU por los daños cuya indemnización reclama la empresa Ferrovías, entonces sería necesario reducir el monto de la condena decretada por el juzgador de primera instancia pues, según considera, el perito valuador incurrió en el grave error de tasar el valor de los bienes ocupados como si se tratara de

inmuebles comerciables, cuando lo cierto es que eran bienes de uso público que se encontraban por fuera del comercio y que, por tanto, tenían un menor valor del conceptuado en el informe que sirvió de base al tribunal para tasar la condena a cargo de la entidad demandada. Además, dice, el aludido informe establece un área ocupada mayor de la que en realidad lo fue, lo que a su vez implicó un reconocimiento indemnizatorio mayor del pedido en la demanda y que no se compadece con la realidad de lo demostrado en el proceso. Tal como se expuso en la impugnación:

Como se manifestó al objetarse por error grave el dictamen pericial rendido dentro del proceso, en la práctica de esa prueba se tuvieron en cuenta variables inaplicables al caso concreto, por ser el corredor férreo un bien afectado al uso público y que, por lo tanto, se encuentra por fuera del comercio, lo que condujo a que la metodología empleada por el perito para determinar el monto de los perjuicios causados por la ocupación adolezca de graves errores y, así mismo, a la indebida tasación de los perjuicios por parte del Tribunal, puesto que el dictamen pericial fue la única prueba tenida en cuenta para dicho efecto.

(...)

En el asunto sub examine, la mayoría de las variables usadas por el auxiliar de la justicia para determinar el valor del metro cuadrado del corredor férreo ocupado por el IDU eran inaplicables porque tenían como punto de referencia bienes de naturaleza distinta a la del bien afectado por la actuación de la demandada, lo que a su vez llevó a la indebida tasación de perjuicios por el Tribunal. Mientras que el corredor férreo y su franja anexa es un bien inmueble de uso público, por tanto inalienable, imprescriptible e inajenable; la mayoría de los bienes tomados como punto de referencia en las variables empleadas por el perito ostentan una naturaleza completamente distinta...

(...)

5. En el presente caso, para efectos de determinar la cuantía del daño emergente, el Tribunal solamente podía considerar aquellos terrenos pertenecientes a FERROVÍAS respecto de los cuales se hubiera demostrado plenamente su ocupación por parte del IDU, como consecuencia de la construcción de las obras de Transmilenio. No podía incluir ni las áreas residuales, ni las áreas afectadas por los pasos a nivel, puesto que respecto de estas no se demostró la existencia de su ocupación.

Por el contrario, como se manifiesta expresamente en la experticia, estas áreas del corredor férreo no fueron ocupadas por el IDU, sino que la imposibilidad de su explotación económica se debe a otras causas, no imputables a la parte demandada. En lo que se refiere a las áreas residuales, las cuales abarcan la considerable extensión de 13.577,60 M², está demostrado que sobre éstas no fue realizada obra alguna, razón por la cual no se puede imputar a la entidad responsabilidad patrimonial alguna por la ocupación permanente. En lo que concierne a las "áreas paso a nivel", tampoco se demostró que éstas fueron ocupadas por la realización de las obras de Transmilenio sino que la imposibilidad de su explotación económica obedece a la presencia de vías sobre las mismas, cuestión completamente ajena al presente litigio.

(...)

En el presente proceso, el apoderado de FERROVÍAS manifestó en el hecho décimo cuarto de su libelo que "Los trabajos de la Troncal NQS SUR tramo tres (3) terminaron y se inauguraron oficialmente en el mes de ABRIL del 2006", hecho

aceptado en la contestación de la demanda, razón por la cual el daño emergente (valor de los predios ocupados) debió haberse calculado con base en esa fecha y no en otras futuras. Sin embargo, la tasación del daño emergente efectuada por el perito y aceptada por el Tribunal se realizó a la fecha de práctica del dictamen pericial y no a la fecha de materialización o consolidación del daño (fls. 449 a 461, c. ppl).

6. Por auto calendado el 11 de marzo de 2011, se corrió traslado a los intervinientes procesales para que presentaran **alegatos de conclusión en segunda instancia** (f. 495, c. ppl), oportunidad en la cual se intervino en la forma en que pasa a reseñarse:

6.1. La **parte demandada** (fls. 496 y sgts. c. ppl.) insistió en las alegaciones que ya había hecho en las demás oportunidades procesales, y agregó que carece de vocación probatoria el dictamen pericial practicado dentro del proceso, comoquiera que el mismo tuvo en cuenta el valor de los predios ocupados al momento de practicarse la prueba, cuando lo procedente era remitirse a los guarismos existentes al momento en el que se materializó la ocupación. Y vertió la siguiente conclusión:

Las anteriores consideraciones deben conducir a revocar la sentencia recurrida y, en su lugar, denegar las pretensiones de la demanda.

Subsidiariamente, solicito la reducción del monto de la condena proferida contra el IDU, en los términos señalados en el presente alegato de conclusión. En vista de los errores graves del dictamen, de ser confirmada la sentencia del a quo, habría que proferir una condena en abstracto, para que mediante peritazgo (sic) o cualquiera otra prueba que estime pertinente la Sección, sea posible cuantificar el daño, teniendo en cuenta las limitaciones legales en materia comercial del inmueble avaluado (fl. 526, c. ppl).

6.2. La **Procuraduría Quinta Delegada ante el Consejo de Estado** (fls. 528 y sgts., c. ppl.), rindió su concepto en el sentido de solicitar que fuera confirmada la sentencia de primera instancia. Al respecto consideró, en primer lugar, que está demostrada la legitimación de Ferrovías para actuar en la causa por activa, en la medida en que los predios afectados aún se encontraban bajo su guarda al momento de interponerse la demanda, tal como lo demuestran las escrituras y los certificados de tradición y libertad aportados al proceso. Frente al fondo del asunto, estima el Ministerio Público que están dados los supuestos necesarios para atribuir responsabilidad al IDU por la ocupación de los bienes de uso público que se encontraban bajo la protección de la empresa Ferrovías, en la medida en que, si bien se suscribieron unos convenios interadministrativos entre esas partes

para la cesión del corredor ferroviario objeto de litigio, lo cierto es que jamás se dio cumplimiento a lo allí pactado y, antes bien, la ocupación de los predios se dio de facto y sin que se brindara contraprestación alguna a la hoy demandante en reparación. Se reproduce lo pertinente de las alegaciones hechas por la procuraduría:

Teniendo en cuenta lo anterior, en el expediente de la referencia se encuentra demostrada la propiedad de FERROVÍAS sobre el corredor férreo del Sur, esto a través de la escritura n.º 5226 de la Notaría 21 del Circuito Notarial de Bogotá³, así como mediante el certificado de tradición y libertad expedido el 5 de marzo de 2008⁴, donde consta que efectivamente para ese entonces aún permanecía bajo propiedad de la demandante el corredor férreo del Sur que hoy se involucra en el proceso de la referencia; por lo que no resulta predicable la excepción de falta de legitimación en la causa por activa que fuera alegada por el demandado.

(...)

Con fundamento en lo anterior, no aparece demostrado al interior del expediente que el IDU diera cumplimiento a las obligaciones contraídas en el acuerdo interadministrativo del 2 de junio de 1995, comprobándose que hizo uso del corredor férreo del Sur construyendo la fase de Transmilenio conocida como NQS Sur, sin haber reconocido suma alguna al propietario de dicho bien quien era FERROVÍAS, pues si bien es cierto que aquél contaba con autorización para el uso y goce del mismo, también lo es que tenía a su cargo el cumplimiento de varios procedimientos para que finalmente se entendiera a él como propietario de esta vía férrea, y que si no cumplía con ellos tal como sucedió, debía en consecuencia pagar el valor del inmueble ocupado para que finalmente llevara a cabo las obras mencionadas.

(...)

Ahora bien, debido a las circunstancias especiales que rodean este caso, se concluye que efectivamente se produjo una ocupación permanente de bien inmueble que pertenecía a FERROVÍAS justificado en que el IDU se apropió de dichos terrenos por razones de desarrollo urbano en la movilidad, que a pesar de contar con autorizaciones para usar y gozar de los mismos esto no lo facultaba a realizar las obras previstas, pues no cumplió con su obligación de entregar en permuta una porción de terreno afectada para ferrocarril al demandante, y tampoco la de pagar en consecuencia el valor del corredor férreo afectado por las obras desarrolladas por aquél tal como se había estipulado.

(...)

Atendiendo a lo también señalado en el recurso de alzada, es menester hacer acotación a la calidad que tienen los bienes involucrados en el sub lite, pues ha de delimitarse si los mismos son de uso público o fiscal, para que así pueda determinarse por parte del juzgador de segunda instancia el perjuicio que deberá reconocérsele a FERROVÍAS, por causa de la ocupación al bien de su propiedad.

(...)

Teniendo en cuenta lo anterior, la jurisprudencia tanto del Consejo de Estado como de la Corte Constitucional han señalado sin lugar a dudas que el corredor férreo y todos los bienes que lo componen son catalogados de uso público, puesto que aquel forma parte de la infraestructura vial y de transporte que es de propiedad de la Nación, y que por lo tanto, es un bien que se encuentra afecto al uso público o colectivo, pues su destinación al uso común está estrechamente

³ [6] “Fls. 122 a 130 del cuaderno 1”.

⁴ [7] “Fls. 145 a 146 del cuaderno 2”.

relacionada con el ejercicio de la actividad de transporte que en sí es un servicio público.

(...)

Todo lo anterior para concluir entonces que el corredor férreo junto con todos sus bienes anexos que hoy se discute en el sub lite, son de uso público, que por sus características especiales y de particular cuidado y conservación para el fin para el cual fueron constituidos, no puede simplemente apropiarse de ellos sin que medien procesos especiales que permitan construcción o modificación de su estructura (fls. 532 y sgts., c. ppl).

7. Por medio de escrito calendado el 19 de enero de 2017 el Consejero de Estado Ramiro Pazos Guerrero manifestó impedimento para conocer del caso de la referencia, comoquiera que firmó la sentencia de primera instancia cuando era magistrado de la Subsección "B" de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca (fl. 671, c. ppl). El impedimento fue declarado fundado mediante auto de ponente del 24 de enero de 2016 (fl. 672, c. ppl).

CONSIDERACIONES

I. Competencia

8. La Sala es competente para decidir el asunto por tratarse del recurso de apelación presentado contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en un proceso que, por su cuantía (f. 26, c.1)⁵, tiene vocación de doble instancia.

II. Validez de los medios de prueba

9. Todos los documentos allegados al proceso cumplen con los requisitos establecidos en los artículos 251 y siguientes del Código de Procedimiento Civil,

⁵ A folio 26 del cuaderno 1, se hace la estimación de la cuantía de la demanda en el sentido de afirmar que *"Dentro de los archivos de Ferrovías (hoy en liquidación) no se encontró avalúo alguno que concluya el valor de las franjas de terreno ocupadas permanentemente... pero para efectos de presentar esta demanda se estima en más de OCHO MIL QUINIENTOS SETENTA Y UN MILLONES CIENTO SETENTA Y SEIS MIL PESOS (8.571'176.000,00) aproximadamente o lo que llegase a probarse dentro del proceso..."* (negrilla del texto citado). Como el recurso de apelación fue interpuesto el 4 de agosto de 2009, después de que entraran en operación los juzgados administrativos, entonces se aplica en este punto el numeral 6º del artículo 132 del Código Contencioso Administrativo tal como quedó después de la modificación introducida por la Ley 446 de 1998, que dispone que la cuantía necesaria para que un proceso sea de doble instancia –y conocido en segundo grado por el Consejo de Estado–, debe ser superior a 500 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Para la época de interposición de la demanda –16 de julio de 2007–, el salario mínimo legal mensual vigente tenía un valor de \$433 700, lo que implica que la cuantía mínima para que el proceso fuera conocido en primera instancia por un Tribunal Administrativo, era de \$216 850 000. Las anteriores circunstancias implican que el *sub lite* puede ser conocido en segunda instancia por el Consejo de Estado.

en la medida en que se aportaron auténticos o en reproducción autenticada, y las copias simples no han sido tachadas de falsas por las partes, esto último en aplicación del criterio jurisprudencial fijado por la Sala Plena de la Sección Tercera⁶. En contraste, no se apreciarán las declaraciones certificadas rendidas por los representantes legales del Instituto de Desarrollo Urbano –IDU– y la empresa Ferrovías –en liquidación–, en la medida en que se trata de medios de convicción que no se recogieron con el lleno de las formalidades establecidas en los artículos 203 y siguientes del Código de Procedimiento Civil para el interrogatorio de parte, y teniendo en cuenta que las mencionadas entidades son, precisamente, quienes obran como extremos procesales de la presente contención; todo ello en aplicación de lo que ha dicho la jurisprudencia de la Subsección “B” del Consejo de Estado en casos similares al de autos⁷.

III. Hechos probados

10. Valoradas las pruebas válidamente allegadas al proceso, se tienen por evidenciados los sucesos que pasan a mencionarse.

10.1. Según lo dispuesto en el Acuerdo Distrital n.º 19 de 1972, *“por el cual se crea y reglamenta [su] funcionamiento...”*, el Instituto de Desarrollo Urbano –IDU– es un *“... establecimiento público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente...”* (fl. 116, c. pruebas n.º 2).

10.2. La Empresa Colombiana de Vías Férreas –Ferroviás–, por su parte, fue creada mediante el Decreto n.º 1588 del 18 de julio de 1989, en cuyo artículo primero se estableció que dicha entidad es *“... una empresa industrial y comercial del Estado, con personería jurídica, autonomía administrativa y capital independiente, vinculada al Ministerio de Obras Públicas y Transporte...”*; y en cuyo artículo 3º se estipuló que el objeto de la empresa es *“... mantener, mejorar, rehabilitar, extender, modernizar, explotar, dirigir y administrar la red férrea*

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera –en pleno–, sentencia del 28 de agosto de 2013, C.P. Enrique Gil Botero, radicación n.º 05001-23-31-000-1996-00659-01(25022), actor: Rubén Darío Silva Alzate y otros, demandado: Nación-Fiscalía General de la Nación y otros.

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera –Subsección “B”–, sentencia del 5 de marzo de 2015, C.P. Danilo Rojas Betancourth, radicación n.º 63001-23-31-000-2001-00257-01 (30469), actor: Magaly Isabel Gil Orozco y otros, demandado: Nación-Ministerio de Salud-Departamento del Quindío-Hospital San Vicente de Paul de Salento (Quindío). Se dijo en esta providencia: *“... 8.2. Por el contrario, la declaración rendida ante el mismo Tribunal de Ética Médica por la señora Magali Isabel Gil Orozco... no será valorada no sólo por no haber sido ratificada, sino porque, dada su condición de demandante dentro del proceso, su versión sólo podía ser recogida a través de un interrogatorio de parte, previa observancia del lleno de los requisitos consagrados por el artículo 207 del Código de Procedimiento Civil... para este tipo de prueba...”*.

nacional, con las anexidades y equipos que la constituyen...” (fl. 1, c. pruebas n.º 2). Posteriormente, en el Decreto 1791 del 26 de junio de 2003, “por el cual se suprime la Empresa Colombiana de Vías Férreas – Ferrovías y se ordena su liquidación”, además de signarse la pronta desaparición de la empresa en cuestión⁸, se dispuso sobre sus bienes de la siguiente forma:

Artículo 12º. Masa de la liquidación. De conformidad con el artículo 20 del Decreto Ley 254 de 2000, integran la masa de la liquidación todos los bienes, las utilidades, rendimientos financieros y cualquier otro tipo de derecho patrimonial que ingrese o deba ingresar al patrimonio de la EMPRESA COLOMBIANA DE VÍAS FÉRREAS – FERROVÍAS – EN LIQUIDACIÓN, con excepción de los bienes previstos en el presente decreto y en el artículo 21 del Decreto Ley 254 de 2000.

