



## **ACUERDO 05 DE 2020**

*“Por medio del cual se aprueba la política de prevención de daño antijurídico relacionada con la adquisición predial adelantada por la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”.*

**EL COMITÉ DEFENSA JUDICIAL, CONCILIACIÓN Y REPETICIÓN DE LA EMPRESA DE RENOVACIÓN Y DESARROLLO URBANO DE BOGOTÁ D.C.,**  
*en uso de sus facultades legales y en especial las conferidas en el artículo 2.2.4.3.1.2.5 del Decreto Nacional 1069 de 2015, artículo 2º de la Resolución 202 de 2020 de la Empresa y artículo 4º del Acuerdo 01 del CDJCR, y*

### **CONSIDERANDO:**

Que el Decreto Nacional 1069 de 2015, único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, definió al Comité de Conciliación como una instancia administrativa que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad.

Que el Decreto Distrital 430 de 2018, *“Por el cual se adopta el Modelo de Gestión Jurídica Pública del Distrito Capital y se dictan otras disposiciones”*, en el Título II, Capítulo III, Sección I, establece la prevención del daño antijurídico como un componente transversal del Modelo de Gestión Jurídica Pública.

Que la Secretaría Jurídica Distrital conforme con la Directiva 025 de 2018, fija los parámetros para la formulación de las Políticas de Prevención del Daño Antijurídico.

Que la Resolución 202 del 28 de agosto de 2020, mediante la cual se conforma el Comité Defensa Judicial, Conciliación y Repetición de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C., y el Acuerdo 01 de 2020 de la misma fecha, determinan las funciones de la Empresa dentro de las cuales se encuentra, la de realizar el análisis, formulación y ejecución de políticas de Prevención del Daño Antijurídico.

Que, la Constitución Política de Colombia, en su artículo 58 garantiza el derecho a la propiedad privada en favor de los nacionales y extranjeros que habiten o desarrollen actividades en el territorio nacional, disponiendo en su inciso final *“Por motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa...”*.

Que, para la adquisición de los inmuebles requeridos para los diferentes proyectos de renovación urbana, actualmente la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C., adelanta el procedimiento de Expropiación por vía administrativa, el cual, se encuentra reglamentado en la Ley 9ª de 1989 y Ley 388 de 1997, artículos 58 al 72 y jurisprudencia de la Corte Constitucional.

## ACUERDO 05 DE 2020

*“Por medio del cual se aprueba la política de prevención de daño antijurídico relacionada con la adquisición predial adelantada por la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano D.C.”.*

Que, en ejecución de los procesos de gestión predial a través de la figura de expropiación administrativa que adelanta la Empresa, son escasas las ocasiones en las cuales los particulares alegan hechos dañosos que conlleven a demandas en contra de la Empresa, con la especial atención a lo referido en el Artículo 90 de la Constitución Política, valga decir, que sea antijurídico, se han podido identificar la existencia de situaciones pueden traducir en obstáculos en los procesos de adquisición predial y que pueden ser objeto de mejora.

Que, por lo expuesto, para el Comité de Defensa Judicial, Conciliación y Repetición es preciso establecer la política de prevención del daño antijurídico en torno a los procesos de adquisición predial que adelanta la Empresa.

Que, en consecuencia, este Comité en pleno, en sesión del 30 de noviembre de 2020,

### ACUERDA:

**ARTÍCULO 1º.** Apruébese la Política 03-2020 de Prevención del Daño Antijurídico, en relación con la adquisición predial adelantada la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”, la cual se describe a continuación:

#### I. DENOMINACIÓN DE LA POLÍTICA.

POLÍTICA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO EN RELACIÓN CON LA ADQUISICIÓN PREDIAL ADELANTADA POR LA EMPRESA DE RENOVACIÓN Y DESARROLLO URBANO DE BOGOTÁ D.C.

Estado	APROBADA
Sesión y fecha	Sesión del 30 de noviembre de 2020.

#### II. ANTECEDENTE Y JUSTIFICACIÓN.

Entre los instrumentos consagrados en el artículo 58 la Constitución Política, se encuentra la Expropiación por vía administrativa, a su vez reglamentada en la Ley 9ª de 1989 y la Ley 388 de 1997, artículos 58 al 72, y en los pronunciamientos de la Corte Constitucional.

Así las cosas, el artículo 58 de la Constitución Política de Colombia, garantiza el derecho a la propiedad privada en favor de los nacionales y extranjeros que habiten o desarrollen actividades en el territorio nacional, disponiendo en su parte final que *“por motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa...”.* (Subraya y negrilla fuera de texto).

Como bien se puede observar, el Constituyente estableció como regla general la expropiación



## ACUERDO 05 DE 2020

*“Por medio del cual se aprueba la política de prevención de daño antijurídico relacionada con la adquisición predial adelantada por la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”.*

por vía judicial y dejo al legislador establecer las situaciones excepcionales en que la expropiación procedería por vía administrativa. En la Asamblea Nacional Constituyente se discutieron varias propuestas<sup>1</sup>, en las que contemplaba, incluir el carácter excepcional de esa figura, sin embargo, se optó por dejar al legislador la definición de los casos en que la misma procede.

Ahora bien, con el propósito de determinar las situaciones especiales en las que procedería la expropiación por vía administrativa, el legislador expidió la Ley 388 de 1997, en la cual se establecieron las condiciones especiales de urgencia bajo las que se podría adelantar y los especiales motivos de utilidad pública o interés social que la autorizarían.

Es así como, una vez declarada las condiciones de urgencia y dada la competencia a la entidad respectiva para adelantar los procesos de expropiación por vía administrativa, se deberá proceder a la misma, dando cumplimiento a las siguientes etapas:

### **Etapa de oferta:**

El proceso de expropiación se inicia, con un acto administrativo (Resolución) que contiene la oferta formal de compra que se dirige al propietario del bien cuyo predio se requiere y en el cual, se le informa al particular la posibilidad de una enajenación voluntaria para la compra del bien inmueble por el precio consignado en el mismo acto administrativo.

La determinación del precio de oferta en los procesos de adquisición predial, bien sea por enajenación voluntaria o por expropiación por vía administrativa, se hacen con base en un informe técnico de avalúo comercial del bien que realice el Instituto Colombiano Agustín Codazzi (o quien haga sus veces) o los evaluadores, que pueden ser personas jurídicas o naturales, que deben estar registradas y autorizadas por la lonja de propiedad raíz del municipio o distrito donde se encuentre ubicado el inmueble que desea evaluar.

### **Etapa de negociación:**

La Ley 388 de 1997, en su artículo 61 señala que *“(...) Será obligatorio iniciar el proceso de expropiación si transcurridos treinta (30) días hábiles después de la notificación de la oferta de compra, no se ha llegado a un acuerdo formal para la enajenación voluntaria, contenido en un contrato de promesa de compraventa. (...)”.*

---

<sup>1</sup> Gaceta Constitucional N° 5 de febrero 15 de 1991. Proyecto del Gobierno Nacional *“(...) de manera excepcional, se autoriza que la decisión concreta de una expropiación fuera tomada por la administración y no por los jueces, cuando se trate de predios destinados a la reforma agraria o urbana o a la construcción de vías públicas. Esto con el propósito de agilizar la aplicación de tales medidas, cuando ellas fueren puestas en vigor por el legislador; dado el enorme interés social que ellas revisten y la multitud de dificultades que su realización ha tenido entre nosotros en el pasado”.*

## ACUERDO 05 DE 2020

*“Por medio del cual se aprueba la política de prevención de daño antijurídico relacionada con la adquisición predial adelantada por la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano D.C.”.*

De igual forma, la misma ley en su artículo 68 indica que *“Cuando habiéndose determinado que el procedimiento tiene el carácter de expropiación por vía administrativa, y transcurran treinta (30) días hábiles contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo de que trata el artículo 66 de la presente Ley, sin que se haya llegado a un acuerdo formal para la enajenación voluntaria contenido en un contrato de promesa de compraventa, la autoridad competente dispondrá mediante acto motivado la expropiación administrativa del bien inmueble correspondiente. (...)”.*

Es así como la etapa de la negociación, en la práctica inicia con la notificación del acto administrativo contenido de la oferta formal de compra y consecuentemente el plazo de los 30 días hábiles, señalado en el artículo 61 de la Ley 388 de 1997, consistente en el lapso de tiempo con el que cuenta el propietario del predio para aceptar, rechazar o simplemente guardar silencio frente a la oferta formal de compra y a partir de su vencimiento y en los casos en los cuales el propietario manifieste su voluntad de adelantar la negociación directa, la enajenación del bien se perfecciona con la celebración de un contrato, que puede ser de compraventa o de promesa de compraventa. En caso contrario se da paso al proceso expropiación administrativa propiamente dicho.

### **Etapa de expropiación propiamente dicha:**

Vencido el plazo para de los 30 días hábiles, señalado en el artículo 61 de la Ley 388 de 1997 sin que se haya producido acuerdo sobre la venta del bien, la entidad autorizada expedirá un segundo acto administrativo mediante el cual “decide” la expropiación.