Artículo 13º. Bienes y recursos excluidos del patrimonio a liquidar. No forman parte de la Empresa Colombiana de Vías Férreas – FERROVÍAS – en liquidación:

13.1. La red férrea a su cargo, la cual será transferida al Instituto Nacional de Vías.

13.2. Las partidas apropiadas y no compartidas para el año 2003 en el presupuesto aprobado a la empresa que se trasladen a los presupuestos de las entidades que suman las funciones o competencias respecto a la red férrea.

13.3. Los bienes muebles, inmuebles y derechos cuyo titular sea la Empresa Colombiana de Vías Férreas –FERROVÍAS– y que requiera para el cumplimiento de su objeto las entidades que asuman las funciones o competencias de la red férrea.

Artículo 14º. Traspaso de bienes, derechos y obligaciones. Una vez finalizada la liquidación de la Empresa Colombiana de Vías Férreas – Ferrovías en liquidación, los bienes, derechos y obligaciones serán transferidos a la Nación – Ministerio de transporte. El liquidador realizará oportunamente los actos que sean necesarios para el traspaso de esos activos, pasivos, derechos y obligaciones, si a ello hubiere lugar, para el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 35 del Decreto-Ley 254 de 2000 (fl. 14, c. pruebas n.º 2).

10.3. Posteriormente, por medio del Decreto n.º 2386 del 25 de junio de 2007, se resolvió “... Ampliar hasta el 27 de junio de 2008 el plazo conferido mediante Decreto 1791 de 2003 y 2089 de 2005, para concluir el proceso de liquidación de la Empresa Colombiana de Vías Férreas – Ferrovías – en liquidación...” (fl. 18, c. pruebas n.º 2).

10.4. Por medio de la escritura pública n.º 05226 del 30 de junio de 1992 otorgada ante la Notaría 21 del Círculo de Bogotá, la para ese momento liquidada empresa

⁸ En el artículo 1º del decreto en cita se dispuso que “... A partir de la vigencia del presente decreto LA EMPRESA COLOMBIANA DE VÍAS FÉRREAS – FERROVÍAS entrará en proceso de liquidación, el cual deberá concluir a más tardar dentro de un plazo de dos (2) años, prorrogables hasta por un plazo igual y utiliza para todos los efectos la denominación EMPRESA COLOMBIANA DE VÍAS FÉRREAS – FERROVÍAS – EN LIQUIDACIÓN... “ (fls. 7 y 8, c. pruebas n.º 2).

Ferrocarriles Nacionales de Colombia transfirió a la Nación el bien inmueble denominado “*Corredor Férreo del Sur*”, que a su vez fue entregado como aporte a la en ese tiempo recién creada Empresa Colombiana de Vías Férreas –Ferrovías–, hoy demandante en reparación. Se transcriben los apartes pertinentes de la escritura bajo referencia:

... *CLÁUSULA PRIMERA: “Que LOS FERROCARRILES en cumplimiento del artículo veinticinco (25) del Decreto mil quinientos ochenta y seis (1.586) del diez y ocho (18) de julio de mil novecientos ochenta y nueve (1.989), previo concepto de la junta liquidadora transfiere a LA NACIÓN y a TÍTULO GRATUITO el derecho de dominio, la posesión y todos los demás derechos y acciones que ejerce sobre los bienes que se indican más adelante y en el estado en que jurídicamente se encuentran para que ésta, los destine como aporte a la EMPRESA que se creó con el objeto de mantener, mejorar, extender y explotar la red férrea nacional, sus anexidades y equipos en este caso “FERROVÍAS”. ----- CLÁUSULA SEGUNDA: “Que LA NACIÓN, representada por el Ministerio de Obras Públicas y Transporte, con la firma de la presente escritura pública, manifiesta expresamente adquirir el derecho de dominio, la posesión y todos los demás derechos y acciones que LOS FERROCARRILES ejercen sobre los bienes que se indican más adelante, en este instrumento. ----- CLÁUSULA TERCERA: “Que LA NACIÓN COLOMBIANA, transfiere a TÍTULO GRATUITO como aporte a la EMPRESA COLOMBIANA DE VÍAS FÉRREAS “FERROVÍAS”, el derecho de dominio, la posesión y todos los demás derechos y acciones que adquiere mediante este instrumento, sobre los bienes que se indican más adelante. ----- CLÁUSULA CUARTA: “Que la EMPRESA COLOMBIANA DE VÍAS FÉRREAS “FERROVÍAS”, adquiere el derecho de dominio, la posesión y todos los demás derechos y acciones que ejerce sobre los bienes de que tratan las siguientes cláusulas de esta escritura pública, mediante transferencia y como aporte patrimonial de LA NACIÓN. ----- CLÁUSULA QUINTA: “Los bienes inmuebles a que se hace referencia, corresponden a la franja de terreno o corredor férreo, con sus zonas de seguridad y patios para maniobras junto con las vías o líneas férreas, obras de arte y anexidades en ella existentes, con sus instalaciones fijas como estaciones, paraderos con zonas de cargue y descargue, bodegas, corrales para ganado y campamentos existentes a lo largo y ancho de la línea sur en una longitud aproximada de treinta y un (31) kilómetros, con novecientos metros (900 mts.) que parte del sitio denominado kilómetro 0.512.40, jurisdicción de Santafé de Bogotá, hasta el sitio denominado ESTACIÓN EL SALTO (actualmente sin construcción); kilómetro 31+926, 59 Línea Sur jurisdicción de Soacha; inmuebles que se identifican por sectores los cuales se enumeran e individualizan así... ----- CLÁUSULA SEXTA: Debe comprenderse que dentro del corredor férreo quedan comprendidas la vía férrea, la zona de seguridad, los patios, las obras de arte, las anexidades en él existentes, las instalaciones fijas, así como también los demás bienes destinados al uso exclusivo de la explotación férrea como: rieles, clavos, traviesas en madera y concreto, balastro, líneas principales y secundarias, alcantarillas, pontones, paso a niveles, pasos superiores e inferiores, puentes, cercas de alambre y derechos sobre cercas medianeras, cambiavías, triángulos de inversión, pernos, eclisas, los postes conductores de la red de telecomunicación junto con el cable aéreo extendido sobre los mismos, las casetas de telecomunicaciones cuya propiedad actual se encuentra en cabeza de FERROCARRILES --- ubicados a lo ancho y largo de la zona de terreno o corredor*

férreo y las barreras de señalización. ----- ... (fls. 122 y sgts. c. pruebas n.º 2)⁹.

10.5. Los negocios jurídicos antes reseñados, fueron inscritos en la oficina de registro de instrumentos públicos, tal como se observa en el certificado expedido por la misma con fecha 5 de marzo de 2008 con el folio de matrícula inmobiliaria n.º 50S-1032767, en el que además se hace constar que desde el 3 de agosto de 1992 la empresa Ferrovías figura como propietaria del inmueble en cuestión (fls. 145 y sgts. c. pruebas n.º 2). En la constancia también aparecen unas anotaciones relacionadas con la oferta de compra sobre el predio, formulada mediante decisión administrativa por el IDU, pero que fue posteriormente cancelada. Del mismo modo, se especifica la inscripción de una compraventa realizada por el IDU a Ferrovías con fecha 12 de diciembre de 2006, según se pactó en la escritura n.º 3433 del 7 de noviembre del mismo año¹⁰, relacionadas con las porciones de terreno del corredor férreo que se encontraban entre la urbanización Madelena en la Autopista Sur y los límites con el municipio de Soacha, en una cabida de 1 796,76 metros cuadrados (m²). Se transcriben los registros pertinentes del certificado:

ANOTACIÓN: Nro 05 Fecha: 03-08-1992 Radicación 47477
Doc: ESCRITURA 5926 del: 30-06-1992 NOTARÍA 21 de BOGOTÁ
ESPECIFICACIÓN: 999 TRANSFERENCIA DE DOMINIO A TÍTULO GRATUITO
PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO...
DE: FERROCARRILES NACIONALES DE COLOMBIA
A: LA NACIÓN

ANOTACIÓN: Nro 06 Fecha: 03-08-1992 Radicación: 47477
Doc: ESCRITURA 5226 del: 30-06-1992 NOTARÍA 21 de BOGOTÁ
ESPECIFICACIÓN: 999 TRANSFERENCIA A TÍTULO GRATUITO COMO
APORTE
PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO...
DE: LA NACIÓN
A: EMPRESA COLOMBIANA DE VÍAS FÉRREAS "FERROVÍAS"

⁹ El instrumento público reseñado en el punto anterior de los hechos probados, fue objeto de aclaración en cuanto a los linderos del bien enajenado, variación ésta que se hizo por medio de la escritura pública n.º 4215 del 29 de septiembre de 2004 (fls. 41 y sgts. c. pruebas n.º 2).

¹⁰ De acuerdo con copia de la mencionada escritura que reposa en el expediente, el objeto de dicho negocio jurídico fue transferir "... a título de venta a favor del INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO, con destino a la obra AVENIDA DEL SUR EN EL TRAMO COMPRENDIDO ENTRE LA CARRERA SESENTA Y SIETE (67) (URBANIZACIÓN MADELENA) Y EL LÍMITE DEL DISTRITO CON SOACHA, el derecho de dominio que ejerce sobre una zona de terreno de mil setecientos noventa y seis metros cuadrados con setenta y seis decímetros cuadrados (1796.76M2) de área según Registro Topográfico número 33800, elaborado por la Dirección Técnica de Predios del IDU en el mes de junio de dos mil tres (2003), cuya copia se protocoliza con el presente instrumento público, ubicado en el Distrito Capital de Bogotá. El inmueble aquí vendido forma parte de un predio de mayor extensión identificado con la cédula catastral número 004542452000000000 y folio de matrícula inmobiliaria número 50S-1032767 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá, Zona Sur, con área superficial de trescientos cuarenta y tres mil trescientos cincuenta y tres metros cuadrados setenta y cinco decímetros cuadrados (343.353,75m²) de cuyos linderos generales, son los descritos en la escritura pública cuatro mil doscientos quince (#4215) de septiembre veintinueve (29) de dos mil cuatro (2004) otorgada en la Notaría Veintiuno (21) del Círculo de Bogotá D.C..." (fl. 98, vuelto, c. pruebas n.º 2, negrillas y mayúsculas del texto citado).

(...)

ANOTACIÓN: Nro 11 Fecha: 20-12-2005 Radicación: 2005-103870

Doc: RESOLUCIÓN 8424 del: 16-12-2005 IDU de BOGOTÁ D.C.

ESPECIFICACIÓN: 0455 OFERTA DE COMPRA EN BIEN URBANO OFICIO # IDU-150013-DTDP-8000 DEL 20-12-2005, EN UN ÁREA DE 4.796.76 MTS2 (MEDIDA CAUTELAR)

PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO...

DE: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO

A: EMPRESA COLOMBIANA DE VÍAS FÉRREAS FERROVÍAS EN LIQUIDACIÓN

ANOTACIÓN: Nro 12 Fecha: 12-12-2006 Radicación: 2006-112484

Doc: OFICIO 089463 del: 06-12-2006 ALCALDÍA MAYOR de BOGOTÁ D.C.

Se cancela anotación No. 11

ESPECIFICACIÓN: 0842 CANCELACIÓN PROVIDENCIA ADMINISTRATIVA OFERTA DE COMPRA

PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO...

DE: IDU

A: EMPRESA COLOMBIANA DE VÍAS FÉRREAS FERROVÍAS EN LIQUIDACIÓN

ANOTACIÓN: Nro 13 Fecha: 12-12-2006 Radicación: 2006-112486

Doc: ESCRITURA 3433 del: 07-11-2006 NOTARÍA 35 de BOGOTÁ D.C. -----

VALOR ACTO: \$431,222,400.00

ESPECIFICACIÓN: 0126 COMPRAVENTA PARCIAL ÁREA 1796.76 M2 (MODO DE ADQUISICIÓN)

PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO...

DE: EMPRESA COLOMBIANA DE VIAS FÉRREAS FERROVÍAS EN LIQUIDACIÓN

A: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO IDU NIT.899.999.081

(...)

SALVEDADES: (Información Anterior o Corregida)

Anotación Nro: 13 Nro corrección: 1 Radicación: C2007-462 Fecha: 17-01-2007

EN PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO LO EXCLUIDO SI VALE ÚNICAMENTE INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO SI VALE

ART.35DL1250/00GFCOR8,,17.01.07.

Anotación Nro: 13 Nro. corrección: 2 Radicación: C2007-7988 Fecha 29-06-2007

Anotación Nro: 13 Nro corrección: 2 Radicación: C2007-7988 Fecha 29-06-2007

EN NATURALEZA JURÍDICA DEL ACTO EN COMENTARIO LO INCLUIDO ÁREA 1.796.76M2 Y SE ABRIÓ MATRÍCULA 40486331 SI VALE

ART.35DL1250/70MIC.COR8,,29.06.07 (fls. 145 y sgts., c. pruebas n.º 2, negrillas y mayúsculas del texto citado).

10.6. De conformidad con ciertas actas y convenios visibles en el plenario, algunas porciones de los corredores férreos de que era detentadora la empresa Ferrovías, ya habían sido entregadas al IDU mediante acuerdos celebrados con aquélla, en los que se estableció la necesidad de ceder los lotes correspondientes al respectivo tramo ferroviario, con miras a implementar las obras relacionadas con proyectos de movilidad del Distrito Capital, tal como pasa a describirse.

10.6.1. En efecto, por medio de convenio interadministrativo celebrado el 2 de

junio de 1995, suscrito entre el presidente de Ferrovías y el entonces Alcalde Mayor de Bogotá –Aurelijus Rutenis Antanas Mockus Sivicas–, se pactó la entrega al Distrito de parte de los corredores férreos, a cambio de la entrega de otras áreas a la empresa, con el fin de que ésta hiciera los desarrollos ferroviarios que son parte de su función misional (fls. 59 y sgts., c. pruebas n.º 2). Se citan los apartes pertinentes:

CLÁUSULA PRIMERA.- OBJETO GENERAL: El presente convenio tiene por objeto establecer los compromisos y procesos de negociación tendientes a lograr la permuta de los corredores férreos ubicados dentro del territorio del DISTRITO CAPITAL de propiedad de FERROVÍAS, por una franja de terreno afectada para el transporte de carga por ferrocarril en la AVENIDA LONGITUDINAL DE OCCIDENTE, que proyecta el DISTRITO CAPITAL.

CLÁUSULA SEGUNDA.- DEFINICIONES: Para los fines del presente convenio las expresiones que a continuación se mencionan tendrán el siguiente significado: 1.- CORREDOR FÉRREO: Se entenderá como tal la línea férrea con su material de carretera y zonas de seguridad, áreas que serán definidas mediante levantamiento topográfico, el cual formará parte integral del presente convenio. 2.- CORREDOR FÉRREO BOSA- KM. 2: Se entenderá como tal el corredor comprendido entre el límite del Distrito en BOSA y el KM.2 del ferrocarril de occidente. 3.- CORREDOR FÉRREO KM5, SANS FACON: Se entenderá como tal el corredor comprendido entre el KM.5 del ferrocarril de occidente y su intersección con la avenida 19. 4.- FRANJA DE TERRENO PARA TRANSPORTE DE CARGA FÉRREA: Se entenderá como tal la franja de terreno, afectada para el transporte de carga por ferrocarril de 10 metros de ancho libre localizada en la AVENIDA CUNDINAMARCA entre el río Bogotá en Bosa y la intersección del KM.9 de la línea férrea de occidente. 5.- AVENIDA CUNDINAMARCA: Vía definida en los acuerdos 2 de 1980, 6 de 1990 y los decretos reglamentarios 317 y 319 de 1992, la cual forma parte de la Avenida Longitudinal de Occidente. 6.- AVENIDA LONGITUDINAL DE OCCIDENTE: Vía conformada por la AVENIDA CUNDINAMARCA y la AVENIDA PERIMETRAL DEL NORTE.

(...)

CLÁUSULA TERCERA.- OBLIGACIONES DE FERROVÍAS: FERROVÍAS se obliga a: 1.- Permitir, a partir de su entrega, el uso y goce del corredor férreo BOSA – KM.2 y compartir, el uso y goce del corredor férreo KM.5 – SANS FACON. 2.- Transferir mediante Escritura Pública la propiedad del corredor férreo BOSA – KM.2, a título de permuta, una vez que se den las condiciones previstas en el presente convenio. 3.- FERROVÍAS entregará el corredor férreo BOSA – KM.2 mediante acta, la cual se suscribirá dentro de los 30 días siguientes a la firma del presente convenio. 4.- FERROVÍAS continuará adelantando las querellas en curso iniciadas por la entidad, con el fin de obtener la restitución de las zonas ocupadas en el corredor férreo e informará al DISTRITO CAPITAL – IDU sobre las perturbaciones de que tenga conocimiento.

CLÁUSULA CUARTA.- OBLIGACIONES DEL DISTRITO CAPITAL – IDU: El DISTRITO CAPITAL – IDU se obliga a: 1.- Entregar a FERROVÍAS, a título de permuta, en una primera etapa, una franja de terreno afectada para ferrocarril de carga, de un ancho de 10 metros libres, en el tramo de la AVENIDA CUNDINAMARCA comprendido entre el Río Bogotá al occidente de Bosa (límite sur del Distrito) y la intersección con el ferrocarril de occidente (KM. 9), una vez adquiridos los predios, para lo cual se prevé un plazo de dos años y medio. 2.- El

DISTRITO CAPITAL – IDU se obliga a su costa a desmontar la línea férrea y a transportar el material a las bodegas de FERROVÍAS ubicadas en el KM.5, de acuerdo con el procedimiento que establezca FERROVÍAS. 3.- El DISTRITO CAPITAL – IDU iniciará las acciones policivas de restitución del bien de uso público, en relación con las ocupaciones que existen sobre los corredores férreos (Bosa – KM.2 y KM.5 – Sans Facon), en los casos en que FERROVÍAS no haya iniciado la acción correspondiente. 4.- EL DISTRITO CAPITAL – IDU se obliga a establecer y aplicar los mecanismos legales tendientes a la afectación de los terrenos que se requieran para los nuevos corredores férreos que construirán sobre la AVENIDA LONGITUDINAL DE OCCIDENTE en desarrollo del presente convenio... (fls. 61 y sgts., c. pruebas n.º 2).

10.6.2. El día 12 de enero de 1996 se suscribió un “Acta de Entrega de Bienes Inmuebles”, cuyo objetivo era la “Entrega por parte de FERROVÍAS al Distrito Capital – IDU del corredor férreo del sur localizado entre el límite del Distrito en Bosa y el Kilómetro 2; y permitir el uso y goce compartido del corredor de occidente, localizado entre el kilómetro 2 y el kilómetro 5”. En este documento se precisó que la mencionada entrega se hacía por virtud del convenio interadministrativo celebrado el 2 de junio de 1995. Se transcribe lo pertinente:

En Santa Fe de Bogotá, a los doce (12) días del mes de enero de mil novecientos noventa y seis (1996), en desarrollo del Convenio Interadministrativo suscrito el dos (2) de junio de 1995 entre FERROVÍAS y el DISTRITO CAPITAL – IDU, prorrogado hasta el quince (15) de enero de mil novecientos noventa y seis (1996), según documento fechado el trece (13) de octubre de 1995, se reunieron los doctores JAIME RAMOS AGUDELO con cédula de ciudadanía 19.396.708 de Bogotá en representación del primero y AURELIUS RUTENIS ANTANAS MOCKUS SIVICKAS con cédula de ciudadanía 19.164.378 de Bogotá a nombre del segundo, con el objeto de entregar materialmente al Distrito, en el estado en el que se encuentra, el corredor férreo del sur comprendido entre el límite del Distrito en Bosa y el Kilómetro 2; y compartir el uso y goce del corredor férreo kilómetro 5 – San Facon de acuerdo con la Cláusula Quinta (Compromisos Recíprocos, Numeral 1) del Convenio Interadministrativo celebrado entre la Empresa Colombiana de Vías Férreas – FERROVÍAS y el Distrito Capital – Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá – Instituto de Desarrollo Urbano, IDU, del 2 de junio de 1995. Este uso compartido se determinará una vez el Distrito Capital presente los diseños para los sistemas de transporte masivo en este corredor. La operación prevista será aprobada por FERROVÍAS.

DESCRIPCIÓN DE LOS CORREDORES

- Corredor férreo del sur:

Este corredor se inicia en la intersección de la calle 22 con carrera 32, y se desplaza al suroccidente hasta encontrar la Avenida Ciudad de Lima (Calle 19) con Transversal 38; continuando al suroccidente por la Carrera 38 hasta encontrar la Avenida Colón (calle 13) por carrera 40; se sigue en línea recta hacia el suroccidente por la carrera 40 hasta encontrar la Avenida de los Comuneros, donde colinda con los barrios Gorgonzola, San Francisco Occidental, Primavera y la Zona Industrial; se sigue en la misma dirección por la transversal 40 o Avenida del Ferrocarril hasta encontrar la glorieta de la intersección de la Avenida Ciudad

Montes (Calle 3ª) por Avenida Batallón Caldas (Carrera 47) Canal de los Comuneros; se sigue en dirección suroccidente hasta encontrar el Canal del Río Fucha donde colinda con los barrios La Camelia y Torremolinos; se continúa en la misma dirección hasta encontrar el puente vehicular de la intersección con la Avenida Primero de Mayo por Avenida Congreso Eucarístico (Avenida Carrera 68); se continúa en línea recta con dirección al suroccidente hasta encontrar la Avenida Boyacá en su intersección con la calle 42 sur; se continúa en línea recta y en dirección suroccidente hasta encontrar el pontón sobre el río Tunjuellito donde colinda con el barrio Tundama; se sigue en la misma dirección sur y paralelamente a la avenida del Sur hasta encontrar la Avenida Bosa; se continúa por la Avenida del Sur hasta encontrar la Avenida Bosa; se continúa por la Avenida del Sur hasta encontrar la entrada a Bosa (Calle 13 de Bosa); se sigue en línea paralela por la Autopista Sur y en dirección suroriental hasta la futura Avenida Terreros. Este corredor tiene una longitud aproximada de 13.0 kilómetros.

(...)

El inmueble en mención fue adquirido por FERROVÍAS mediante transferencia a título gratuito efectuada por la Nación a través de las Escrituras Públicas Nos. 5.226 de junio 30 de 1992, otorgada ante la Notaría Veintiuno del Círculo de Santa Fe de Bogotá y la 2.533 de agosto 13 de 1991 otorgada ante la Notaría Décima del mismo Círculo, registradas en los folios de matrícula inmobiliaria Nos. 050-0900254 y 050-1032767 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Santa Fe de Bogotá-Zona Centro.

La entrega del inmueble denominado Corredor Férreo del Sur se hace como cuerpo cierto, de conformidad con las precitadas escrituras y los levantamientos topográficos efectuados por el DISTRITO CAPITAL-IDU, en los cuales se describe su área aproximada y linderos. Para este efecto forman parte integral de esta acta los anexos abajo relacionados.

La transferencia del dominio del inmueble denominado Corredor Férreo del Sur, efectuará a través del otorgamiento de la respectiva Escritura Pública de permuta de conformidad con las condiciones establecidas en el convenio mencionado (fls. 57 y 58, c. pruebas n.º 2).

10.7. En el año 1998, el entonces alcalde mayor de Bogotá Enrique Peñalosa Londoño, dirigió varias comunicaciones a Ferrovías pidiéndole la entrega material de los bienes que componen los corredores férreos en los sitios en donde serían construidas troncales de Transmilenio, solicitudes a las cuales respondió la empresa ferroviaria que ello no era posible, pues los corredores estaban afectos a una concesión. Así lo expresó la hoy demandante, en el oficio del 8 de junio de 1998, en el sentido de aseverar:

Así las cosas, respecto a la solicitud formulada por la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., en el sentido de que FERROVÍAS se reserve la disposición de los predios aledaños a la vía férrea, no es jurídicamente viable por cuanto dichos predios se encuentran afectados por el proceso de licitación n.º 001 de 1997, para la concesión de infraestructura de la red férrea del Atlántico.

En consecuencia, el señor Alcalde tendría que negociar, directamente con el concesionario, la disposición de los predios que se hallen involucrados en los proyectos a realizar en el Distrito Capital. Obviamente, en dichas negociaciones

podría darse la debida intervención de FERROVÍAS, a efecto de colaborar en las modificaciones que con posterioridad a la suscripción del contrato de concesión, deban producirse para la adecuación de las obras que requiera adelantar la Alcaldía Mayor (fls. 66 y sgts. c. pruebas n.º 2).

10.8. El 24 de mayo de 2000 se celebró el “Convenio Interadministrativo n.º 0000-007-00-2000 del 24 de mayo de 2000 celebrado entre la Empresa Colombiana de Vías Férreas – Ferrovías, Ministerio de Transportes y el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, Distrito Capital – Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá...” (fls. 70 y sgts., c. pruebas n.º 2), que tenía por objeto el traspaso al distrito de la propiedad sobre el denominado “Corredor Férreo del Sur”. En el nuevo acuerdo de voluntades se dispuso la derogación de lo que antes había sido acordado en el convenio interadministrativo del 2 de junio de 1995. Se estipuló en el nuevo contrato:

CLÁUSULA TERCERA.- OBLIGACIONES DE FERROVÍAS: FERROVÍAS se obliga a: 1.- Permitir, a partir de su entrega, el uso y goce del Corredor Férreo del Sur –Km 2.2–. Transferir mediante Escritura Pública la propiedad del Corredor Férreo del Sur – Km. 2, a título de permuta, una vez que se den las condiciones previstas en el presente convenio. 3.- Entregar el Corredor Férreo del Sur – Km 2 dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a la firma del presente convenio, para lo cual deberá suscribir el acta correspondiente. 4.- Suministrar al IDU una relación detallada de las querellas iniciadas por FERROVÍAS orientadas a desalojar a los invasores del Corredor Férreo del Sur. 5. Asumir el 50% del valor del estudio, que se contrate para determinar la franja de terreno a entregar.

CLÁUSULA CUARTA.- OBLIGACIONES DEL INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO – IDU: El IDU se obliga a: 1.- Entregar a FERROVÍAS la franja de terreno que se determine por el estudio conjuntamente contratado. 2.- Desmontar la línea férrea y transportar el material a las bodegas de FERROVÍAS ubicadas en el Km 5, de acuerdo con el procedimiento que establezca para el caso esa misma entidad. 3.- Iniciar las acciones policivas de restitución del bien de uso público, en relación con las ocupaciones que existen el corredor férreo del sur (Bosa Km 2), en los casos en que FERROVÍAS no haya iniciado la acción correspondiente. 4. Asumir el 50% del valor del estudio que se contrate para determinar la franja de terreno a entregar.

CLÁUSULA QUINTA.- COMPROMISOS RECÍPROCOS: 1.- Traslado de propiedad de las franjas, mediante el contrato de permuta que en un futuro se celebre. 2.- A partir de la entrega del Corredor Férreo del Sur, objeto de este convenio, el IDU, asumirá los costos correspondientes a impuestos prediales, valorización y demás gravámenes distritales que recaigan sobre el mismo. 3.- A partir de la entrega de la franja de terreno equivalente a FERROVÍAS, este asumirá igualmente los costos correspondientes a impuestos prediales, valorización y demás gravámenes distritales que recaigan sobre él. 4.- En la medida en que no procede la declaración de pertenencia respecto, ni de los bienes de las entidades de derecho público, ni de los bienes fiscales, de acuerdo a lo prescrito por el numeral 4º del artículo 407 del Código de Procedimiento Civil, el cual fue declarado exequible en sentencia de constitucionalidad C-530 del 10 de octubre de 1996, en caso de que se presentaren por los actuales poseedores

reclamaciones para el reconocimiento de los costos de las mejoras, tanto el IDU como FERROVÍAS se abstendrán de realizar cualquier pago por este concepto, ya que no se considera procedente pagar mejoras por predios sobre los cuales no puede existir posesión lícita. 5. Al momento de suscribir el contrato de permuta, las partes deberán contar con los avalúos correspondientes.

(...)

CLÁUSULA SEXTA: ESTUDIO. Con el fin de determinar las características y condiciones de la franja de terreno a entregar, ajustándose éstas a los requerimientos de **FERROVÍAS** y al plan y necesidades del **DISTRITO CAPITAL, FERROVÍAS** y el **IDU** contratarán de manera conjunta un estudio con una firma consultora especializada. Las partes acuerdan que el plazo para recibir los resultados del estudio deberá ser como máximo el 31 de diciembre del año 2000. Para la contratación del estudio **FERROVÍAS** deberá elaborar los términos de referencia correspondientes dentro de los noventa (90) días siguientes a la firma del presente convenio.

CLÁUSULA SÉPTIMA.- VALOR, PRÓRROGA Y MODIFICACIÓN. Se entiende que el valor del presente convenio es indeterminado. Si en el término previsto para el cumplimiento de las obligaciones del presente convenio, una o ambas partes no pudieren cumplir con los compromisos convenidos, podrán por mutuo acuerdo prorrogar el término y proponer si es del caso modificaciones del mismo. La entrega de la franja de terreno por parte del **IDU** a **FERROVÍAS** se hará dentro de los tres (3) meses siguientes a la fecha en que se defina por las partes el terreno a entregar, con base en el estudio contratado, término que podrá ser prorrogado por las partes por otro término igual a éste.