El acto que decide la expropiación administrativa contendrá, entre otras cosas, la identificación del bien inmueble objeto de expropiación; el valor del precio indemnizatorio y la forma de pago; la destinación que se dará al inmueble expropiado, así como la indicación de los recursos que legalmente procedan contra el mismo en vía gubernativa. Contra este acto procede el recurso de reposición en vía gubernativa, según lo que establece el artículo 69 de la Ley 388 de 1997, y la acción para obtener su nulidad y el restablecimiento del derecho, o para controvertir el precio indemnizatorio, de conformidad con el artículo 71 de la misma ley.

El principal efecto de este acto administrativo consiste en que el derecho de propiedad u otros derechos reales se trasladarán de las personas titulares de ellos a la entidad que ha dispuesto la expropiación, para lo cual, basta el registro de la decisión en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. La entidad expropiante pondrá a disposición inmediata del afectado el valor total correspondiente o el porcentaje del precio indemnizatorio, el cual se pagara en un solo contado.

Si el particular *“no retira esos valores y documentos de deber dentro de los 10 días siguientes a la ejecutoria,”* la entidad expropiante pondrá a disposición del particular el precio indemnizatorio en la entidad financiera autorizada para el efecto y entregará copia de la consignación al Tribunal Administrativo en cuya jurisdicción se encuentre el inmueble, a fin de acreditar el pago formal de la indemnización. Efectuado el registro de la decisión, la entidad



## ACUERDO 05 DE 2020

*“Por medio del cual se aprueba la política de prevención de daño antijurídico relacionada con la adquisición predial adelantada por la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”.*

podrá exigir la entrega material del bien, según lo establece el numeral 3° del Artículo 70 de la Ley 388 de 1997.

### III. COMPETENCIA INTERNA PARA ADELANTAR LA ADQUISICIÓN PREDIAL.

La Ley 9ª de 1989, en sus artículos 10 y 11 modificados por los artículos 58 y 59 de la Ley 388 de 1997, declara de utilidad pública e interés social la adquisición de inmuebles para destinarlos al desarrollo de proyectos de vivienda de interés social y ejecución de proyectos de urbanización, redesarrollo y renovación urbana a través de la modalidad de unidades de actuación, disponiendo que, entre otras, las empresas industriales y comerciales, pueden adquirir por enajenación voluntaria o decretar la expropiación de inmuebles.

En cuanto a los motivos de utilidad pública, el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, modificado parcialmente por la Ley 2044 de 2020, establece:

***Artículo 58°.-** Motivos de utilidad pública. El artículo 10 de la Ley 9 de 1989, quedará así:  
“Para efectos de decretar su expropiación y además de los motivos determinados en otras leyes vigentes se declara de utilidad pública o interés social la adquisición de inmuebles para destinarlos a los siguientes fines:  
(...)  
b) Modificado por el art. 30 de la Ley 2044 de 2020. Desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, incluyendo los de legalización de títulos en asentamientos humanos ilegales consolidados y asentamientos humanos precarios, en urbanizaciones de hecho o ilegales diferentes a las contempladas en el artículo 53 de la Ley 9ª de 1989, la rehabilitación de inquilinatos y la reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo.;  
c) Modificado por el art. 30, Ley 2044 de 2020. <El nuevo texto es el siguiente> Legalización de predios y/o asentamientos ilegales con mejoras o construcciones con destino habitacional.  
(...)  
l) Ejecución de proyectos de urbanización, redesarrollo y renovación urbana a través de la modalidad de unidades de actuación, mediante los instrumentos de reajuste de tierras, integración inmobiliaria, cooperación o los demás sistemas previstos en esta Ley;  
(...).”*

Que por su parte, los artículos 59 y 60 ibídem señalan:

***Artículo 59°.-** Entidades competentes. El artículo 11 de la Ley 9 de 1989, quedará así:*

*“Además de lo dispuesto en otras leyes vigentes, la Nación, las entidades territoriales, las áreas metropolitanas y asociaciones de municipios podrán adquirir por enajenación voluntaria o decretar la expropiación de inmuebles para desarrollar las actividades previstas en el artículo 10 de la Ley 9 de 1989. Los establecimientos públicos, las **empresas industriales y comerciales del Estado** y las sociedades de economía mixta asimiladas a las anteriores, de los órdenes nacional, departamental y municipal, que estén expresamente facultadas por sus propios estatutos para desarrollar alguna o*

## ACUERDO 05 DE 2020

*“Por medio del cual se aprueba la política de prevención de daño antijurídico relacionada con la adquisición predial adelantada por la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano D.C.”.*

*algunas de las actividades previstas en el artículo 10 de dicha Ley, también podrán adquirir o decretar la expropiación de inmuebles para el desarrollo de dichas actividades.”*

*Artículo 60°.- Conformidad de la expropiación con los planes de ordenamiento territorial. El artículo 12 de la Ley 9 de 1989, quedará así:*

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

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

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

Que el artículo 52 del Decreto 190 de 2004, establece que para los efectos previstos en el párrafo primero del artículo 61 de la Ley 388 de 1.997, las entidades competentes, antes de iniciar formalmente el proceso de adquisición de los inmuebles que requieran para el cumplimiento de sus objetivos, harán el anuncio individual de cada uno de los proyectos que hayan decidido ejecutar y, por el cual se ordene acometer la ejecución del proyecto específico, así como adelantar todos los estudios de tipo social, técnico, jurídico y económico que habrán de fundamentar posteriormente los procedimientos de adquisición de los inmuebles.

Que según el artículo 455 del Decreto Distrital 190 de 2004, por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003, que conforman el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá D.C, el Distrito Capital es el competente para adquirir por enajenación voluntaria, o mediante procedimiento de expropiación, los inmuebles que se requiera para el cumplimiento de los fines previstos en el artículo 58 de la Ley 388 de 1997 y demás disposiciones que contengan motivos de utilidad pública

Que el artículo 456 del Decreto 190 de 2004, señala que el objeto específico para la adquisición de uno o más inmuebles por parte de una entidad competente, lo constituye la obra, el programa, el proyecto o la actuación que la entidad se propone ejecutar en desarrollo del artículo 58 de la Ley 388 de 1.997, sin necesidad de que exista un acto jurídico específico que así lo declare. Que igualmente señala, que habiéndose identificado plenamente el objeto específico de la adquisición, la entidad competente expedirá el acto administrativo mediante el cual ordene adelantar todos los estudios de tipo social, técnico, jurídico y económico que habrán de fundamentar posteriormente los procedimientos de adquisición necesarios para el cumplimiento de dicho objeto.

Que el Artículo 457 del Decreto 190 de 2004, señala que, identificado el inmueble o inmuebles objeto de la adquisición, la entidad adquirente coordinará la realización de los levantamientos



## ACUERDO 05 DE 2020

*“Por medio del cual se aprueba la política de prevención de daño antijurídico relacionada con la adquisición predial adelantada por la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”.*

topográficos, los estudios de títulos y las investigaciones sobre la situación fiscal de los inmuebles objeto de adquisición, los inventarios de inmuebles y mejoras existentes, los trabajos de campo a que haya lugar, y en general, todos los demás trabajos que tengan por objeto obtener la información sobre aspectos que puedan incidir en la proyectada adquisición, para efectos de determinar las condiciones del negocio que deben quedar plasmadas en la oferta de compra respectiva.

Que el artículo 114 del Acuerdo Distrital 257 de 2006, modificado por el artículo 3° del Acuerdo Distrital 643 de 2016 *“Por el cual se fusiona Metrovivienda en la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá, DC y se dictan otras disposiciones”* señala que la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C., hace parte del sector hábitat como una entidad vinculada.

Que el Acuerdo Distrital 643 de 2016, artículo 5°, numeral 5° señala como una de las funciones de la Empresa *“Adquirir por enajenación voluntaria o mediante los mecanismos legales de expropiación judicial o administrativa, los inmuebles que requieren para el cumplimiento de su objeto o los que se requieran para la ejecución de unidades de actuación urbanística, de acuerdo con lo establecido en la normatividad vigente.”.*

Que la Directiva 004 del 27 de junio de 2018, expedida por la Secretaría jurídica de la Alcaldía Mayor de Bogotá, establece que, corresponde a los Establecimientos Públicos, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y a las Sociedades de Economía Mixta del orden distrital que se encuentren expresamente facultadas en sus estatutos para adelantar la adquisición predial por motivos de utilidad pública e interés general, declarar la existencia de los motivos de utilidad pública e interés social definidos en la Ley y establecer que las obras y proyectos se adecúan a algunos de éstos, así como expedir los actos administrativos de carácter general mediante los cuales se anuncian los proyectos de utilidad pública e interés general.

Finalmente, mediante el Acuerdo 004 de 2016<sup>2</sup> de la Junta Directiva de la Empresa y las Resoluciones 460 de 2019<sup>3</sup> y 134 del 23 de junio de 2020<sup>4</sup> de la Gerencia General, las competencias en relación con la adquisición predial se encuentran a cargo de la Dirección de Predios.

---

<sup>2</sup> Por el cual se adopta la estructura organizacional, la planta de cargos y se definen las funciones de las dependencias de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá, D.C.

<sup>3</sup> Por la cual se modifica el Manual Específico de Funciones y de Competencias laborales para los Empleos Públicos de la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.

<sup>4</sup> Por la cual se delegan unas funciones y se dictan otras disposiciones.

## ACUERDO 05 DE 2020

*“Por medio del cual se aprueba la política de prevención de daño antijurídico relacionada con la adquisición predial adelantada por la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano D.C.”.*

### IV. ANTECEDENTES NORMATIVOS Y JURISPRUDENCIAL.

- Constitución Política de Colombia
- Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).
- Ley 9a de 1989
- Ley 388 de 1997,
- Decreto 1420 de 1998 (Avalúos comerciales).
- Decreto Distrital 296 de 2003 (Programas de reasentamiento).
- Decreto Distrital 329 de 2006 (Componente económico del Plan de Gestión Social).
- Resolución IGAC 620 de 2008 (procedimientos para avalúos).
- POT (Decreto Distrital 190 de 2004).
- Decreto Ley 1077 de 2015.
- Sentencia de la Corte Constitucional C-428 del 29 de septiembre de 1994, Magistrado Ponente Dr. Antonio Barrera Carbonell.
- Sentencia de la Corte Constitucional C - 370 del 25 de agosto de 1994, Magistrado Ponente Dr. Fabio Morón Díaz.
- Sentencia de la Corte Constitucional C-1074 del 4 de diciembre de 2002, Magistrado Ponente Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.
- Sentencia de la Corte Constitucional C-476 del 13 de junio de 2007, Magistrado Ponente Dr. Álvaro Tafur Galvis.
- Sentencia de la Corte Constitucional C-750 de 10 de diciembre de 2015 Magistrado Ponente Dr. Alberto Rojas Ríos.

#### 4.1. Constitución Política de Colombia.

*“ARTICULO 58. <Artículo modificado por el artículo 1o. del Acto Legislativo 1 de 1999. El nuevo texto es el siguiente:> Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.*

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

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

*Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado.*

*En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa - administrativa, incluso respecto del precio.”*





## ACUERDO 05 DE 2020

*“Por medio del cual se aprueba la política de prevención de daño antijurídico relacionada con la adquisición predial adelantada por la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”.*

**4.2. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.** Al trámite de adquisición predial le resultan aplicables, entre otras, las reglas contenidas en el Título III “PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL”, Capítulos I, IV, V y VI de la Ley 1437 de 2011 relacionados con el trámite de Publicaciones, citaciones, comunicaciones y notificaciones; utilización de medios electrónicos en el procedimiento administrativo y recursos.

**4.3. Ley 9ª de 1989.** Comúnmente llamada Ley de Reforma Urbana ha sufrido modificaciones expresas y tácitas, consagradas en las Leyes 2ª de 1991, 3ª de 1991 y 388 de 1997, entre otras. No obstante, conserva disposiciones que sigue siendo aplicables al procedimiento de adquisición predial.

**4.4. Ley 388 de 1997.** Normativa que establece los instrumentos con los que cuenta el Estado para llevar acabo la adquisición de inmuebles por utilidad pública e interés general: enajenación voluntaria, expropiación judicial y expropiación por vía administrativa.

### “CAPÍTULO VIII

#### *Expropiación por vía administrativa*

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

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

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

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

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

*Artículo 66º.- Determinación del carácter administrativo. La determinación que la expropiación se hará por la vía administrativa deberá tomarse a partir de la iniciación del procedimiento que legalmente deba observarse por la autoridad competente para adelantarlos, mediante acto administrativo formal que para el efecto deberá producirse,*

## ACUERDO 05 DE 2020

“Por medio del cual se aprueba la política de prevención de daño antijurídico relacionada con la adquisición predial adelantada por la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano D.C.”.

el cual se notificará al titular del derecho de propiedad sobre el inmueble cuya adquisición se requiera y será inscrito por la entidad expropiante en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su ejecutoria. Este mismo acto constituirá la oferta de compra tendiente a obtener un acuerdo de enajenación voluntaria.

**Artículo 67°.-** Indemnización y forma de pago. En el mismo acto que determine el carácter administrativo de la expropiación, se deberá indicar el valor del precio indemnizatorio que se reconocerá a los propietarios, el cual será igual al avalúo comercial que se utiliza para los efectos previstos en el artículo 61 de la presente Ley. Igualmente se precisarán las condiciones para el pago del precio indemnizatorio, las cuales podrán contemplar el pago de contado o el pago entre un cuarenta (40%) y un sesenta por ciento (60%) del valor al momento de la adquisición voluntaria y el valor restante en cinco (5) contados anuales sucesivos o iguales, con un interés anual igual al interés bancario vigente en el momento de la adquisición voluntaria. **Texto en negrilla declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-476 de 2007, Texto subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-1074 de 2002**

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

**Parágrafo 2°.-** El ingreso obtenido por la enajenación de inmuebles a los cuales se refiere el presente Capítulo no constituye, para fines tributarios, renta gravable ni ganancia ocasional, siempre y cuando la negociación se realice por la vía de la enajenación voluntaria. **Texto subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-1074 de 2002**

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

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

**Artículo 69°.-** Notificación y recursos. El acto que decide la expropiación se notificará al propietario o titular de derechos reales sobre el inmueble expropiado, de conformidad con lo previsto en el Código Contencioso Administrativo.

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

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

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



## ACUERDO 05 DE 2020

*“Por medio del cual se aprueba la política de prevención de daño antijurídico relacionada con la adquisición predial adelantada por la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”.*

*este artículo. Texto subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-1074 de 2002*

*2. La entidad que ha dispuesto la expropiación pondrá a disposición inmediata del particular expropiado, según sea el caso, el valor total correspondiente o el porcentaje del precio indemnizatorio que se paga de contado y los documentos de deber correspondientes a los cinco contados sucesivos anuales del saldo. Si el particular no retira dichos valores y los documentos de deber dentro de los diez días siguientes a la ejecutoria, la entidad deberá consignarlos en la entidad financiera autorizada para el efecto a disposición del particular, y entregar copia de la consignación al Tribunal Administrativo en cuya área de jurisdicción se encuentre ubicado el inmueble dentro de los diez (10) días siguientes, considerándose que ha quedado formalmente hecho el pago. **Texto subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-1074 de 2002; en el entendido de que en caso de expropiación de vivienda personal o familiar, única y actual, procede el pago en efectivo y en un solo contado, salvo acuerdo en contrario.***

*3. Efectuado el registro de la decisión, la entidad pública podrá exigir la entrega material del bien inmueble expropiado, sin necesidad de intervención judicial, para lo cual podrá acudir al auxilio de las autoridades de policía si es necesario. **Numeral declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-127 de 1998.***

*4. En caso de que los valores y documentos de deber no se pongan a disposición del propietario o no se consignen dentro de los términos señalados en el numeral 2 de este artículo, la decisión de expropiación por vía administrativa no producirá efecto alguno y la entidad deberá surtir nuevamente el procedimiento expropiatorio. **Texto subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-1074 de 2002***

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

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

*En caso de que se compruebe el incumplimiento de la obligación por parte de la entidad, la sentencia así lo declarará y ordenará su inscripción en la respectiva Oficina de Registro, a fin de que el demandante recupere la titularidad del bien expropiado. En la misma sentencia se determinará el valor y los documentos de deber que la persona cuyo bien fue expropiado deberá reintegrar a la entidad pública respectiva, siendo necesario para los efectos del registro de la sentencia que se acredite mediante certificación auténtica que se ha efectuado el reintegro ordenado. **Texto subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-1074 de 2002***

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

*1. El órgano competente será el Tribunal Administrativo en cuya jurisdicción se encuentre el inmueble expropiado, en primera instancia, cualquiera que sea la cuantía.*

*2. Además de los requisitos ordinarios, a la demanda deberá acompañarse prueba de haber recibido los valores y documentos de deber puestos a disposición por la administración o consignados por ella en el mismo Tribunal Administrativo, y en ella misma deberán solicitarse las pruebas que se quieran hacer valer o que se solicita practicar.*

## ACUERDO 05 DE 2020

“Por medio del cual se aprueba la política de prevención de daño antijurídico relacionada con la adquisición predial adelantada por la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano D.C.”.

3. No podrá solicitarse la suspensión provisional del acto que dispuso la expropiación por vía administrativa. **Texto subrayado declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante, Sentencia C-127 de 1998**

4. Notificada la demanda a la entidad autora de la decisión de expropiación por vía administrativa, y concluido el término de cinco (5) días para la contestación de la misma en la cual igualmente deberán indicarse las pruebas que se solicitan, se ordenará un período probatorio que no podrá ser superior a dos (2) meses, concluido el cual y después de dar traslado común a las partes para alegar por tres días, se pronunciará sentencia.