PARÁGRAFO: Si vencido el término de que trata la presente cláusula, sin que haya sido posible la entrega por parte del **IDU** a **FERROVÍAS** de la franja de terreno establecida en el numeral primero de la cláusula cuarta, el **IDU** cancelará a **FERROVÍAS**, el valor del corredor férreo que le fue entregado en virtud del presente convenio, previo avalúo actualizado a la fecha de dicho pago.

Las partes acuerdan que el avalúo de que trata esta cláusula, así como el avalúo que se realice sobre el terreno a ser entregado a **FERROVÍAS**, por parte del **IDU** será elaborado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, (IGAC).

(...)

CLÁUSULA NOVENA.- LEGALIZACIÓN: El presente convenio se entiende perfeccionado con la firma de las partes intervinientes y las publicaciones legales, requisitos que se entenderán surtidos con el pago de los derechos de publicación en el Registro Distrital. Con el perfeccionamiento del presente convenio se da por terminado el convenio anteriormente suscrito entre las mismas partes del 2 de junio de 1995. Para constancia se firma en la ciudad de Santa Fe de Bogotá D.C., a los 24 días del mes de mayo de 2000 (fls. 70 y sgts., c. pruebas n.º 2).

10.9. A pesar de lo pactado en el convenio anterior, durante los plazos señalados no se firmaron las respectivas escrituras públicas, ni se efectuó el intercambio de bienes entre el IDU y el INVÍAS, lo que hizo necesaria la realización de nuevos encuentros en los que puede advertirse que no existía acuerdo entre ambas entidades sobre la forma en que se preservarían las áreas destinadas a corredores ferroviarios en la ciudad de Bogotá, necesarios estos para la ampliación, mejoramiento y modernización de la red férrea local y nacional, con la

implementación de proyectos tales como el Tren de Cercanías, los cuales se veían amenazados por la construcción de las troncales necesarias para la instalación del sistema de transporte masivo Transmilenio. Ello se describió en el acta de la reunión llevada a cabo el 3 de mayo de 2002:

A los tres (3) días del mes de mayo de 2002, en la sala de juntas de FERROVÍAS, siendo las 10:00 a.m. se dio inicio a la reunión convocada por el presidente de FERROVÍAS Dr. DIEGO LUIS NOGUERA RODRÍGUEZ, con el objeto de analizar los temas FERROVÍAS-IDU-TRANSMILENIO que afectan el corredor férreo y plantear posibles soluciones...

(...)

El presidente de FERROVÍAS, Dr. DIEGO LUIS NOGUERA RODRÍGUEZ, da inicio a la reunión precisando que FERROVÍAS está decidida a colaborar con el Distrito Capital apoyando los proyectos de expansión vial y al sistema Transmilenio, al considerar que ambos temas son de vital importancia para su desarrollo, porque aportan soluciones al problema de transporte masivo de Bogotá; pero que igualmente el corredor férreo debe preservarse integralmente como un bien invaluable de la Nación, y que FERROVÍAS tiene como misión la obligación de defenderlo en todo momento de situaciones que afecten, limiten o impidan el eficiente y seguro desarrollo de la operación ferroviaria en el presente y futuro.

Así mismo, afirmó que el “PROYECTO TREN DE CERCANÍAS DE LA SABANA DE BOGOTÁ” cuenta con el respaldo del Presidente de la República Dr. ANDRÉS PASTRANA ARANGO, del Ministro de Transporte, de la Gobernación de Cundinamarca y obviamente de FERROVÍAS, para ser ejecutado por etapas; la primera, fase cero, comienza con la operación del ramal de occidente comprendido entre el Km. cero Estación de la Sabana – Km. 40 Facatativá. Este es un proyecto de gran importancia tanto para el Distrito como para los habitantes de los municipios periféricos, en los que crece día a día su condición de “ciudades dormitorio”. Por esta razón los trenes de cercanía son elementos claves en la estrategia para solucionar los problemas de transporte masivo.

En razón de lo anterior, FERROVÍAS, apoyará los proyectos IDU-TRANSMILENIO, siempre y cuando las soluciones técnicas propuestas garanticen la operación en el corredor férreo de acuerdo a las condiciones técnicas de nuestros proyectos.

El Dr. ANÍBAL MARTÍNEZ ROMERO, Jefe de Planeación de FERROVÍAS; se refiere al proyecto Avenida Ferrocarril de Occidente y al respecto, retomando el tema de la afectación al corredor férreo, precisa que los corredores férreos fueron definidos como corredores de transporte masivo. En consecuencia, en este corredor pueden darse proyectos para transporte masivo de pasajeros, como son trenes de pasajeros y metro.

El Dr. SANDOVAL, gerente de TRANSMILENIO, manifestó estar completamente de acuerdo con los planteamientos realizados por FERROVÍAS y que ellos, TRANSMILENIO y el IDU, así siempre lo han considerado.

Continuando con la reunión se estableció que es conveniente para los intereses de la Nación trabajar armónicamente en los proyectos, de tal manera que el sistema TRANSMILENIO contemple el diseño multimodal de las nuevas estaciones proyectadas (fls. 73 y sgts. c. pruebas n.º 2).

10.10. En varios oficios cruzados entre el IDU y Ferrovías en el año 2002, se observa que no habían sido superadas las dificultades para armonizar el proyecto ferroviario con el sistema de transporte masivo Transmilenio (oficios visibles a fls. 81 y sgts., c. pruebas n.º 2). Ello condujo a que la hoy demandante requiriera al instituto accionado para que este adecuara los diseños de la troncal NQS a la preservación del corredor férreo que podría verse afectado, lo cual se hizo mediante el oficio del 23 de octubre de 2002 en el que se pidió:

De acuerdo con la reunión sostenida el pasado 11 de octubre de 2002, en las oficinas de Ferrovías, tenemos las siguientes observaciones:

1. Remitimos el CD con el estudio RENFE – INECO elaborado en el año 2000 y el cual contiene el esquema básico de las vías y los conceptos de diseño del Tren de Cercanías de la Sabana de Bogotá, con el fin de que sirva de parámetro y puedan confrontarse los diseños que se están elaborando por parte de su entidad y sobre los cuales deben hacer algunos ajustes en la troncal de Transmilenio N.Q.S. (Cra 30) y posibilitar que los dos proyectos sean compatibles en los trazados geométricos y en los aspectos operacionales en el futuro, conservando lo específico de cada sistema.

(...)

Una vez se hagan los ajustes al proyecto presentado por el IDU y que comprometan algunas fajas mínimas de tierra de ese corredor, es necesario proceder a su delimitación, cuantificación sacando las respectivas áreas y se procederá por parte de Ferrovías al avalúo de las mismas, con el fin de definir la transacción que sea necesaria entre Ferrovías como propietaria de las mismas y el IDU como comprador de las mismas y ejecutor del proyecto.

(...)

2. En cuanto al estudio del “corredor férreo del sur” para las alternativas que están en estudio del trazado de las calzadas del Transmilenio y en el corredor comprometido con el ferrocarril sugerimos que se analice conservar un separador mínimo de 7.00 metros (corredor férreo) y posibilitar a futuro la decisión sobre la reactivación del corredor férreo si fuere necesario; tal como fue previsto en el convenio inicial con el Distrito y Ferrovías del año 2000, concepto que fue confirmado en reunión del Consejo Directivo de la entidad en el mes de julio de 2002 y confirmado por el actual Ministro de Transporte, en la reunión con la directora del IDU en su despacho el pasado 9 de octubre del presente. Sin embargo, es un propósito del actual Ministro de Transporte y presidente de Ferrovías poder colaborar en todo sentido para posibilitar la utilización de este corredor férreo para el proyecto Transmilenio, no solo en el Distrito Capital, sino la extensión del mismo Transmilenio en el municipio de Soacha.

Por lo tanto, una vez identificadas las fajas de tierra que de este corredor férreo ocupará el proyecto de Transmilenio, será necesario establecer los principios de valoración de dicho corredor, el cual debe ser acordado entre las partes y posibilitar la propuesta de una compraventa del mismo. Solicitamos analizar esta alternativa y presentarla con el fin de poder avanzar en la solución de este proyecto (fls. 87 y sgts. c. pruebas n.º 2).

10.11. Las desavenencias persistieron en los años siguientes, en los que continuó

el intercambio de comunicaciones entre el IDU y Ferrovías, lo que deja ver la inconformidad de esta última por la ocupación de facto de los corredores férreos de los que era detentadora, lo cual se hizo con la construcción de la troncal NQS de Transmilenio, cuyos diseños no possibilitaban la posterior utilización de los bienes destinados a la ampliación, mejoramiento y modernización del sistema ferroviario, tal como pasa a mostrarse.

10.11.1. Por medio del oficio del 2 de julio de 2003, el IDU solicitó a Ferrovías autorización para la realización de las obras de la troncal NQS de Transmilenio, en los siguientes términos:

No obstante lo anterior, en atención al compromiso asumido por la Nación con el Proyecto de Transporte Masivo – Transmilenio, el cual entre otras oportunidades ha sido incluido en el documento CONPES 3185 de julio de 2002 y dada la imperiosa necesidad de dar inicio a la intervención por parte del concesionario sobre las áreas requeridos para la construcción del tramo sur de la NQS, la cual corresponde a la franja de corredor férreo ubicada sobre la Autopista Sur entre la Avenida Villavicencio y Soacha, es de imperiosa necesidad la colaboración de FERROVÍAS EN LIQUIDACIÓN, en el sentido de otorgar la autorización al Instituto para que proceda a realizar la acometida de las obras requeridas.

Así las cosas, considerando el interés que representa la obra en mención, de manera cordial le solicito autorizar al INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO iniciar las obras en el área correspondiente a la zona del corredor férreo, de manera inmediata (fls. 20 y 21, c. pruebas n.º 2).

10.11.2. A través del oficio n.º IDU-165863 DTDP-8000 del 23 de octubre de 2003, la entidad hoy demandada le comunicó al Instituto Nacional de Vías –INVÍAS– la necesidad de ocupar el corredor férreo del sur con la finalidad de construir la troncal NQS (Norte-Quito-Sur) de Transmilenio. Para tal efecto, en el referido oficio se hizo un recuento de los intentos de negociación sobre el particular, así:

Como es de público conocimiento, una de las obras viales prioritarias para la actual administración distrital es el PROYECTO TRONCAL AVENIDA NORTE QUITO SUR EN EL TRAYECTO COMPRENDIDO ENTRE LA AVENIDA PASEO LOS LIBERTADORES Y LOS LÍMITES DEL DISTRITO CON SOACHA, cuya ejecución en el tramo norte, entre las calles 92 y 67, tendrá inicio el próximo 16 de noviembre incluyendo intervención de obra en algunas franjas de terreno aledañas al corredor férreo Estación de la Sabana – Belencito; en el tramo sur la intervención afectará una gran parte de la franja de corredor férreo ubicada sobre la Autopista Sur entre la Avenida Villavicencio y Soacha.

Es por ello que de tiempo atrás, la administración distrital viene adelantando contactos con el nivel nacional, en la búsqueda de mecanismos que permitan coordinar las necesidades de la obra con la operación férrea dentro del corredor, especialmente en lo referente a la entrega de las zonas de terreno requeridas para

la ejecución del proyecto en los dos tramos mencionados.

Algunos antecedentes de dichos contactos son los siguientes:

Inicialmente, el convenio 0000-007-00-2000 suscrito por el Ministro de Transporte, el Alcalde Mayor de Santafé de Bogotá, el presidente de Ferrovías y el Director General del IDU el 24 de mayo de 2000, con el objeto de establecer los mecanismos para entregar al IDU una franja de terreno ubicada en el corredor férreo del sur, entre el límite del Distrito en Bosa y el Km 2 del Ferrocarril de Occidente, parte de la cual es requerida actualmente para la ejecución de la Troncal N.Q.S. en el tramo Sur.

Luego de aquella primera experiencia, y ante la necesidad inminente del Distrito para utilizar algunas franjas de terreno pertenecientes al corredor férreo en la ejecución de la Troncal N.Q.S. (tramos norte y sur), el INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO, TRANSMILENIO, FERROVÍAS y FENOCO adelantaron a lo largo de los años 2002 y 2003 una serie de reuniones para coordinar los parámetros de entrega de las zonas requeridas, de lo que vale resaltar el acta de acuerdo n.º 01 del 03 de mayo de 2002 "Para Proyectar Soluciones a Temáticas Ferrovías-Idu-Transmilenio que afectan el Corredor Férreo", en la que se manifiesta la viabilidad de transferir al Distrito Capital zonas de terreno afectas al corredor férreo, en la medida en que los ferrocarriles se encuentran definidos como corredores de transporte masivo.

(...)

Es así como resultado del trabajo conjunto de FERROVÍAS e IDU, se elaboró en los primeros meses del presente año el convenio de cooperación 08-0117-0-03 que a pesar de haber sido firmado por el presidente de FERROVÍAS, no lo fue por la directora general del IDU, debido a que en la versión final remitida para firmas incluía cláusulas con algunos textos que no fueron objeto de discusión y acuerdo, a la vez que se suprimían otras que se entendían parte del acuerdo definitivo; fue el caso de la eliminación del tramo sur de la N.Q.S.

No obstante lo anterior, las entidades han continuado trabajando de manera conjunta con miras a la entrega de las franjas de corredor requeridas para dar inicio a la ejecución de la obra, y es así como el pasado 15 de octubre se reunieron delegados del IDU-INCO-FENOCO-INVIAS-METRODISTRITO con el fin de adelantar acuerdos tendientes a coordinar, entre otros aspectos, la entrega anticipada de las franjas de terreno pertenecientes al corredor férreo requeridas para el proyecto.

Fruto de dicha reunión, se planteó la posibilidad de suscribir un CONVENIO DE ENTREGA ANTICIPADA, en el cual comparecerán FERROVÍAS en calidad de actual titular de los derechos que correspondan sobre las zonas, e INVIAS como futuro titular, y el IDU para recibirlas, incluyendo una carta de intención en virtud de la cual el IDU las recibiría con el compromiso de adquirir su titularidad de acuerdo con los lineamientos establecidos por las leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997 para la adquisición de inmuebles por motivos de utilidad pública, una vez se elaboren los respectivos estudios de títulos.

Considerando el interés del INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO en agilizar la suscripción del documento ante la urgencia que se deriva del inicio de obras programado para el próximo 16 de noviembre, es necesario su apoyo con el fin de culminar las gestiones en las que cada uno de sus delegados ha puesto su mayor esfuerzo (fls. 22 y sgts. c. pruebas n.º 2).

10.11.3. La urgencia de celebrar un nuevo convenio para la entrega de los predios que hacían parte del corredor férreo del sur para la construcción de la troncal de Transmilenio, quedó manifiesta también en el oficio del 2 de junio de 2004 dirigido por el IDU al Ministerio de Transporte, en el que se consignó:

Esta Dirección cordialmente le comunica que el IDU ha venido coordinando con el INVIAS y con FERROVÍAS EN LIQUIDACIÓN la elaboración de un acuerdo interadministrativo de entrega anticipada, que permita a los concesionarios de los proyectos de las troncales NQS hacer uso de los predios actualmente propiedad de Ferrovías, requeridos para la ejecución del proyecto. Es así como se han llevado a cabo diferentes reuniones de coordinación entre estas instituciones, para definir el texto final y así poder suscribir dicho convenio.

En la actualidad la agilidad en la definición de esta gestión tiene particular importancia, por cuanto de la disponibilidad de algunos de estos predios depende el cumplimiento del cronograma de obras de los concesionarios. Un ejemplo de esto es el tramo NQS Sur Sur, donde el concesionario tiene previsto iniciar las obras finales del mes de junio, en el sector comprendido entre la entrada a Madelena hacia la Avenida Bosa por la calzada norte, de oriente a occidente, lo que implica intervenir el corredor férreo existente en esta zona.

A la luz de lo anterior muy cordialmente solicitamos su apoyo y colaboración para que tanto FERROVÍAS, a través de la Gerente Liquidadora, como el INVIAS presten toda la colaboración necesaria para la pronta definición del mencionado convenio (fls. 26 y 27, c. pruebas n.º 2).

10.11.4. En respuesta a las anteriores comunicaciones y requerimientos, la empresa Ferrovías libró el oficio del 26 de julio de 2004 dirigido al IDU, en el que puso de presente la ocupación de facto que los contratistas de esta entidad ya estaban efectuando sobre los bienes que componían el corredor férreo del sur, sin que se haya clarificado la situación jurídica de los mismos. En los términos expuestos en el oficio:

FERROVÍAS mediante el Decreto 1791 de 2003 entró en proceso de liquidación, por tal motivo se encuentra en la obligación de hacer un inventario de los bienes inmuebles que conforman su patrimonio, para su posterior entrega al INVIAS, relacionando claramente su estado actual, uso y destinación.

Como es de su conocimiento, el IDU ha intervenido zonas de propiedad de esta entidad en el proyecto "Transmilenio NQS", sin que hasta la fecha se haya legalizado dicha situación mediante la suscripción del convenio que se ha redactado para tal fin, el cual se ha revisado y discutido en múltiples ocasiones, haciendo las observaciones del caso tanto de manera escrita como verbal, en las varias reuniones que se han sostenido con diferentes funcionarios de su entidad, sin que se haya concretado hasta la fecha en un documento que contenga los compromisos adquiridos por las partes.

Como puede comprender, para esta entidad es de suma urgencia se suscriba el documento en comento y se legalicen las intervenciones realizadas y las que se

*tiene proyectado adelantar, de igual forma acordar el acopio y la entrega del material férreo que se encuentre en las zonas comprometidas en el proyecto (fl. 31, c. pruebas n.º 2)*¹¹.

10.11.5. A través del oficio del 21 de diciembre de 2004, la empresa hoy demandante en reparación manifestó que a “... *Ferrovías en liquidación no le es posible ceder ni donar los bienes de su propiedad, ya que el Decreto 1791 de 2003, por medio del cual se ordena la supresión y liquidación de la entidad, no lo permite...*” (fl. 112, c. pruebas n.º 2).

10.11.6. Por medio de oficio del 24 de mayo de 2005, la empresa Ferrovías le comunicó al IDU su interés de perfeccionar la enajenación de los predios de los que se componía el corredor férreo del sur, con la manifestación expresa relacionada con una ulterior autorización para el inicio de las obras en los tramos ferroviarios que aún no habían sido intervenidos. En los términos allí manifestados:

De acuerdo con lo convenido en nuestra reunión del día 23 de mayo, le adjunto el convenio n.º 08-0010-0-05 celebrado entre el Instituto de Desarrollo Urbano y la Empresa Colombiana de Vías en liquidación, ya firmado por Ferrovías para su trámite ante el director del IDU.

Así mismo le reitero nuestro interés en el perfeccionamiento de la venta de los tramos ya intervenidos por ustedes en la parte norte de la troncal de la NQS y, una vez finiquitado este proceso, poderles autorizar los trabajos en el lote de la estación Bosa que ustedes también requieren (fl. 33, c. pruebas n.º 2).

10.11.7. No obstante que la empresa Ferrovías manifestó repetidamente su intención de enajenar a favor del IDU los inmuebles correspondientes al corredor férreo del sur, en una comunicación final calendada el 19 de septiembre de 2005, la empresa le manifestó al instituto distrital que, en orden a trasladar la propiedad sobre los inmuebles, era necesario que se pagara una compensación por los mismos, tal como lo establece la normatividad pertinente. Ello se manifestó así:

3.- Tal como se afirma en su escrito y de acuerdo con la Ley 310 del 6 de agosto de 1996, “La Nación y sus entidades descentralizadas por servicios cofinanciarán o participarán con aportes de capital, en dinero o en especie, en el Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros...”, así las cosas a FERROVÍAS hoy en LIQUIDACIÓN no le es posible ceder ni donar los bienes de su propiedad, ya que su naturaleza jurídica no lo permite, situación que se había manifestado mediante oficio 3432 del 21 de diciembre de 2004 al ingeniero Lino G.

¹¹ El mismo contenido fue consignado en el oficio del 4 de octubre de 2004 dirigido también al IDU (fl. 32, c. pruebas n.º 2).

Baena Calle director de consultoría – Consorcio General, enviándose copia de la misma comunicación al ingeniero Mauricio Díaz Acevedo – Director Técnico Construcciones – IDU.

4.- Si bien es cierto que el artículo 6 de la Ley 310 del 6 de agosto de 1996, estipula que: “FERROVÍAS podrá aportar los corredores férreos de su propiedad para que formen parte del sistema de transporte masivo. El valor comercial de dichos corredores hará parte de los aportes de las entidades descentralizadas, a los cuales se refiere el artículo 2 de la presente Ley” (sic), pero dado que la entidad se encuentra en liquidación y no puede participar ni aportar en empresas o proyectos, se hace obligatoria la venta de los predios utilizados por el IDU en Bogotá.

5.- Vale la pena recordar que la escritura n.º 4215 del 29 de septiembre de 2004, por medio de la cual se aclara cabida y linderos del sector segundo, que comprende el corredor férreo del sur, que parte de Bogotá atraviesa Soacha y termina en Sibaté, así como el certificado de tradición y libertad respectivo, fue enviado el 22 de diciembre de 2004 al ingeniero Lino G. Baena Calle.

6.- En este orden de ideas, debe cancelarse a favor de esta entidad el valor respecto de las zonas que se encuentran afectadas a la línea del corredor férreo y que son requeridas por parte del Instituto de Desarrollo Urbano para la obra de la troncal NQS de TRANSMILENIO.

Consideramos importante señalar que la liquidación de FERROVÍAS es un “proceso” por cuanto así lo ordena el artículo 1 del Decreto 1791 de 2003, de manera que nos parece importante resaltar que como proceso, supone la realización de una serie de etapas sucesivas y ordenadas para realizar los activos de la entidad en liquidación, y para con su producto efectuar el pago de sus acreencias (fls. 144 y 145, c. pruebas n.º 2).

10.12. Dentro del proceso se rindió dictamen pericial elaborado por dos peritos, uno ingeniero evaluador y otro arquitecto, que tenía como objeto determinar la cabida, ubicación y valor de los bienes ocupados por el IDU en la construcción de la troncal NQS sur, que eran parte de los inmuebles detentados por la empresa Ferrovías como parte del corredor férreo bajo su guarda. El estudio está acompañado de los respectivos planos a escala, en los cuales se demarcan las zonas del corredor férreo que fueron ocupadas con la construcción de la vía y demás obras civiles y de urbanismo relacionadas con la implementación del sistema de transporte masivo Transmilenio. En lo subsiguiente se citan los apartes que se consideran más relevantes para la solución del *sub lite*:

Para la determinación de la localización de la línea férrea del Sur, áreas conformantes, su ocupación y uso actual, cuantificación de las mismas áreas, porcentajes de utilización, y la determinación de su valor comercial, en un sector sobre la vía conocida como NQS Sur, actual troncal sur de TRANSMILENIO, se visitó la localidad de Bosa y sus sectores vecindarios a la Autopista Sur, y en particular los barrios adyacentes a la línea férrea del Sur, tales como Guadalupe, Madelena, Rafael Escamilla, Villa del Río, Barlovento, Galicia, Cementerio

Jardines Apogeo, Andalucía, Gualoche, Bosa la Estación, y el municipio circunvecino de Soacha, con el propósito de realizar el correspondiente análisis de la zona-sector involucrada, nomenclatura anterior y actualizada, corredor o franja de influencia, tratamientos urbanísticos, normatividad en uso, manzanas catastrales abarcadas, característica del relieve general, infraestructuras de paso actuales y en ejecución, tipos de construcciones aledañas, vías existentes y estado, desarrollos por sectores de consolidación particular; y para globalizar el proceso evaluatorio se cuantificaron los siguientes aspectos:

A) **FACTORES DE CARÁCTER GENERAL:** Se identificaron todas las características tanto intrínsecas como extrínsecas de la Localidad de Bosa, que permitieron determinar junto con los desarrollos viales, de movilidad, y las obras de servicios a la comunidad, a la región y ámbito nacional, los probables procesos de valorización o desvalorización, que inciden directamente sobre el tipo de corredor o franja urbana en estudio.

B) **FACTORES DE CARÁCTER ESPECÍFICO:** Permitieron conocer y analizar los aspectos específicos del corredor férreo, su construcción anterior de 100 años, su localización contigua a una vía metropolitana de influencia distrital, hasta su distribución areal continua, sus construcciones y su desarrollo en planta, además de los servicios existentes generales y propios de la zona, hasta obtener una imagen específica del sector que enmarca la línea férrea, el uso actual y futuro de sus vecindades, de las actividades desarrolladas y aprobadas en sus alinderantes, su interrelación e integración con barrios contiguos, estratificaciones involucradas, tratamientos urbanísticos involucrados a lo largo del corredor, obras de urbanismo, y presencia de servicios públicos tales como energía, acueducto, alcantarillado, telefonía y gas domiciliario.

C) **FACTORES DE CARÁCTER PROFESIONAL:** El estudio consta de valoraciones y evaluaciones de tipo objetivo y medibles, además de las subjetivas del evaluador, basados en la experiencia, el conocimiento de la localidad de Bosa, el municipio de Soacha y veredas circundantes, el conocimiento del desarrollo urbanístico de las zonas aledañas a la autopista sur y barrios y localidades circunvecinos, en sus versiones de zona urbana y zona suburbana, el análisis en perspectiva del corredor férreo integrado al desarrollo urbanístico, de la categoría de los desarrollos de consolidación urbana del sector, las reglamentaciones arquitectónicas de homogeneidad y diseño areal, de la calidad de las construcciones existentes vecindarias, de la potencialidad de los predios adyacentes al corredor, del carácter intrínseco y propio en UPZ's (2) dado por el POT distrital, y el estudio comparativo de lo existente y de lo ofertado en el mercado de la localidad de Bosa, y de las lonjas consultadas, todo lo cual es de vital importancia en la cualificación y maduración del predio comercial a calcular.
(...)

6. ÁREAS OCUPADAS POR EL SISTEMA TRANSMILENIO (NQS SUR) EN LA LÍNEA DEL FERROCARRIL DEL SUR.

Una vez determinada en el terreno la dirección longitudinal de la línea del ferrocarril del sur, en el sector estudiado, se procede a medir las áreas involucradas, iniciando en el K 0 + 000 el cual fue demarcado con la letra I (Tv 68 C, Guadalupe).

Se han sectorizado las áreas, de acuerdo con el abcisado longitudinal y su color amarillo rayado para facilitar su cuantificación, segregando su uso de acuerdo con la afectación clásica del sector férreo, afectaciones por pasos a nivel y áreas residuales del corredor férreo.

GLOSARIO:

AFECTACIÓN CLÁSICA DEL CORREDOR FÉRREO: Áreas del corredor férreo afectadas por la construcción de la troncal de Transmilenio.

AFECTACIONES POR PASO A NIVEL: Áreas del corredor férreo afectadas por la presencia de vías que cruzan el corredor férreo.

ÁREAS RESIDUALES: Áreas del corredor férreo, que cual fragmentos de área por afectaciones anteriores, no tienen ningún uso aprovechable.

(...)

RESUMEN DE ÁREAS: En el cuadro siguiente se desglosa la sumatoria de las áreas medidas y cuantificadas para todo el tramo de la línea férrea, desde el punto I hasta el punto F (límite del Distrito Capital), en estudio, en una longitud total de ocupación de 2703,60 metros.

CUADRO FINAL DE ÁREAS OCUPADAS SECTOR NQS SUR TRAMO K 0 + 000 – K 2 + 703.60

ÁREAS PASO A NIVEL: 1.997,58 M2.

ÁREAS POR AFECTACIÓN DE LA TRONCAL DE TRANSMILENIO: 27.317,85 M2.

ÁREAS RESIDUALES: 13.577,60 M2.

TOTAL: 42.893,03 M2.

(...)

9. VARIABLES ANALIZADAS QUE INTERVIENEN EN LA NIVELACIÓN DE PRECIOS POR M2.

Para la determinación del justo precio del M² de terreno en el corredor férreo de la Línea del Ferrocarril del Sur, en el sector considerado entre el kilómetro K 0 + 000 – K 2 + 703.60 señalado en el mapeo de las áreas de corredor Capítulo 5 de este dictamen pericial, se tendrán en cuenta las siguientes variables endógenas y exógenas, que influyen directamente sobre el precio comercial del M²:

- Oferta y demanda de lotes y casalotes en el sector contiguo a la autopista sur de los barrios Guadalupe, Villa del Río, Rafael Escamilla, Rincón de Valvanera, Olarte, Barlovento, Galicia, Cementerio Jardines del Apogeo, la Estancia, Primavera II, Andalucía, Gualoche, Estación de Bosa y continuidad de la Autopista Sur hacia el municipio de Soacha.

- Ubicación particular del corredor férreo en evaluación, con vecindades de carácter público, así: Occidente con la zona de andén de las construcciones urbanas aledañas de los barrios Guadalupe, Villa del Río, Olarte, Cementerio Jardines del Apogeo, Andalucía, Gualoche y Estación Bosa; y Oriente con la vía pública calzada vehicular de la Autopista Sur.

- La variabilidad del TRATAMIENTO URBANÍSTICO y USOS PERMITIDOS del corredor aledaño al corredor férreo, el cual desde el kilómetro K 0 + 0000 hasta el K 2 + 703.60 atraviesa en su orden los tratamientos de: Sectores Urbanos Especiales (Guadalupe), Consolidación Urbanística (Olarte, Villa del Río), Sectores Urbanos Especiales (Carrefour, Portal del Sur), Sectores Urbanos Especiales (Cementerio Jardines del Apogeo), Sectores Renovación Urbana con Reactivación (pequeña área enclavada entre el Cementerio El Apogeo y la Autopista del Sur), Sectores Urbanos Especiales (Cementerio Jardines el Apogeo), y Sectores de Mejoramiento Integral (barrios Andalucía, Gualoche y

Estación Bosa).