5. Contra la sentencia procederá recurso de apelación ante el Honorable Consejo de Estado, el cual decidirá de plano, salvo que discrecionalmente estime necesaria practicar nuevas pruebas durante un lapso no superior a un mes. La parte que no ha apelado podrá presentar sus alegaciones, por una sola vez, en cualquier momento antes de que el proceso entre al despacho para pronunciar sentencia.

6. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 58 de la Constitución Política, en el proceso no podrán controvertirse los motivos de utilidad pública o de interés social, pero sí lo relativo al precio indemnizatorio. **Numeral derogado tácitamente por el Acto Legislativo 01 de 1999, según lo expresado por la Corte Constitucional mediante, Sentencia C-059 de 2001**

7. Cuando la sentencia revoque la decisión del Tribunal Administrativo y declare nulidad y el consiguiente restablecimiento del derecho, dispondrá lo siguiente:

a. La suspensión en forma inmediata, por parte de la respectiva entidad pública, de todas las acciones y operaciones en curso para utilizar el bien expropiado;

b. La práctica, antes del cumplimiento de la sentencia, por el Tribunal Administrativo ante el cual se haya surtido la primera instancia, de una diligencia de inspección con intervención de peritos, a fin de determinar mediante auto de liquidación y ejecución la sentencia que pronunciará la respectiva Sala de Decisión contra el cual sólo procederá el recurso de reposición, si el bien ha sido o no utilizado o si lo ha sido parcialmente y, según el caso, el valor de la indemnización debida. En el mismo acto se precisará si valores y documentos de deber compensan la indemnización determinada y en qué proporción, si hay lugar a reintegro de parte de ellos a la administración, o si ésta de pagar una suma adicional para cubrir el total de la indemnización;

c. La orden de registro de la sentencia de la respectiva Oficina de Registro Instrumentos Públicos, a fin de que la persona recupere en forma total o parcial titularidad del bien expropiado, conforme a la determinación que se haya tomado en el auto de liquidación y ejecución de la sentencia, para el caso en que la administración haya utilizado o sólo haya utilizado parcialmente el inmueble expropiado.

Cuando haya lugar al reintegro de valores o documentos de deber, para efectuar el registro se deberá acreditar certificación auténtica de que se efectuó el reintegro respectivo en los términos indicados en el auto de liquidación y ejecución de la sentencia.

d. La orden de pago del valor que a título de restablecimiento del derecho lesionado debe pagar adicionalmente la administración, sin que haya lugar a reintegro alguno de los valores y documentos de deber recibidos ni al registro de la sentencia de la oficina de Registro de Instrumentos Públicos, cuando la administración haya utilizado completamente el bien expropiado.

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

**Artículo 72°.-** Aplicación del procedimiento a otros casos de expropiación por vía administrativa. El trámite para la aplicación de la expropiación por vía administrativa previsto en este Capítulo se aplicará a los demás casos en que las leyes la hayan autorizado, siempre y cuando expresamente no se hubiere definido otro procedimiento.”

**4.5. Decreto Nacional 1420 de 1998 (Avalúos comerciales).** “Por el cual se reglamentan parcialmente el artículo 37 de la Ley 9ª de 1989, el artículo 27 del Decreto-Ley 2150 de 1995, los artículos 56, 61, 62, 67, 75, 76, 77, 80, 82, 84 y 87 de la Ley 388 de 1997 y, el artículo 11 del Decreto-ley 151 de 1998, que hacen referencia al tema de avalúos”. Norma que señalan los procedimientos, parámetros y criterios para la elaboración de los avalúos.



## ACUERDO 05 DE 2020

*“Por medio del cual se aprueba la política de prevención de daño antijurídico relacionada con la adquisición predial adelantada por la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”.*

**4.6. Decreto Distrital 296 de 2003 (Programas de reasentamiento).** "Por el cual se reglamenta el Acuerdo 10 de 2000 y parcialmente los artículos 292, 293 y 294, numeral 3°, del Título II, Subtítulo 4, Capítulo 1, Subcapítulo 4° del Decreto 619 de 2000". Esta norma señala que *“... todas las entidades que adelanten obras, proyectos o intervenciones con fundamento en los motivos de utilidad pública definidos en el artículo 58 de la Ley 388 de 1997 que impliquen desplazamiento de población, deben desarrollar como acción estratégica para el cumplimiento del objetivo y metas del Subprograma de reasentamiento un plan de gestión social, que de una parte facilite el traslado de las familias que se encuentran asentadas en las zonas objeto de intervención por obra pública y, de otra, mitigue los impactos causados a la población trasladada.”*

**4.7. Decreto Distrital 329 de 2006 (Componente económico del Plan de Gestión Social).** “Por el cual se modifican los factores y parámetros para el reconocimiento del componente económico del Plan de Gestión Social establecidos en el artículo 6° del Decreto 296 de 2003”.

**4.8. Decreto Distrital 448 de 2014,** *“Por medio del cual se reglamenta la política de incentivos para la generación de proyectos de renovación urbana que promueven la protección de los propietarios y moradores originales y su vinculación a dichos proyectos y se dictan otras disposiciones”*, expedido por la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., define la política de incentivos para la generación de proyectos de renovación urbana que promuevan la protección de los propietarios y moradores originales y su vinculación a dichos proyectos, que cumplan además con los objetivos del ordenamiento territorial de controlar los procesos de expansión urbana a través de un uso eficiente del suelo y que propendan por el equilibrio y equidad territorial para la disminuir las causas que generan exclusión y segregación socio-espacial.

**4.9. Resolución IGAC 620 de 2008.** Expedida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi “Por la cual se establecen los procedimientos para los avalúos ordenados dentro del marco de la Ley 388 de 1997”. Norma contentiva de los parámetros técnicos para la formulación de avalúos comerciales por motivos de utilidad pública.

**4.10. POT (Decreto Distrital 190 de 2004).**

El artículo 456 del POT señala que *“objeto específico de la adquisición. el objeto específico para la adquisición de uno o más inmuebles por parte de una entidad competente, lo constituye la obra, el programa, el proyecto o la actuación que la entidad se propone ejecutar en desarrollo del artículo 58 de la ley 388 de 1.997, sin necesidad de que exista un acto jurídico específico que así lo declare. Habiéndose identificado plenamente el objeto específico de la adquisición, la entidad competente expedirá el acto administrativo mediante el cual ordene adelantar todos los estudios de tipo social, técnico, jurídico y económico que*

## ACUERDO 05 DE 2020

*“Por medio del cual se aprueba la política de prevención de daño antijurídico relacionada con la adquisición predial adelantada por la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano D.C.”.*

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

El artículo 457 del POT igualmente señala que identificado el inmueble o inmuebles objeto de la adquisición, la entidad adquirente coordinará la realización de los levantamientos topográficos, los estudios de títulos y las investigaciones sobre la situación fiscal de los inmuebles objeto de adquisición, los inventarios de inmuebles y mejoras existentes, los trabajos de campo a que haya lugar, y en general, todos los demás trabajos que tengan por objeto obtener la información sobre aspectos que puedan incidir en la proyectada adquisición, para efectos de determinar las condiciones del negocio que deben quedar plasmadas en la oferta de compra respectiva.”

**4.11. Decreto Ley 1077 de 2015.** Respecto a la concurrencia de terceros en la adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria y expropiación por vía judicial o administrativa, señala lo siguiente:

*“ARTÍCULO 2.2.5.5.1 Objeto. El presente decreto tiene por finalidad reglamentar las condiciones bajo las cuales los terceros podrán concurrir en la adquisición de predios o inmuebles, por enajenación voluntaria y/o expropiación por vía judicial o administrativa para la ejecución de proyectos de utilidad pública o interés social desarrollados directamente por particulares o mediante formas mixtas de asociación entre el sector público y el sector privado, de conformidad con los procedimientos previstos en las Leyes 9 de 1989 y 388 de 1997, para el efecto.*

*ARTÍCULO 2.2.5.5.2 Proyectos en los cuales se acepta la concurrencia de terceros. En desarrollo de lo dispuesto en el artículo [61A](#) de la Ley 388 de 1997 sólo se aceptará la concurrencia de terceros para la adquisición de inmuebles y ejecución de obras, proyectos y programas referidos a:*

- 1. Programas y proyectos de renovación urbana, de conformidad con los objetivos y usos del suelo establecidos en los planes de ordenamiento territorial.*
- 2. Unidades de actuación urbanística, conforme lo previsto en el artículo [44](#) de la Ley 388 de 1997.*
- 3. Actuaciones urbanas integrales formuladas de acuerdo con las directrices de las políticas y estrategias del respectivo plan de ordenamiento territorial, según lo previsto en los artículos [113](#) y siguientes de la Ley 388 de 1997.*
- 4. Macroproyectos de Interés Social Nacional (MISN) que se encuentren en curso de acuerdo con la Sentencia C-149 de 2010, y*
- 5. Proyectos Integrales de Desarrollo Urbano (PIDU).*

**Parágrafo 1.** *Los programas y/o proyectos desarrollados en función de las actuaciones de los literales 1), 2) y 3) señalados anteriormente, deben estar localizados en municipios o distritos*





## ACUERDO 05 DE 2020

*“Por medio del cual se aprueba la política de prevención de daño antijurídico relacionada con la adquisición predial adelantada por la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”.*

*con población urbana superior a los quinientos mil habitantes y contar con un área superior a una (1) hectárea.*

**Parágrafo 2.** *En todos los eventos se deberá acreditar técnicamente que el respectivo proyecto, programa u obra se ajusta a los objetivos y usos del suelo previstos en el plan de ordenamiento territorial o en los instrumentos que lo desarrollen y/o complementen. En el caso de las adquisiciones promovidas por las entidades del nivel nacional, departamental o metropolitano, las adquisiciones deberán estar en consonancia con los objetivos, programas y proyectos definidos en los planes de desarrollo correspondientes.*

*(...)*

**ARTÍCULO 2.2.5.5.8** *Término para ejecución de los proyectos para los cuales se adquiere los inmuebles. Cuando el inmueble se adquiera mediante el procedimiento de expropiación administrativa, el tercero concurrente deberá utilizarlo para los fines de utilidad pública o de interés social que hayan sido invocados, en un término máximo de tres (3) años contados a partir de la fecha de inscripción del derecho real de dominio a favor de la entidad pública o del tercero en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, según sea el caso. Si así no lo hicieren, se dará aplicación al numeral 5 del artículo 70 de la Ley 388 de 1997 o la norma que lo adicione, modifique o sustituya.*

*De conformidad con lo previsto en el artículo 33 de la Ley 9ª de 1989, cuando el inmueble se adquiera mediante el procedimiento de adquisición voluntaria o expropiación judicial, el tercero concurrente deberá utilizarlo para los fines de utilidad pública o interés social que hayan sido invocados, en un término máximo de cinco (5) años, contados a partir de la fecha de inscripción del derecho real de dominio a favor de la entidad pública o del tercero en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, según sea el caso. Si así no lo hicieren, se dará aplicación a lo previsto en los artículos 33 y 34 de la Ley 9ª de 1989 o la norma que lo adicione, modifique o sustituya.”*

### **4.12. Jurisprudencia**

#### **Sentencia C-428 de 1994 de la Corte Constitucional.**

la Corte Constitucional en sentencia C-428 de 29 de septiembre de 1994, señaló frente a la figura de la expropiación: *"constituye un medio o instrumento del cual dispone el Estado para incorporar al dominio público los bienes de los particulares, previo el pago de una indemnización, cuando éstos se requieran para atender o satisfacer necesidades de "utilidad pública e interés social", reconocidas o definidas por la ley, con intervención de la autoridad judicial (expropiación por vía judicial) o mediante la utilización de los poderes públicos propios del régimen administrativo (expropiación por vía administrativa). También se le ha*

## **ACUERDO 05 DE 2020**

*“Por medio del cual se aprueba la política de prevención de daño antijurídico relacionada con la adquisición predial adelantada por la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano D.C.”.*

*dado sustento a la expropiación con fundamento en la función social de la propiedad cuando se la utiliza con fines de redistribución de la propiedad o para conminar a los propietarios a explotar las tierras en forma eficiente o con arreglo a programas de producción diseñados por el Estado”.*

### **Sentencia C-370 de 1994 de la Corte Constitucional.**

Frente a la expropiación por vía administrativa, la misma corporación en sentencia C - 370 de 25 de agosto de 1994, indicó que *“(…) El que la expropiación se tramite por vía administrativa, no significa una exclusión de control judicial sobre la actuación de las autoridades competentes, pues, en primer lugar, en ningún momento se pretende omitir la indemnización previa, y por otra, las actuaciones y decisiones que se tomen por las autoridades gubernamentales son objeto de control ante la jurisdicción contencioso - administrativa, mediante el ejercicio de acciones para controvertir la legalidad del acto que decreta la expropiación, inclusive sobre el precio del bien.”*

### **Sentencia C-1074 de 2002 de la Corte Constitucional.**

En la C-1074 de 2002 la Corte llegó a las siguientes conclusiones frente al tema de la indemnización:

*“(…)*

- 1. No puede haber expropiación sin indemnización;*
- 2. La indemnización debe ser previa al traspaso del dominio del bien del particular al Estado;*
- 3. La indemnización debe ser justa, es decir, debe ser fijada teniendo en cuenta los intereses de la comunidad y del afectado y, por lo tanto, esos intereses deben ser ponderados caso por caso. La ponderación dentro del marco legal y constitucional la hará el juez civil en el evento de expropiación por vía judicial, y la entidad expropiante o el juez contencioso en el evento de la expropiación por vía administrativa;*
- 4. La función de la indemnización es, por regla general, de orden reparatoria. Comprende tanto el daño emergente como el lucro cesante. No obstante, en algunas circunstancias, al ser consultados los intereses de la comunidad y asumir dichos intereses un peso especial, ésta puede reducirse y cumplir tan sólo una función compensatoria. De otra parte, en circunstancias diversas, al ser consultados los intereses del afectado y adquirir éstos una relevancia constitucional especial, como en el evento de la vivienda familiar y en otros que serán precisados en esta sentencia, la indemnización puede, tanto en su monto como en su forma de pago, asumir una modalidad que la lleve a cumplir una función restitutiva.*
- 5. La indemnización no tiene que ser siempre pagada en dinero en efectivo, pero si se paga la indemnización con instrumentos distintos al dinero, éstos han de reunir por lo menos las siguientes características: i) No pueden transformar el pago de la indemnización previa, en un pago futuro, posterior a la transmisión del dominio del bien expropiado; (ii) deben garantizar un pago cierto de la obligación y no meramente simbólico o eventual; (iii) deben constituir un medio legal de pago de obligaciones, de tal forma que realmente constituyan para el afectado una indemnización; (iv) deben permitir que el valor de la indemnización por expropiación reconocido como justo, en el caso concreto, se mantenga en el tiempo, si el expropiado actúa en los negocios diligentemente; (v) deben ser libre y*





## **ACUERDO 05 DE 2020**

*“Por medio del cual se aprueba la política de prevención de daño antijurídico relacionada con la adquisición predial adelantada por la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”.*

*efectivamente negociables, a fin de garantizar que el afectado pueda convertirlos, en dinero en el momento en que lo desee, inclusive al día siguiente del traspaso del dominio del bien; (vi) no pueden ser revocados unilateralmente por la entidad que los emite.*

*Las anteriores condiciones garantizan, además, que quien sea afectado por la expropiación no tenga que soportar una carga pública desigual y desproporcionada, que afecte el acceso a la propiedad. El pago de la indemnización que recibe el expropiado, ya sea totalmente en efectivo o parcialmente con bonos o títulos valores, equilibra el daño sufrido por la expropiación y le permite adquirir otro bien si lo desea.”*

### **Sentencia C-476 de 2007 de la Corte Constitucional.**

El carácter excepcional de la expropiación administrativa es recordado por la Honorable Corte Constitucional, en sentencia C- 476 de 2007, al señalar:

*“La Corte ha recordado que como desarrollo de las previsiones constitucionales en materia de expropiación contenidas en el cuarto inciso del artículo 58 superior que fija una regla general y una excepción, el legislador ha señalado que la regla general en materia de expropiación es que se acuda a la vía judicial, y sólo en los casos especiales, que determina el mismo legislador, se pueda acudir a la expropiación por vía administrativa.*

*En ese orden de ideas, según la Ley 388 de 1997 la posibilidad de recurrir a la vía administrativa depende de que se cumplan una serie de requisitos tanto de carácter sustancial como procedimental. En cuanto a los primeros, es necesario que: a) existan condiciones de urgencia, mencionadas taxativamente en la misma ley en el artículo 65 y b) que se presenten los motivos de utilidad pública o interés social específicos que autorizan este tipo de expropiación. Concretamente de acuerdo con el artículo 63 de la ley 388 de 1997, se considera que existen motivos de utilidad pública o de interés social para expropiar por vía administrativa el derecho de propiedad y los demás derechos reales sobre terrenos e inmuebles, cuando, conforme a las reglas señaladas por la presente ley, la respectiva autoridad administrativa competente considere que existen especiales condiciones de urgencia, siempre y cuando la finalidad corresponda a las señaladas en las letras a), b), c), d), e), h), j), k), l) y m) del artículo 58 de la misma ley y, además, “el incumplimiento de la función social de la propiedad por parte del adquirente en pública subasta,” de los terrenos e inmuebles objeto del procedimiento de enajenación forzosa para proyectos de desarrollo y construcción prioritaria, previsto en el capítulo VI de la Ley 388 de 1997.*