- La transición de la ESTRATIFICACIÓN del Corredor aledaño al corredor férreo, la cual desde el kilómetro K 0 + 000 hasta el K 2 + 703.60 atraviesa en su orden las estratificaciones: E – 0 (Guadalupe); E – 2 (Villa del Río); E - = (Cementerio el Apogeo, sector Norte); E – 2 (Sector de Renovación, enclavado en el Cementerio El Apogeo); E - = (Cementerio El Apogeo, sector sur); y E – 2 (Barrios Andalucía, Gualoche y Estación Bosa).

- Las condiciones actuales de construcción en los sectores Guadalupe, Villa del Río, Rafael Escamilla, Rincón de Valvanera, Olarte, Barlovento, Galicia, La Estancia, Andalucía, Gualoche y Estación Bosa: de proyectos actuales y futuros en ejecución, y análisis de venta de inmuebles comprables en la estratificación, áreas de lote, áreas de construcción, acabados, servicios, etc.

- Nivel Socio – Económico de los pobladores y visitantes del sector, y análisis de la evolución histórica en los precios de adquisición de los predios desde 1960 hasta la fecha, incluyendo el estudio de las escrituras públicas de compraventa de franjas parciales de corredor férreo en otros sectores de la capital.

10. MEMORIA DE CÁLCULO Y VALOR DEL AVALÚO COMERCIAL TOTAL DEL CORREDOR FÉRREO.

CUADRO FINAL DE ÁREAS OCUPADAS SECTOR NQS SUR

TRAMO K 0 + 000 – K 2 + 703.60

ÁREAS PASO A NIVEL: 1.997,58 M²

ÁREAS POR AFECTACIÓN DE LA TRONCAL TRANSMILENIO: 27.317,85 M²

ÁREAS RESIDUALES: 13.577,60 M²

TOTAL: 42.893.03 M²

ÁREA TOTAL DEL CORREDOR: 42.893,03 M²

MEJORAMIENTO INTEGRAL, ESTRATO 2, LONGITUD 703,60 mts, 26.02 %, ÁREA 11.160,77 M².

SECTORES URBANOS ESPECIALES, ESTRATO 0, LONGITUD 1.550,00 mts, 57,33%, ÁREA 24.590,57 M²

RENOVACIÓN URBANA, ESTRATO 2, LONGITUD 150,00 mts, 5,55%, ÁREA 2.380,56 M²

CONSOLIDACIÓN URBANÍSTICA, ESTRATO 2, LONGITUD 2.703,60 mts, 11.10 %, ÁREA 42.893,03 M²

VALOR M² por USO/ESTRATO para el CORREDOR FÉRREO¹²

Mejoramiento integral: \$250.000,00

Sectores urbanos especiales: \$350.000,00

Renovación urbana con reactivación: \$300.000,00

Consolidación urbanística: \$275.000,00

MEJORAMIENTO INTEGRAL, Vr. M² \$250.000,00, Área 11.160,77 M², Valor

¹² [1] “Valores calculados utilizando los valores homogeneizados por uso/estrato actuales de M² de terreno en la franja aledaña al corredor férreo afectados por un valor de uso práctico de terreno igual a 3”.

calculado \$2.790'192.500

SECTORES URBANOS ESPECIALES, Vr. M2 \$350.000,00, Área 24.590,57 M2, Valor calculado \$8.606'6999

RENOVACIÓN URBANA, Vr. M2 \$300.000, Área 2.380,56 M2, \$714'168.000

CONSOLIDACIÓN URBANÍSTICA, Vr. M2 \$275.000,00, Área 4.761,13 M2, \$1.309'310.750

VALOR TOTAL DEL AVALÚO: \$13.420'370,750

Son: TRECE MIL CUATROCIENTOS VEINTE MILLONES TRESCIENTOS SETENTA MIL SETECIENTOS CINCUENTA PESOS MONEDA CORRIENTE.

(...)

Para el desarrollo de la experticia se contó con la colaboración técnica del auxiliar de la justicia arquitecto FABIO MERCADO MONEDERO, identificado con la cédula de ciudadanía n.º 2'850.210 de Bogotá, especialista en avalúos en el sector urbano residencial, comercial e industrial, con matrícula profesional número 3587 C N D y R N A número 01 – 363 LONJANAP Corpolonjas, quien con sus conocimientos en la materia, coadyuvó en las discusiones, enriquecimiento y desarrollo del dictamen pericial en la parte pertinente (cuaderno anexo n.º 3, correspondiente al dictamen pericial, mayúsculas del texto citado).

10.13. Es un hecho notorio que el tramo sur de la troncal NQS del sistema de transporte masivo Transmilenio, comprendido aquél entre la Escuela de Policía General Santander y el cementerio de El Apogeo, entró en operación el 15 de abril del año 2006¹³.

IV. Problema jurídico

11. Al revisar el fondo de las pretensiones formuladas por la parte actora, es necesario que la Sala estudie la existencia de los elementos que conforman la responsabilidad, como son el daño padecido por Ferrovías, un hecho –por acción u omisión– del Instituto de Desarrollo Urbano –IDU– y el nexo de causalidad entre ambos. En el análisis de la imputación del daño y la determinación de las indemnizaciones, si hubiere lugar a éstas, la Sala se concentrará en dar respuesta a las preguntas que pasan a formularse.

¹³ Al respecto puede consultarse en línea el portal de la página de internet es.wikipedia.org, en su artículo dedicado al sistema de transporte masivo Transmilenio en donde se lee que "... El tramo de la troncal de la avenida NQS, de la Escuela General Santander al Portal Sur, ubicado cerca al cementerio El Apogeo, entró en operación el 15 de abril de 2006, con los nuevos servicios expresos 150 y 160 y la extensión del servicio corriente 5...", y en cuya nota al pie de página n.º 12 se consignó como referencia bibliográfica lo siguiente: "[12] Web oficial de Bogotá (15 de abril de 2006). <<El tramo sur de la troncal entra en operación>>. Consultado el 6 de enero de 2009". La veracidad de la cita fue verificada al revisar la página de internet portel.bogota.gov.co, según el enlace fijado en el artículo de Wikipedia, sitio de internet en el que se lee el siguiente titular: "El tramo sur de la troncal NQS entra en operación. Publicado: 2006-04-15...".

11.1. En lo que tiene que ver con el daño, es necesario establecer el tipo de bienes que son los corredores férreos materia del litigio: si fiscales como lo aseveró en su sentencia el Tribunal de primera instancia, o si de uso público, como se indicó en el recurso de apelación presentado por la entidad demandada. Del mismo modo, bajo el presupuesto de que se trata de bienes fiscales, es necesario analizar si en el proceso se determinó la guarda de los mismos por parte de la Empresa Colombiana de Vías Férreas –Ferrovías–, y si dicha entidad puede predicar la existencia de un daño en su persona, como consecuencia de la afectación de unos bienes que se encontraban bajo su protección.

11.2. Fijado en el marco de dicho análisis que dentro del proceso está evidenciado el menoscabo cuya indemnización pretende la demandante, proseguirá la Sala con el estudio sobre la posible imputación del mismo al Instituto de Desarrollo Urbano, lo que implica dar respuesta a los siguientes interrogantes:

11.2.1. En los términos del artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, ¿es posible hablar de una “*ocupación permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa*”, cuando el hecho causante de la misma es llevado a cabo por una entidad pública?

11.2.2. En segundo orden, comoquiera que se tendrá por afirmativa la contestación a la pregunta anterior, es necesario responder si en el *sub lite* es posible hablar de una falla del servicio por parte del IDU como consecuencia de la ocupación y el cambio de destinación de los corredores férreos que se encontraban bajo la guarda de Ferrovías.

11.2.3. Y, en tercer lugar, cabe preguntarse si en el caso concreto está eximida la responsabilidad del IDU por el hecho de que se suscribieron varios convenios en los que se pactó la entrega del corredor férreo para la construcción de una troncal del sistema de transporte masivo Transmilenio, y también porque, supuestamente, el aludido bien se encontraba ya invadido por terceros.

11.3. Establecido con base en el análisis de las anteriores cuestiones que en el caso de autos está acreditada la responsabilidad a cargo de la entidad demandada, procederá entonces la Sala a fijar las reparaciones a las que hay lugar, lo que hace necesario que se resuelvan el siguiente interrogante:

11.3.1. Con aplicación de las reglas de la sana crítica, debe examinarse el dictamen pericial practicado en el marco del proceso, para establecer si son prósperas las objeciones al mismo formuladas por el Instituto de Desarrollo Urbano, concretamente en lo que tiene que ver con las calidades de los bienes inmuebles afectados con la realización de una obra pública por parte de la entidad demandada.

V. Análisis de la Sala

12. La Sala tiene por demostrado **el daño** alegado por la parte actora, que lo es la ocupación permanente del inmueble denominado “Corredor Férreo del Sur”. Ello por cuanto el mismo es un bien fiscal que se encontraba bajo la guarda de la empresa hoy demandante en reparación quien, bajo esa premisa, se vio menoscabada por el cambio de destinación de unos inmuebles que, de conformidad con el ordenamiento jurídico, debían ser utilizados para el cumplimiento del objeto misional de Ferrovías, que lo era el desarrollo, mejoramiento y ampliación de la malla ferroviaria.

12.1. En efecto, ha dicho la doctrina que son de uso público los bienes que están afectados a la prestación de un servicio público, que son imprescindibles para tales efectos y que, además, están disponibles para todas las personas. En los términos expuestos por el autor Jaime Vidal Perdomo:

En cuanto al dominio público vinculado a los servicios públicos, se tiene que al lado de los dominios indicados existen bienes que pertenecen a servicios públicos, como los puertos marítimos y fluviales, aeródromos, fortificaciones, arsenales, bases navales, vías férreas, estaciones del ferrocarril, etc.

Pero un interrogante surge inmediatamente: ¿todos los bienes que están destinados a un servicio público son del dominio público? ¿Se declarará inalienable el modesto tintero de un empleado de alcaldía?, pregunta con ironía Laubadère.

Duguit, Hariou, Bonnard y Rolland responden afirmativamente, explicando que el inconveniente propuesto queda superado por razón del régimen diferente que se aplica a los bienes del dominio público.

Otros autores, por el contrario, limitan el dominio a ciertos bienes destinados a servicios públicos. Jéze exige dos condiciones: que los bienes estén afectados a un servicio público esencial; y que jueguen allí un papel preponderante. Así un cuartel, una escuela, no pertenecen al dominio público, porque el papel preponderante los desempeñan los soldados y los profesores. Waline, por su parte restringe el dominio público a los bienes que en un servicio público no pueden ser reemplazados sin inconvenientes si desaparecieran bruscamente.

El proyecto de reforma del Código Civil francés trae como bienes de dominio público los de las colectividades públicas y establecimientos públicos que están a la disposición directa del público y los afectados a un servicio público con tal que sean, en este último caso, por naturaleza o para arreglos, adaptados exclusiva o esencialmente al fin particular de estos servicios¹⁴.

12.1.2. Aplicados dichos criterios al *sub lite*, se tiene que los corredores ferroviarios, como sería el caso del denominado “Corredor Férreo del Sur”, serían bienes de uso público si y sólo si los mismos estuvieran cumpliendo con la finalidad para la cual estaban concebidos, como lo es la construcción de una infraestructura que pueda servir para el transporte por ferrocarril. No obstante, en el caso concreto se aprecia que el mencionado corredor no estaba siendo usado para las finalidades para las cuales fue concebido, lo que permitió que fuera ocupado por la construcción de la troncal NQS del sistema Transmilenio, de tal manera que no existe otro camino que considerar los referidos terrenos como bienes fiscales, tal como lo dijo el Tribunal *a quo* en su sentencia.

12.2. Ahora bien, dentro del proceso está demostrado que la guarda sobre el bien fiscal conocido como “Corredor Férreo del Sur” le corresponde a la Empresa Colombiana de Vías Férreas –Ferrovías– habida cuenta de que, por un lado, así lo establecen el marco legal pertinente y la escritura pública n.º 05226 del 30 de junio de 1992, que constituyen justo título de la propiedad predicable a favor de la mencionada empresa. Además, por otra parte, porque así lo publicita el respectivo certificado expedido por la correspondiente oficina de registro de instrumentos públicos.

12.2.1. Así, de conformidad con el Decreto 1588 de 1989 “*por el cual se crea la Empresa Colombiana de Vías Férreas, Ferrovías, y se dictan normas para su organización y funcionamiento*”, cuya copia se arrió al presente proceso según la reseña hecha en el acápite de hechos probados –párr. 10.2–, el patrimonio de la mencionada entidad está conformado, junto con diversas cosas, por los

¹⁴ Vidal Perdomo, Jaime. “Derecho Administrativo”, Séptima Edición Actualizada, Bogotá (1980), Editorial de la Biblioteca del Banco Popular Textos Universitarios, páginas 398 y 399. En este punto se recoge también la opinión de Libardo Rodríguez Rodríguez, según la cual la afectación al uso de toda la comunidad es uno de los criterios definitorios de los bienes de uso público. Dice este autor: “*Por otra parte, en esta noción de bienes de uso público en Colombia debe tenerse en cuenta que la ley ha tomado el criterio romano, en el sentido de calificar el dominio público por el aspecto de la utilización a que están destinados los bienes, sin tener en cuenta la afectación que pueda tener el bien con el servicio público, como así lo ha hecho el derecho francés.*” // “... De los análisis anteriores resulta que para que un bien tenga la calidad de bien de uso público, en el sentido técnico de la expresión, se requiere que pertenezca a una persona pública y que esté destinado al uso general de la colectividad...”. Rodríguez R. Libardo, “Derecho Administrativo –general y colombiano–”, Bogotá (1981), Editorial Temis, páginas 159 y 160.

corredores ferroviarios que para el cumplimiento del servicio le sean transferidos a partir de su creación. En los términos establecidos en el artículo 10 de la norma en comento:

ART. 10.- *El patrimonio de la Empresa Colombiana de Vías Férreas, Ferrovías, estará constituido por:*

a) La zona o corredor férreo con sus anexidades y los demás bienes muebles e inmuebles que le transfiera la Empresa Ferrocarriles Nacionales de Colombia en liquidación, la Nación o cualquier otra entidad oficial;
(...)

12.2.2. Tampoco puede perderse de vista que, en el caso concreto, la Nación transfirió a Ferrovías la propiedad del “Corredor Férreo del Sur” según lo que se pactó en la escritura pública n.º 05226 del 30 de junio de 1992 –párr. 10.4, hechos probados–, en donde se especificó que el traslado del dominio se hacía con “... sus zonas aledañas de seguridad y patios para maniobras junto con las vías o líneas férreas, obras de arte y anexidades en ella existentes, con sus instalaciones fijas como estaciones, paraderos..., bodegas, corrales para ganado y campamentos existentes a lo largo y ancho de la línea sur...”; todo lo cual se hizo en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 14 del Decreto 1791 del 26 de junio de 2003 –párr. 10.2., hechos probados–, en donde se ordenó la celebración de todos los negocios que se consideraran procedentes y necesarios para efectos de transferir los bienes que integraban el patrimonio de la entidad liquidada –denominada Ferrocarriles Nacionales de Colombia–.