*Los principales requisitos procedimentales son de acuerdo con el artículo 64 de la misma Ley: a) que el concejo municipal o distrital, o la junta metropolitana, mediante acuerdo, hayan determinado cuál será la autoridad competente para declarar la urgencia; y b) que dicha autoridad efectivamente declare la urgencia.”*

### **Sentencia C-750 de 2015 de la Corte Constitucional.**

*“La Constitución establece que la expropiación transcurre mediante dos caminos. De una lado, a través de un proceso de expropiación judicial. El marco general de dicha opción se encuentra regulado en las Leyes 9ª de 1989, 388 de 1997, 1682 de 2013, 1742 de 2014 y el artículo 399 del Código General del*

## ACUERDO 05 DE 2020

*“Por medio del cual se aprueba la política de prevención de daño antijurídico relacionada con la adquisición predial adelantada por la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano D.C.”.*

*Proceso. De otro lado, se halla la vía administrativa, hipótesis que quita la propiedad al privado con la expedición de un acto administrativo expropiatorio, conforme a los términos previstos en el artículo 63 de la Ley 388 mencionada. Dicha cesión forzosa del dominio tiene control judicial ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, medio de control de nulidad y restablecimiento. Pese a sus diferencias, “en ambos casos debe salvaguardarse el balance constitucional entre la utilidad pública o el interés social que motivan la expropiación, y el interés privado amparado a través de la indemnización. Para ello, debe cumplirse a cabalidad el procedimiento orientado a garantizar este balance” (...)*

*A pesar de que la pérdida del derecho de propiedad es una carga soportable, en la expropiación administrativa, el particular podrá discutir el acto administrativo expropiatorio ante la jurisdicción contenciosa, a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. En esos eventos, se censurará algún error que afecte la validez del acto administrativo que privó al ciudadano del dominio del bien<sup>5</sup>. Inclusive, tendrá la posibilidad de debatir el precio fijado. Nótese que la administración expropiadora actúa mediante actos administrativos, es decir, la fuente del daño sería éstos y no los hechos o la ocupación del inmueble, de modo que esa conducta solo podrá ser discutida con el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.*

## V. ESTRATEGIA DE PREVENCIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO.

### 5.1. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA.

Del análisis realizado al interior de la Empresa, respecto de los procesos de adquisición predial, se ha logrado identificar la existencia de situaciones que puede representar un riesgo futuro y generar reclamaciones de los usuarios y eventualmente pleitos judiciales, los cuales se pueden ubicar en las siguientes etapas:

**5.1.1. Etapa previa al inicio de la actuación administrativa:** Esta etapa se refiere a los actos administrativos, insumos técnicos y disponibilidad de recursos con los que se debe contar de manera previa a la gestión de adquisición predial.

- **Avalúos de referencia.** El Decreto Ley 1077 de 2015, señala que las entidades competentes para adquirir por enajenación voluntaria o decretar la expropiación de inmuebles para la ejecución de proyectos de utilidad pública o interés social, harán el **anuncio del proyecto**, mediante acto administrativo de carácter general que deberá contener entre otros, la orden de contratar la elaboración de los **avalúos de referencia** dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición del acto administrativo de anuncio.

El fin práctico del avalúo de referencia consiste en fijar el precio del suelo, el cual servirá de base para identificar los incrementos en el valor del suelo generado por el mismo anuncio y que debe ser tenido en cuenta por el perito evaluador al momento de elaborar los avalúos comerciales individuales.

---

<sup>5</sup>Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primer A Bogotá, D.C., Sentencia del 7 de febrero 2013. C.P. María Elizabeth García González. REF: Expediente núm. 2008-01204-01.



## ACUERDO 05 DE 2020

*“Por medio del cual se aprueba la política de prevención de daño antijurídico relacionada con la adquisición predial adelantada por la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”.*

No contratar la elaboración de dichos avalúos de referencia dentro del término señalado en la ley, previo a la elaboración de los avalúos comerciales, puede acarrear para la empresa las siguientes situaciones:

- i. Que no se realicen los descuentos por los mayores valores que se hayan generado sobre los predios, con ocasión del anuncio del proyecto; esta actividad está a cargo del experto idóneo que realiza los insumos (UAECD, ICAG o LONJAS).
- ii. Que se genere una sobre-valorización de los terrenos, situación que impacta directamente el avalúo comercial que se realice para el proceso de adquisición de compra.

En relación con las consecuencias que genera las situaciones planteadas y sobre las cuales eventualmente la empresa pudiera ver comprometida su responsabilidad se advierte lo siguiente:

- i. Un mayor valor utilizado para la compra de terrenos en el proceso de adquisición, siempre, en los proyectos en los que actuamos como terceros concurrentes pueden derivar en reclamaciones o demandas en la esfera contractual.
- **Declaratoria de condiciones de urgencia.** Como se indicó anteriormente, la regla general para la adquisición de inmuebles por utilidad pública e interés general es la expropiación por vía judicial y excepcionalmente, cuando la Administración se encuentre frente a alguna de las condiciones especiales para la **declaratoria de urgencia** señaladas en el artículo 65 de la ley 388 de 1997, puede adelantar la expropiación por vía administrativa, a continuación, se transcriben las condiciones señaladas en la norma

*“1. Precaver la elevación excesiva de los precios de los inmuebles, según las directrices y parámetros que para el efecto establezca el reglamento que expida el Gobierno Nacional.*

*2. El carácter inaplazable de las soluciones que se deben ofrecer con ayuda del instrumento expropiatorio.*

*3. Las consecuencias lesivas para la comunidad que se producirían por la excesiva dilación en las actividades de ejecución del plan, programa, proyecto u obra.*

*4. La prioridad otorgada a las actividades que requieren la utilización del sistema expropiatorio en los planes y programas de la respectiva entidad territorial o metropolitana, según sea el caso.”*

## ACUERDO 05 DE 2020

*“Por medio del cual se aprueba la política de prevención de daño antijurídico relacionada con la adquisición predial adelantada por la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano D.C.”.*

No obstante, lo anterior, existen al menos dos situaciones que puede representar un riesgo para la Administración al decidir hacer uso de la dicha figura:

- i) El evento en el cual, a pesar de invocarse las especiales condiciones de urgencia que autorizan la expropiación por vía administrativa, la Entidad no da inicio, en tiempos razonables, a la gestión de adquisición del suelo, cuestión que desnaturaliza de por sí el argumento de la urgencia para utilizar dicho instrumento expropiatorio.
  - ii) En la figura de la concurrencia de terceros para la adquisición de inmuebles para la ejecución de proyectos de utilidad pública o interés general directamente desarrollados por particulares, cuando a pesar de no evidenciarse al menos uno de los cuatro (4) criterios para la declaratoria de urgencia contenidos en la norma, la Administración insiste en adelantar la expropiación por vía administrativa y no la judicial. Lo anterior, en el entendido que las condiciones de urgencia son invocadas por la administración y en consecuencia el beneficio recae en proyectos de iniciativa pública y no privada.
- **Inconformidad de la comunidad.** Resistencia de la comunidad ocupante de los predios frente a los proyectos de renovación urbana que pretende adelantar la Empresa y negativa de estos de prestar colaboración en el proceso de adquisición, ya sea desatendiendo las invitaciones a participar en las jornadas de censo socioeconómico, negándose a suministrar la documentación requerida por la Empresa o motivando acciones de hecho y de protesta contra la Entidad, lo cual, además de generar una mala imagen del distrito frente a la comunidad, puede conllevar a demoras para iniciar el proceso de adquisición, incumplimiento de los cronogramas planteados y en el evento de contar con contratos suscritos, puede desencadenar un incumplimiento contractual.
  - **Elaboración de avalúos.** Imposibilidad para el profesional evaluador, de ingresar a los predios necesario para el pleno conocimiento e identificación del predio objeto de avalúo comerciales, por la negativa de propietarios y ocupantes que buscan impedir la práctica de los mismos, situación que genera retrasos en los tiempos planteados para la adquisición predial.

### 5.1.2. Etapa de inicio de la actuación administrativa

- **Actos administrativos irregulares.** Expedición de los actos administrativos en el trámite de adquisición predial (oferta de compra, resolución de expropiación, resolución que resuelve el recurso de reposición), sin el lleno de requisitos legales, en forma irregular y/o con falsa motivación, lo cual puede provocar la interposición por parte del interesado, de la acción especial consagrada en el artículo 71 de la ley 388 de 1997, para obtener la nulidad y el restablecimiento del derecho o para controvertir el precio indemnizatorio reconocido.