12.2.3. Y todo ello se encuentra respaldado en el correspondiente certificado expedido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos –párr. 10.5, hechos probados–, en donde aparece anotada la escritura mencionada en el punto inmediatamente anterior de las presentes consideraciones. Aquí es pertinente mencionar que, aunque es cierto que en el aludido documento aparece una enajenación del tramo comprendido entre la urbanización “Madelena” y los límites con el municipio de Soacha, lo que se hizo por medio de la escritura pública n.º 3433 del 7 noviembre de 2006, lo cierto es que dicha porción de terreno no es la misma sobre la que versa el presente litigio, que se encuentra, según el dictamen pericial referido en los hechos probados –párr. 10.12–, a la altura del cementerio “El Apogeo”, porción esta respecto de la cual se presentaron algunas ofertas que fueron definitivamente canceladas, tal como aparece en el folio de matrícula inmobiliaria –anotaciones 11 y 12 del certificado–.

12.2.4. De manera que para la Sala es claro que la guarda del “Corredor Férreo del Sur” corresponde a Ferrovías quien, de conformidad con las normas sobre su creación y funcionamiento, tenía la misión de utilizarlo para el cumplimiento de su objeto misional, que lo era el desarrollo de la malla ferroviaria.

13. En lo que tiene que ver con **la imputación del daño** a la entidad demandada, tal como se anunció en la formulación del problema jurídico, principiará la Sala por establecer la posibilidad de subsumir un caso como el *sub lite* en el supuesto de la ocupación de inmuebles de que trata el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo; proseguirá posteriormente a verificar la existencia de una falla del servicio predicable de la actividad del Instituto de Desarrollo Urbano –IDU–; y, finalmente, se ocupará de verificar la configuración de una causal eximente de responsabilidad por el hecho exclusivo de la víctima o de terceros que habrían sido determinantes en la perturbación del bien inmueble denominado “Corredor Férreo del Sur”.

13.1. Al revisar las circunstancias factuales relacionadas con la ocupación de bienes inmuebles según está regulado dicho título de imputación en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, estima la Sala que aquéllas encuentran perfecta adecuación con la premisa fáctica que exhibe el caso que ahora concita su atención, pues el daño delineado en los párrafos precedentes está referido a la ocupación de unos bienes inmuebles debido a la realización de trabajos públicos, en concreto la construcción de la troncal NQS del sistema de transporte masivo Transmilenio, y lo cierto es que la referida norma habla de que “... *La persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño cuando la causa sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa*”, de lo que se observa que el legislador no ha establecido distinción alguna en relación con la clase de persona –de derecho público o privado– que puede pretender el resarcimiento, o frente al tipo de inmuebles afectados –de dominio privado, fiscales o de uso público–.

13.1.1. Ello quiere decir que en el *sub lite*, donde una persona de derecho público –Ferrovías– pide el resarcimiento de los daños surgidos como consecuencia de la ocupación de un bien inmueble de carácter fiscal –“Corredor férreo del sur”–, resulta plenamente aplicable el régimen objetivo de responsabilidad que, de

conformidad con la jurisprudencia, es pertinente a los casos en los que se pide la declaración de responsabilidad por la ocupación temporal o permanente por causa de trabajos públicos o por cualquier otra causa, tal como lo ha manifestado la Subsección “B” así:

16.1. Como se observa, en los casos de ocupación de bienes inmuebles –sin importar que la misma sea de carácter temporal o permanente–, el régimen de imputación de responsabilidad es de carácter objetivo, de tal forma que para que surja la obligación indemnizatoria, en el proceso debe demostrarse que al demandante le asisten derechos frente al inmueble ocupado y que los mismos han sido afectados por la entidad demandada, sin que sea relevante aspecto subjetivo alguno en relación con la conducta desplegada por el Estado, a menos que la falla del servicio haya sido alegada y demostrada [15]16.

13.1.2. Lo que implica que, por regla general, en los casos de ocupación de bienes inmuebles resulta irrelevante, para efectos del surgimiento de la responsabilidad, el análisis subjetivo de la conducta desplegada por la parte demandada, estudio este que sólo debería realizarse en los casos en los que se estime evidente que se actuó con falla en el servicio, y con el fin de formular pautas de comportamiento encaminadas a que los hechos dañosos no tengan nueva ocurrencia en el futuro.

13.1.3. En el caso concreto, estima la Sala que están dados todos los elementos para, desde el punto de vista de la responsabilidad objetiva, declarar que el daño sufrido por Ferrovías es imputable al Instituto de Desarrollo Urbano –IDU–, en la medida en que se acreditó, tal como se reseñó en el acápite referido a la demostración del daño cuyo resarcimiento se persigue, que la entidad demandante figuraba como propietaria o guardadora del bien inmueble denominado “Corredor férreo del sur” y, adicionalmente, que este resultó afectado como consecuencia de la construcción de la troncal NQS del sistema de transporte masivo Transmilenio, circunstancia esta que surge de los diversos oficios en los que la empresa ferroviaria le solicita a la accionada que cese la

¹⁵ [93] “El Consejo de Estado ha sido reiterativo en señalar que el régimen de falla del servicio se prefiere sobre los demás regímenes, en atención al papel pedagógico y aleccionador que debe tener la jurisprudencia contencioso administrativa frente a las actuaciones desplegadas por la administración pública. Al respecto consultar: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 28 de mayo de 2012, exp. 50001-23-31-000-1998-00220-01 (23.503), C.P. Danilo Rojas Betancourth. Se dijo en dicha providencia: “13.1. Sólo en aquellos casos en que se invoque por la parte demandante la falla cometida por la administración pública, y siempre que sea evidente el defecto en el servicio, procede el análisis del caso bajo la óptica del régimen de responsabilidad subjetiva pues, de acuerdo con la jurisprudencia de la Sala, en estos eventos es necesario que el Consejo de Estado ponga en evidencia los errores cometidos por la administración en el ejercicio de sus funciones, con el objetivo de que se fijen pautas para que esos yerros no tengan nueva ocurrencia”. En esta providencia se hace una cita extensa de la sentencia del 8 de julio de 2009, exp. 05001-03-26-000-1993-00134-01 (16974), C.P. Ruth Stella Correa Palacio”.

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera –Subsección “B”–, sentencia del 17 de noviembre de 2016, C.P. Danilo Rojas Betancourth, radicación n.º 25000-23-26-000-1999-02008-01 (22976), actor: Hernando Pinilla Pacheco, demandado: Instituto Nacional de Vías –INVÍAS–.

ocupación del mencionado bien, y le pide el pago de una compensación que repare dicho menoscabo –párrs. 10.11.4 a 10.11.7 hechos probados–. Además, ello se demostró con base en lo dicho en el dictamen pericial arrimado al proceso –párr. 10.12, hechos probados–, y con el hecho notorio de la entrada en operación del sistema de transporte Transmilenio en la zona del portal del sur, a la altura del cementerio “El Apogeo” –párr. 10.13, hechos probados–, todo lo cual indica que la perturbación del aludido corredor ferroviario, tuvo como causa originaria y preponderante la construcción de una obra pública por parte del Instituto de Desarrollo Urbano –IDU–.

13.1.4. Se insiste en este punto que no se ve impedido el surgimiento de la responsabilidad en el *sub lite* por el hecho de que la ocupación haya sido causada por una entidad pública pues, tal como se define en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo, el legislador no hace distinción alguna en lo que tiene que ver con el carácter de la entidad causante de la perturbación, o el tipo del inmueble afectado por ese tipo de hecho dañoso.

13.2. Ahora bien, sin perjuicio de la aplicación al caso concreto del régimen objetivo de responsabilidad referido en los párrafos precedentes, considera la Sala que en el presente caso es predicable una falla del servicio manifiesta en la actividad desplegada por la entidad distrital demandada, comoquiera que de forma inconsulta procedió a variar la destinación de un bien fiscal sin que para ello contara con la debida autorización por parte de la entidad que tenía a su cargo la guarda del inmueble, lo que a su vez derivó en desconocimiento de la coordinación que debe existir entre las entidades estatales de los diferentes órdenes de la administración.

13.2.1. Y es que revisados los hechos probados, se percata la Sala de que a partir del convenio interadministrativo n.º 0000-007-00-2000 del 24 de mayo de 2000, el Instituto de Desarrollo Urbano y el Distrito de Bogotá hicieron manifiesta la necesidad de afectar el “Corredor Férreo del Sur” con la construcción de la troncal NQS del sistema Transmilenio, para efectos de lo cual era necesario llevar a cabo una permuta entre el mencionado inmueble y otros terrenos que permitieran mantener las áreas del corredor requerido por la Empresa Colombiana de Vías Férreas –párr. 10.8, hechos probados–. No obstante, esta entidad se abstuvo de ceder las franjas de terreno pues, según aseveró en la reunión del 3 de mayo de 2002 y en el oficio calendado el 23 de octubre del mismo año, no estaba de

acuerdo con los diseños de la vía, comoquiera que los mismos no respetaban la existencia del corredor férreo, lo que afectaba la implementación de proyectos que eran necesarios para el desarrollo del sistema de transporte bajo la guarda de la empresa hoy demandante en reparación, en especial la obra de infraestructura denominada “tren de cercanías” –párrs. 10.9 y 10.10, hechos probados–.

13.2.1.1. A pesar del mencionado desacuerdo, el IDU persistió en sus solicitudes para que Ferrovías autorizara la ocupación del corredor férreo, lo que hizo mediante la misiva calendada el 2 de julio de 2003 –párr. 10.11.1, hechos probados–, a través del oficio IDU n.º 165863 DTDP-8000 del 23 de octubre de 2003 contentivo de un recuento histórico de todas las desavenencias existidas entre las entidades –párr. 10.11.2, hechos probados– y, seguidamente, por medio de la carta calendada el 2 de junio de 2004, comunicación esta última en la que el IDU informó incluso que los contratos para el desarrollo de las obras ya habían sido adjudicados –párr. 10.11.3, hechos probados–, lo que demuestra que el instituto distrital hizo caso omiso de la solicitud formulada por la hoy peticionaria, en el sentido de que se adecuaran los diseños de la vía vehicular de tal forma que se permitiera la coexistencia con el proyecto ferroviario.

13.2.1.2. Ferrovías nunca accedió expresamente a las solicitudes formuladas por el IDU y, antes bien, mediante oficio del 21 de julio de 2004 manifestó su inconformidad con el hecho de que se hubiere procedido de facto a la ocupación del corredor ferroviario –párr. 10.11.4, hechos probados–. Posteriormente, a través de oficio del 21 de diciembre del mismo año, aquélla informó a la hoy demandada que jurídicamente no era posible la cesión de los predios debido al inicio del trámite de liquidación de la empresa ferroviaria –párr. 10.11.5, hechos probados–, lo que muestra de forma indiscutible la falta de autorización para que se afectara el bien fiscal materia del presente litigio. Y aunque es cierto que la demandante en reparación, por medio de la misiva del 24 de mayo de 2005, aceptó en una ocasión tener cierto interés por enajenar los predios al IDU –párr. 10.11.6, hechos probados–, ello lo hizo con la condición de que se otorgara una contraprestación tal como se aseveró en la comunicación calendada el 10 de septiembre de 2005 – párr. 10.11.7, hechos probados–, sin que se demostrara dentro del proceso que la entidad distrital haya accedido a otorgar algún tipo de reposición que intentara remediar la perturbación del corredor férreo.

13.2.1.3. De manera que constituye una falla del servicio el hecho de que el

Instituto de Desarrollo Urbano, en contrariedad con la normatividad aplicable y haciendo caso omiso de las advertencias de la Empresa Colombiana de Vías Férreas, haya procedido de facto a ocupar los terrenos del “Corredor Férreo del Sur”, lo que implicó que se perjudicara el cumplimiento de las misiones que tenía a su cargo Ferrovías, entre ellas el desarrollo y mantenimiento de la infraestructura ferroviaria del país.

13.2.1.4. Todo ello sumado al hecho de que la forma en que se dio la ocupación de los predios por parte de del Instituto de Desarrollo Urbano, esto es, ignorando varias solicitudes oficialmente formuladas por Ferrovías en el sentido de que ello no se materializara, es un comportamiento que denota una total falta de ánimo del instituto demandado para actuar en coordinación con los intereses, finalidades y funciones de las demás entidades públicas, lo que a su vez contraviene lo establecido en el artículo 288 de la Constitución Política en el que se dice que *“Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley...”*.

13.2.1.5. Sobre este aspecto es pertinente tener en cuenta que uno de los objetivos de la Ley 388 de 1997¹⁷ es promover *“la armoniosa concurrencia”* entre la Nación y las entidades territoriales –además de otros órganos del Estado– *“... en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes...”* –artículo 1º, numeral 4–; principio teleológico este que se irrespetó en la medida en que la implementación de la obra pública relacionada con la construcción de la troncal NQS Sur del sistema de transporte masivo Transmilenio, se llevó a cabo sin que se velara por la preservación del corredor ferroviario, todo ello sin la necesaria autorización de la entidad que en el litigio de la referencia persigue la reparación. Al respecto, pareciera que el IDU tuviera la errada convicción de que los entes territoriales pueden ser ruedas sueltas cuyos intereses debieran prevalecer siempre sobre los demás intereses del Estado, lo que es una postura que resulta abiertamente contraria a los preceptos que acaban de citarse, y que es demostrativa de una protuberante falla del servicio.

13.2.2. Por manera que es claro para la Sala que, además de la atribución de responsabilidad al IDU por aplicación del régimen objetivo de responsabilidad, en

¹⁷ *“Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones”*.

el presente caso es posible realizar dicho juicio de imputación con base en la demostrada falla del servicio que se ha venido aludiendo, lo que denota que la actuación de la entidad demandada se dio por fuera de los parámetros legales que debían guiar su comportamiento.

13.3. Y es que, además de lo anterior, en el *sub examine* no se observa la configuración de la causal eximente de responsabilidad que el IDU quiso fincar, por un lado, en el supuesto hecho de la víctima consistente en el no aprovechamiento del corredor férreo y la suscripción de varios convenios administrativos en los que se insinuaba la intención de su enajenación y, por otra parte, en el hecho de que los predios ya estaban siendo ocupados por terceras personas.

13.3.1. En efecto, aun cuando es cierto que las partes de la presente contención suscribieron el convenio interadministrativo n.º 0000-007-00-2000 del 24 de mayo de 2000, cuyo objeto era fijar los mecanismos de entrega del corredor férreo, lo cierto es que en el *sub iudice* dicho negocio jurídico resultó ineficaz para efectos de transferir la propiedad de los aludidos terrenos, comoquiera que las normas pertinentes establecen que la enajenación de bienes inmuebles requiere la solemnidad sustancial relacionada con el otorgamiento de una escritura pública¹⁸, requisito que en el caso de análisis brilla por su ausencia.

13.3.2. De otra parte, considera la Sala que en el plenario no existe prueba alguna que permita afirmar fehacientemente que el “Corredor Férreo del Sur” estaba desaprovechado o que venía siendo ocupado por terceros. Y es que, aún si se admitiera que fueron probadas estas situaciones, ello no sería excusa suficiente para que el Instituto de Desarrollo Urbano –IDU– procediera, como lo hizo, a empeorar la perturbación del bien con su ocupación y el cambio de su destinación pues, antes bien, era su obligación velar por su protección.