## ACUERDO 05 DE 2020

*“Por medio del cual se aprueba la política de prevención de daño antijurídico relacionada con la adquisición predial adelantada por la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”.*

- **Incumplimiento de términos:** Incumplimiento por parte de la Entidad, de los términos preclusivos taxativamente señalados por la ley en el procedimiento de adquisición predial, dentro de los cuales se encuentran, entre otros: *i*) la vigencia de un (1) año del avalúo comercial, contado desde la fecha de su expedición o desde aquella en que se decidió la revisión o impugnación (Artículo 19 del Decreto 1420/1998 y artículo 2.2.2.3.18 del Decreto 1170/2015); *ii*) El término de diez (10) días hábiles para resolver los recursos de reposición contra los actos administrativos expropiatorios (Artículo 69 de la Ley 388/1997); *iii*) La forma y términos para llevar a cabo el pago del monto indemnizatorio en la expropiación por vía administrativa (Artículo 70 de la Ley 388/1997); *iv*) Los términos para responder las peticiones tendientes a solicitar el reconocimiento de un derecho, la resolución de una situación jurídica, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, etc. (Ley 1755/ 2015). Situaciones que pueden generar la interposición de acciones de tutela por violación al debido proceso administrativo y/o al derecho de petición, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho y/o acciones de verificación respecto al pago del precio indemnizatorio.
- **Irregularidades en la notificación:** La indebida notificación de los actos expedidos en la actuación administrativa, ya sea por incorrecta entrega de citatorios y avisos en los lugares de destino, por demora en la expedición de acuses de recibido por parte de la empresa de correos o porque no se incluye la totalidad de sujetos objeto de notificación, lo cual, además de generar demora y reproceso en los tramites de notificación, puede vulnerar el debido proceso y los derechos de defensa y contradicción de los interesados en la actuación, llegando a viciar el acto administrativo expropiatorio.
- **Incumplimientos del evaluador.** Demora o falta de pronunciamiento de fondo por parte del evaluador, frente a las solicitudes presentadas por los usuarios dado el posible inconformismo en el valor del predio señalado en el informe técnico de avalúo comercial y, trasladadas por competencia, ya sea en ejercicio del derecho de petición o por la interposición del recurso de reposición contra el acto expropiatorio, lo cual, genera peticiones reiterativas o la interposición de amparos de tutela por la presunta violación del mismo derecho de petición.
- **Pagos:** Frente al trámite de los pagos por parte de las respectivas fiducias son varias las situaciones que se presentan y que pueden causar perjuicios al trámite de adquisición con las consecuencias jurídicas plasmadas en la ley:
  - i)** Demora por parte de los responsables en la Empresa encargados del trámite de revisión, aprobación y giro de las instrucciones fiduciarias de pago de los valores pactados en la enajenación voluntaria o del precio indemnizatorio en caso de acudir la expropiación, lo

## ACUERDO 05 DE 2020

*“Por medio del cual se aprueba la política de prevención de daño antijurídico relacionada con la adquisición predial adelantada por la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano D.C.”.*

cual, genera de un lado incumplimiento de los plazos estipulados en los contratos de promesa de compraventa y escrituras públicas, con las consecuentes acciones judiciales por incumplimiento o ejecución, y de otro, la absoluta pérdida de efecto de la decisión expropiatoria por el no pago en los términos del artículo 70 de la Ley 388 de 1997.

ii) Incumplimiento por parte de las Fiduciarias respecto al pago de valores pactados en la enajenación voluntaria o del precio indemnizatorio en la expropiación, por no acatar estrictamente los plazos y condiciones plasmadas en las instrucciones fiduciarias emitidas por la Empresa, situaciones que al igual que en la hipótesis anterior, pueden generar acciones judiciales en contra de la Entidad por el incumplimiento de las condiciones pactadas en los contratos de promesa de compraventa y escrituras públicas en la enajenación voluntaria; o la pérdida total de efecto de la decisión de expropiación lo que conlleva nuevamente el procedimiento expropiatorio en el evento de no efectuar el pago en los términos de ley.

iii) Incumplimiento de las Fiduciarias por pagos efectuados de manera equivocada a persona diferente a su original beneficiario o, por valores diferentes a los consignados en las instrucciones fiduciarias, situaciones que generan potenciales perjuicios a los beneficiarios de los pagos lo cual, a su vez, conlleva a la interposición de eventuales acciones de reparación directa por falla en el servicio contra la Empresa o acciones ejecutivas por el o pago de manera correcta por parte de las Fiducias.

- **Servicios públicos.** Demora en los tramites de desconexión y taponamiento de servicios públicos por parte de las diferentes empresas de servicios públicos domiciliarios, así como en la expedición de paz y salvos, lo cual dificulta a los propietarios cumplir los plazos pactados en las promesas de compraventa para lograr dicha obligación en el trámite de enajenación voluntaria o cuando estos han sido adquiridos mediante expropiación administrativa.

Estas situaciones, además de provocar una demora injustificada en el trámite de adquisición, impidiendo concluir prontamente con los tramites de escrituración y pago en los de los predios enajenados voluntariamente, expone a la Empresa a la ocupación ilegal o invasión de los inmuebles que a pesar de haber sido expropiados y recibidos, no pueden demolerse por contar con servicios públicos, obligando a la Empresa a tener que iniciar acciones de restitución y/o perturbación con el desgaste que ello implica.

- **Trámites de registro.** Demora por parte de las oficinas de registro de instrumentos públicos para tramitar las solicitudes de correcciones de anotaciones por errores de datos básicos, descripción de títulos, señalamiento de códigos registrales; así como para resolver recursos de la vía gubernativa contra notas devolutivas, lo cual genera reprocesos, demoras en los pagos e incumplimiento de cronogramas acordados con los desarrolladores de los diferentes proyectos.



## ACUERDO 05 DE 2020

*“Por medio del cual se aprueba la política de prevención de daño antijurídico relacionada con la adquisición predial adelantada por la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”.*

- **Radicación electrónica.** Devolución por parte de las oficinas de registro de las escrituras públicas de transferencia sin registrar, por la negativa de las notarías de enviar previamente el oficio de cancelación de oferta a través de la plataforma de radicación electrónica “REL”, situación que además de generar un reproceso en el trámite de registro, causa una sanción de pago de intereses diarios por concepto de los derechos de beneficencia, los cuales en muchas ocasiones no son asumidos por los tradentes.
- **Protocolo de entrega de predios.** Ausencia en la Empresa, de un protocolo integral que permita la entrega policiva de predios expropiados con actividades económicas u ocupaciones complejas y en el cual cada una de las dependencias, de acuerdo a sus competencias brinden apoyo y pongan a disposición de la Dirección de Predios, el personal y demás recursos físicos y financieros requeridos para el adelantamiento de la diligencia o la forma como debe adelantarse dicha gestión con otras entidades del Distrito.

En tal sentido, la Empresa requiere disponer de personal de seguridad; caja menor para atender los gastos que acarree la diligencia; vehículos para trasladar a los funcionarios de la Inspección de Policía, Personería y ERU; cerrajero; materiales para cerramiento (tapiado, cadenas, candados, soldadura, etc.); vehículos para el traslado de enseres y mercancías que se encuentren en el predio (camiones, volquetas, montacargas, etc.); filmación; sitios de bodegaje y personal calificado en mudanzas que cuenten con el equipo requerido para proceder al desalojo del predio y desmantelamiento de maquinarias en caso de ser requerido.

La ausencia del protocolo de entrega y la logística señalada, hace imposible en ciertos casos concluir satisfactoriamente con las diligencias de entrega policivas, lo cual, se traduce en el incumplimiento al cronograma de entregas de predios en diligencia policiva o entrega voluntaria, permitiendo de esta forma que los ocupantes sigan disponiendo arbitraria e injustificadamente de un bien de propiedad de la Empresa.

- **Diligencias administrativas de entrega.** Incumplimiento por parte de las Inspecciones de Policía, en la fijación inmediata de fechas de entrega de Atención Prioritaria, así como dilación de las diligencias o suspensiones injustificadas, con lo cual, la empresa no podrá disponer de manera rápida con los inmuebles expropiados para proceder a su demolición y entrega al desarrollador.
- **Ocupación temporal o permanente.** Riesgo de afectación a predios vecinos al momento de practicar las demoliciones de los predios adquiridos, situaciones que eventualmente pueden derivar en una demanda de reparación directa en contra de la entidad o de otro tipo de acción judicial.

## ACUERDO 05 DE 2020

*“Por medio del cual se aprueba la política de prevención de daño antijurídico relacionada con la adquisición predial adelantada por la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano D.C.”.*

- **Ejecución de los proyectos.** Señala el numeral 5° del artículo 70 de la Ley 388 de 1997, que *“La entidad que haya adquirido el bien en virtud de la expropiación por vía administrativa, adquiere la obligación de utilizarlo para los fines de utilidad pública o interés social que hayan sido invocados, en un término máximo de tres (3) años contados a partir de la fecha de inscripción de la decisión correspondiente en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.”.*

En igual sentido señala el artículo 2.2.5.5.8 de la Ley 1077 de 2015 que *“cuando el inmueble se adquiriera mediante el procedimiento de expropiación administrativa, el tercero concurrente deberá utilizarlo para los fines de utilidad pública o de interés social que hayan sido invocados, en un término máximo de tres (3) años contados a partir de la fecha de inscripción del derecho real de dominio a favor de la entidad pública o del tercero en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, según sea el caso. Si así no lo hicieren, se dará aplicación al numeral 5° del artículo 70 de la Ley 388 de 1997 o la norma que lo adicione, modifique o sustituya.”.*

El riesgo para la Entidad al incumplir con la anterior obligación en el término legal, consiste en una eventual acción de verificación del cumplimiento de dicha obligación, instaurada por quien fuera propietario del inmueble, mediante proceso abreviado instaurado ante Tribunal Administrativo, autoridad judicial que se pronunciara mediante sentencia de carácter inapelable.