13.3.3. De manera que, por no haber sido fehacientemente demostrada la causal eximente de responsabilidad esgrimida por la entidad demandada, no queda otro camino que mantener incólume la conclusión a la que se llegó en los párrafos precedentes, de acuerdo con la cual el Instituto de Desarrollo Urbano –IDU– fue

¹⁸ Tal como lo dispone el artículo 12 del Decreto 1260 de 1970, “por el cual se expide el Estatuto de Notariado”. Textualmente dice la norma: “**ART. 12.-** Deberán celebrarse por escritura pública todos los actos y contratos de disposición o gravamen de bienes inmuebles, y en general aquellos para los cuales la Ley exija esta solemnidad”.

causante del daño cuya indemnización persigue Ferrovías, lo que ocurrió en el marco de una conducta de la entidad demandada que contrarió la normatividad aplicable y que, por lo tanto, constituye una falla del servicio.

14. Por manera que al ser procedente la declaración de responsabilidad a cargo de la entidad demandada, procede entonces la Sala a establecer las restituciones a que hay lugar, según las consideraciones que se harán en el capítulo subsiguiente.

VI. Medidas de reparación

15. De conformidad con lo expuesto en los acápite anteriores, en el presente caso la Sala tuvo por demostrado el daño material padecido por la Empresa Colombiana de Vías Férreas a título de daño emergente. Del mismo modo, como quiera que se trata de un caso de ocupación de inmuebles, es necesario emitir algunas consideraciones acerca de la normatividad relacionada con la responsabilidad por ocupación de dicho tipo de bienes, que ordena transferir el dominio de estos últimos a la entidad ocupante.

15.1. El **daño emergente** está representado en las porciones de terreno que, por virtud de la ocupación de hecho obrada por el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU–, la entidad demandante dejó de tener bajo su guarda en el predio denominado “Corredor Férreo del Sur”. En relación con este perjuicio, en el proceso se rindió un dictamen pericial por parte de dos valuadores, uno ingeniero y otro arquitecto, en el que se determinó el área ocupada con una cabida de cuarenta y dos mil ochocientos noventa y tres punto cero tres metros cuadrados (42 893,03 m²), y en el que se estimó, además, el valor comercial de dicha porción de terreno en un monto de trece mil cuatrocientos veinte millones trescientos setenta mil setecientos cincuenta pesos moneda corriente (\$13 0420 370 750) –párr. 10.12, hechos probados–. Dichos conceptos fueron materia de objeción por parte del Instituto de Desarrollo Urbano –IDU–, quien considera que el peritaje estuvo basado en una cabida mucho mayor a la realmente afectada, y que está mal calculado el valor de dichos predios pues, según dice, los bienes materia de litigio no son comerciables.

15.1.1. Al revisarse lo relacionado con **la cabida de los terrenos ocupados**, observa la Sala que en el dictamen pericial se elaboraron unos diagramas a

escala en los cuales se demarcaron las áreas de terreno del “Corredor Férreo del Sur” que fueron afectadas con la construcción de la troncal NQS sur del sistema Transmilenio, y con base en esos esquemas se determinó que habían sido ocupadas unas porciones por la construcción de un paso a nivel, otras directamente por la implementación de la troncal en la autopista sur, y algunas más que los peritos denominaron “áreas residuales”, discriminación ésta respecto a la cual explicaron que se sectorizaron “... las áreas, de acuerdo con el abcisado longitudinal y su color amarillo rayado para facilitar su cuantificación, segregando su uso de acuerdo con la afectación clásica del sector férreo, afectaciones por pasos a nivel y áreas residuales del corredor férreo..”. Acerca de este punto, la objeción formulada por el IDU consistió en afirmar que esas áreas residuales, con una cabida de 13 577,60 m², no deberían ser tenidas en cuenta para efectos de calcular el daño emergente, en la medida en que, por su carácter de remanentes, no eran susceptibles de ser perturbadas –párr. 5.2, antecedentes–.

15.1.1.1. Al respecto, la Sala no comparte la objeción formulada por la entidad demandada en la medida en que, por una parte, revisados los diagramas elaborados por los peritos, es claro que las áreas señaladas con el color amarillo resultaron ocupadas con la troncal NQS del sistema Transmilenio y lo cierto es que, aunque los polígonos representados por esta obra pública no tienen exactamente los mismos contornos que los que representan al “Corredor Férreo del Sur”, también es verdadero que las áreas superpuestas desnaturalizan completamente la porción ferroviaria, lo que implica que la afectación de la misma pueda ser considerada como total, incluidos dentro de ella esos terrenos que los autores del informe técnico bautizaron como “áreas residuales”.

15.1.2. Por la misma razón, tampoco se comparte el reparo atinente al hecho de que el avalúo se realizara con base en **el valor comercial de los predios** pues, según insiste la Sala, los bienes materia de litigio son fiscales, y ello no quiere decir que su precio pueda ser inferior al de los bienes privados pues por mandato de las leyes 9 de 1989 y 388 de 1997¹⁹ se calcula con base en el valor comercial

¹⁹ Dispone el inciso último del artículo 37 de la Ley 9 de 1989: “La entidad que imponga la afectación o en cuyo favor fue impuesta celebrará un contrato con el propietario afectado en el cual se pactará el valor y la forma de pago de la compensación debida al mismo por los perjuicios sufridos durante el tiempo de la afectación. La estimación de los perjuicios será efectuada por el Instituto Geográfico “Agustín Codazzi” o la entidad que cumpla sus funciones, en los términos previstos en la presente Ley. Para los efectos de la presente Ley, entiéndese por afectación toda restricción impuesta por una entidad pública que limite o impida la obtención de licencias de urbanización, de parcelación, de construcción, o de funcionamiento, por causa de una obra pública, o por protección ambiental”. Por su parte, en el inciso segundo del artículo 61 de la Ley 388 de 1997, se establece: “El precio de adquisición será igual al valor comercial determinado por el

la eventual compra o expropiación que el Estado haga de los bienes privados para afectarlos al uso público.

15.1.3. Ahora bien, a pesar de la no prosperidad de las objeciones formuladas por la parte demandada respecto del informe técnico, considera la Sala que, aplicadas las reglas de la sana crítica para su apreciación, el mismo no tiene vocación probatoria para establecer el valor comercial de los terrenos ocupados, en la medida en que, a pesar de que los peritos refirieron varios factores de valuación del metro cuadrado en la zona –tales como la oferta y demanda, la ubicación, el tratamiento urbanístico, la estratificación, las condiciones de construcción y el nivel socioeconómico–, lo cierto es que los autores del estudio se abstienen de explicar cómo es que influyen dichas variables en el resultado final del cálculo²⁰, lo que implica que el peritaje no soporta el análisis de que trata el inciso primero del artículo 241 del Código de Procedimiento Civil que dispone que “... *al apreciar el dictamen se tendrá en cuenta la firmeza, precisión y calidad de sus fundamentos...*”.

15.1.4. Por tales razones, para el cálculo de la indemnización de perjuicios por daño emergente se proferirá una condena en abstracto en los términos del artículo artículo 172 del Código Contencioso Administrativo, a cuyo tenor:

ART. 172.- ... Las condenas al pago de frutos, intereses, mejoras, perjuicios y otros semejantes, impuestas en auto o sentencia, cuando su cuantía no hubiere sido establecida en el proceso, se hará en forma genérica, señalando las bases con arreglo a las cuales se hará la liquidación incidental, en los términos previstos en los artículos 178 del Código Contencioso Administrativo y 137 del Código de Procedimiento Civil.

Quando la condena se haga en abstracto se liquidará por incidente que deberá promover el interesado, mediante escrito que contenga la liquidación motivada y especificada de su cuantía, dentro de los sesenta (60) días siguientes a la ejecutoria de aquél o al de la fecha de la notificación del auto de obediencia al superior, según fuere el caso. Vencido dicho término caducará el derecho y el juez rechazará de plano la liquidación extemporánea. Dicho auto es susceptible del

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

²⁰ En el peritaje se discriminaron los valores del metro cuadrado así: por “*mejoramiento integral*” un valor de \$250 000,00 m², por “*sectores urbanos especiales*” un valor de \$350 000,00 m², por “*renovación urbana con reactivación*” un valor de \$300 000,00 m², y por “*consolidación urbanística*” un valor de \$275 000,00 m². No obstante, en el estudio no se aprecian cuáles fueron las operaciones matemáticas que condujeron a dichos resultados.

recurso de apelación.

15.1.4.1. Frente al caso concreto se ordenará que el valor comercial de las cabidas del “Corredor Férreo del Sur” ocupadas con la construcción de la troncal NQS sur del sistema Transmilenio, sea una variable que se determine con base en las áreas establecidas en el dictamen referido más arriba en la presente providencia –párr. 10.2, hechos probados–, para un metraje total de cuarenta y dos mil ochocientos noventa y tres punto cero tres metros cuadrados (42 893,03 m²). Y el valor comercial de los predios ocupados deberá establecerse con base en lo normado por los preceptos pertinentes de las leyes 9 de 1989 y 388 de 1997, que regulan los procesos de adquisición de inmuebles por parte de la administración para afectarlos al servicio público²¹. Aquí precisa la Sala que no se accede al reparo formulado por el IDU, en el sentido de manifestar que el valor de los predios debería calcularse para la época en que se produjo la ocupación, pues lo cierto es que dicho valor resulta imposible de determinar y, además, el cálculo con el valor actual de los terrenos cubre adecuadamente el daño producido por la no utilización de los mismos en los momentos posteriores a su perturbación.

15.1.4.2. Del mismo modo se aclara que, en aras de preservar la garantía de la *non reformatio in pejus* que cobija los intereses del Instituto de Desarrollo Urbano en su condición de apelante único, el valor determinado durante el incidente que establezca la condena en concreto, en ningún caso podrá sobrepasar el monto de lo decretado como indemnización por el tribunal *a quo* en la sentencia del 22 de julio de 2009, actualizado este último guarismo a la fecha en la cual el juzgador de primera instancia profiera la providencia que ponga fin al trámite incidental.

15.2. Finalmente, la Sala no pierde de vista que por virtud de lo ordenado en los artículos 219 y 220 del Código Contencioso Administrativo, cuando se trata de la ocupación permanente de bienes inmuebles –como ocurre en el caso concreto–, la sentencia de condena deberá ser inscrita en la oficina de registro de instrumentos públicos para efectos de que sirva como título traslativo de dominio. El tenor literal de las normas es el siguiente:

ART. 219.- *Modificado. Decr. 2304 de 1989, art. 56. En la sentencia que ordene reparar el daño por ocupación de inmueble ajeno se deducirá del total de la indemnización la suma que las partes hayan calculado como valorización por*

²¹ *Ibidem*, nota al pie n.º 19, y demás normas concordantes.

trabajo realizado, a menos que ya hubiera sido pagada la mencionada contribución.

En esta clase de procesos cuando se condenare a la entidad pública, o a una privada que cumpla funciones públicas, al pago de lo que valga la parte ocupada, la sentencia protocolizada y registrada obrará como título traslativo de dominio.

ART. 220.- *Si se tratare de ocupación permanente de una propiedad inmueble, y se condenare a una entidad pública, o a una entidad privada que cumpla funciones públicas al pago de lo que valga la parte ocupada, la sentencia protocolizada y registrada obrará como título traslativo de dominio.*

15.3.1. Así las cosas, la Sala ordenará la inscripción de la presente sentencia en el folio de matrícula inmobiliaria, en aras de establecer que el bien denominado “Corredor Férreo del Sur” ahora es propiedad del Instituto de Desarrollo Urbano, conforme a las normas que acaban de aludirse.

15.3.2. Además, se ordenará una reducción de las condenas por concepto de los pagos por la valorización de los predios afectados, pues tal como se dijo en los párrafos sobre estudio del daño, en el presente caso se trató de la ocupación de unos bienes de carácter fiscal, que frente a los cobros por valorización se comportan como si fueran bienes privados.

VII. Conclusión

16. De conformidad con las consideraciones anteriormente expuestas, observa la Sala que, tal como lo decidió el *a quo*, en el presente caso hay lugar a declarar responsabilidad a cargo del Instituto de Desarrollo Urbano –IDU– por los daños que causó con la ocupación de hecho del predio denominado “Corredor Férreo del Sur” que estaba bajo la guarda de la Empresa Colombiana de Vías Férreas – Ferrovías–. No obstante, la sentencia de primera instancia será modificada en los términos expuestos en el acápite de “medidas de reparación” según se explicó más arriba en la presente providencia.

VIII. Costas

17. No hay lugar a la imposición de costas, debido a que no se evidencia en el caso concreto actuación temeraria de alguna de las partes o de los demás intervinientes procesales, condición exigida por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 para que se profiera una condena de ese tipo.

18. En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera –Subsección “B”–, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO. De conformidad con lo expuesto en la parte motiva, **MODIFÍCASE** la sentencia apelada, esto es, la proferida el 22 de junio de 2009 por la Subsección “B” de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la cual quedará así:

PRIMERO. DECLÁRASE al Instituto de Desarrollo Urbano –IDU– administrativamente responsable por los daños causados con la ocupación de hecho del bien fiscal denominado “Corredor Férreo del Sur” que estaba bajo la guarda de la Empresa Colombiana de Vías Férreas –Ferroviás–.

SEGUNDO. Como consecuencia de lo anterior y como medidas de reparación del daño causado, **CONDÉNASE** al Instituto de Desarrollo Urbano –IDU– al cumplimiento de lo siguiente:

A. Como reparación del **daño emergente** causado a la Empresa Colombiana de Vías Férreas –Ferroviás–, la demandada deberá pagar a esta o a quien haga sus veces la suma que incidentalmente se determine de conformidad con lo dispuesto en el artículo 172 del Código Contencioso Administrativo, y con base en los criterios fijados en los párrafos 15.1.4.1 y 15.1.4.2 de las consideraciones del presente fallo.

B. A los valores antes determinados se deducirá la plusvalía obtenida por la realización de las obras relacionadas con la construcción de la troncal NQS del sistema Transmilenio, a menos de que se hayan pagado las correspondientes contribuciones.

TERCERO. La presente sentencia deberá ser protocolizada e inscrita en la oficina de registro de instrumentos públicos, para que sirva como título traslativo de dominio del bien denominado “Corredor Férreo del Sur”, en favor del Instituto de Desarrollo Urbano –IDU–, quien será su adquirente.

CUARTO. DENIÉGANSE las demás pretensiones de la demanda.

QUINTO. Sin condena en costas.

SEGUNDO. Sin condena en costas por el trámite de la segunda instancia.

TERCERO. En firme este proveído, devuélvase el expediente al Tribunal de origen para lo de su cargo.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, DEVUÉLVASE Y CÚMPLASE.

RAMIRO PAZOS GUERRERO
Presidente de la Sala
(Con impedimento)

DANILO ROJAS BETANCOURTH
Magistrado
Aclaración de voto

STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO
Magistrada

CARLOS BETANCUR JARAMILLO
Conjuez