### 5.1.3 Etapa contencioso-administrativa

#### EL DAÑO ANTIJURÍDICO EN LA EXPROPIACIÓN.

Frente al tema del *daño antijurídico* con ocasión del proceso de expropiación, ya sea por vía judicial o administrativa, la Corte Constitucional se ha pronunciado en diferentes oportunidades señalando claramente que el hecho de ser expropiado por causa de utilidad pública no conlleva de por sí, la ocurrencia de un daño antijurídico al propietario, ya que esta especial actuación del Estado (*la expropiación*), corresponde a una carga que deben soportar los particulares con ocasión de la construcción de una obra pública de interés general.

Al respecto la Honorable Corte Constitucional en sentencia C-1074 del 4 de diciembre de 2002, Magistrado ponente Dr. Manuel José Cepeda Espinosa señaló:

*“La indemnización que establece el artículo 58 constitucional en caso de expropiación es distinta de la que señala el artículo 90 de la Carta en relación con la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños antijurídicos que le sean imputables causados por las acciones u omisiones de las autoridades públicas. En primer lugar, el artículo 58 se refiere a un daño que no es antijurídico, puesto que el mismo texto constitucional establece que el particular debe soportar la carga de ser expropiado, es decir, el daño resultado de la expropiación sí debe ser soportado por el expropiado, lo cual no significa que dicho daño no deba también ser indemnizado, por mandato expreso de la Constitución. La existencia de tal deber justifica que la indemnización en caso de expropiación no tenga siempre que ser integral –como si lo exige el artículo 90 Superior. En segundo lugar, el artículo 58 Superior regula expresamente la fijación de la indemnización en caso de expropiación para indicar que ésta no se basa*





## ACUERDO 05 DE 2020

*“Por medio del cual se aprueba la política de prevención de daño antijurídico relacionada con la adquisición predial adelantada por la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”.*

*exclusivamente en los intereses del afectado, es decir, en el interés privado en que la indemnización sea lo más elevada posible y comprenda todas las cargas que ha soportado, sino que ha de fundarse también en los intereses de la comunidad. La fijación de la indemnización se hará “consultando los intereses de la comunidad y del afectado”, cuando el perjuicio es resultado de una expropiación, no de un daño antijurídico previsto en el artículo 90. En tercer lugar, tradicionalmente la indemnización en caso de expropiación no ha comprendido el daño moral, como por ejemplo el que puede resultar del especial afecto que el propietario tuviera por el bien expropiado. Ello indica que en este caso la expropiación no tiene que ser integral. En cambio, en materia de responsabilidad patrimonial del Estado por daños antijurídicos, la indemnización sí comprende el daño moral.”*

Como se puede observar, el mayor valor a pagar en un proceso de expropiación judicial o administrativa por concepto de indemnización, no se puede considerar como un daño antijurídico, pues el mismo no puede ser otra cosa que el reconocimiento de la indemnización justa que se debe pagar al particular expropiado. Así las cosas, se puede decir que al no existir un daño antijurídico, no existe motivo para la formulación de una política de prevención en dicho sentido.

No obstante lo anterior, surge la duda y necesidad de indagarnos sobre la posible existencia de otras situaciones *-diferentes a la indemnización-* que puedan generar un daño antijurídico; así las cosas, al revisar la génesis de la expropiación nos encontramos que la misma está precedida de unos actos previos que como en el caso del Decreto de Condiciones de Urgencia y la declaratoria de utilidad pública, requieren de una clara y precisa definición ya que una deficiente justificación de la procedencia de las mismas podría generar una nulidad o revocatoria de dicho acto administrativo, que a la postre tendría de potencialidad de exponer a la entidad a demandas por los daños que con dicha actuación se causaron.

En cuanto a los actos posteriores a la expedición de la resolución de expropiación, se debe tener especial cuidado con los términos que la ley concede para el pago de la indemnización, ya que de no realizarse dentro del plazo legal, la expropiación por vía administrativa no producirá efecto alguno y la entidad deberá surtir nuevamente el trámite, lo cual puede llegar a generar un daño que amerite ser indemnizado en los términos del Artículo 90 de la Constitución.

Para finalizar, se debe llamar la atención sobre la obligación de utilizar el bien expropiado para los fines de utilidad pública o interés social invocados, dentro de los tres (3) años siguientes a la inscripción de la resolución de expropiación en la respectiva oficina de instrumentos públicos, so pena de tener que devolver el inmueble al expropiado, con la posibilidad de que el mismo demande por los perjuicios que se causaron.

## ACUERDO 05 DE 2020

“Por medio del cual se aprueba la política de prevención de daño antijurídico relacionada con la adquisición predial adelantada por la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano D.C.”.

### 5.1.4. Otras problemáticas

Del mismo análisis realizado al trámite de adquisición predial, se identificaron dos (2) situaciones que a pesar de no tener su origen en la dinámica de la gestión del suelo, si merecen ser esbozadas en el presente escrito como generadores de un riesgo futuro para la Entidad:

- **Derechos de Preferencia.** El derecho de preferencia es un instrumento de gestión que facilita la disponibilidad de tierra para el desarrollo de distintos instrumentos de planificación, el cual evita que la entidad beneficiaria del mismo tenga que incurrir en los costos de conservación o vigilancia, como tampoco verse abocada al ejercicio de proceso de responsabilidad patrimonial por parte de los propietarios, comoquiera que no implica menoscabo alguno al valor de los predios o algún otro interés económico cuantificable.

Como sustento de lo antes manifestado, se puede afirmar que el derecho de preferencia implica una obligación adicional al momento de la inscripción de títulos traslativos de dominio, la cual consiste en que en caso de que el propietario haya tomado la decisión de vender el inmueble objeto de la misma, deberá ofrecerlos en primera opción al Banco de Tierras del Distrito, tal como lo establece el artículo 73 de la Ley 9ª de 1989.

Es así como, en el evento que el propietario requiera enajenar un inmueble sobre el cual recae la medida de *derecho de preferencia*, debe informar a la entidad beneficiaria su intención de transferir el derecho de dominio y esta a su vez debe determinar: *i*) si ejerce la opción que le confiere el derecho de preferencia, mediante la realización de una eventual oferta de compra tendiente a su enajenación; *ii*) autoriza el otorgamiento de la escritura pública que contenga el acto de enajenación y la posterior inscripción de la misma, y *iii*) procede a levantar la medida o a conservarla.

Se considera necesario entrar a analizar por parte de la Empresa, si resulta justificable mantener anotaciones de derecho de preferencia, las cuales en algunos casos cuentan con más de diez (10) años desde su inscripción, y para las cuales no se tiene proyectado adelantar algún proyecto que amerite ejercer la opción de compra.

- **Cambios en la normatividad.** Consiste en una eventualidad que tiene que ver con la dinámica legislativa y la posibilidad de cambios en la normatividad que rige los procesos de adquisición predial contenidos en las Leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997, o de las normas de elaboración y práctica de avalúos, pero con la característica especial que dicha modificación pueda llegar a afectar de forma esencial la competencia o la capacidad de la Empresa para continuar adelantando dicho procedimiento.

En tales situaciones, la Entidad debe estar preparada para afrontar el cambio de normatividad o ajustarse a los nuevos requerimientos exigidos en la norma para continuar desempeñando su labor de gestión de suelo.



## **ACUERDO 05 DE 2020**

*“Por medio del cual se aprueba la política de prevención de daño antijurídico relacionada con la adquisición predial adelantada por la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”.*

### **VI. POSIBLES CAUSAS.**

- Deficiencias en la planeación y seguimiento a los contratos de avalúos suscritos con los evaluadores seleccionados.
- Ausencia de análisis objetivo para determinar la existencia o no de las especiales condiciones de urgencia que autoricen la expropiación por vía administrativa.
- Fallas en el trabajo de sensibilización de la comunidad por parte de la Oficina de Gestión Social.
- Falta de planeación y seguimiento a los cronogramas de adquisición predial para la toma de correctivos a tiempo.
- Deficiencia en la revisión de los expedientes prediales que permita la expedición de actos administrativos sin el lleno de los requisitos de ley o con una indebida motivación.
- Fallas en la verificación del cumplimiento de plazos y términos consagrados en la ley y falta de seguimiento a los trámites de notificación dentro del procedimiento de gestión predial.
- Incumplimiento en la prestación del servicio de parte de la empresa de correos y deficiencia de la Empresa en el seguimiento de las obligaciones pactadas en el contrato suscrito.
- Incumplimiento del contrato por parte del evaluador en lo relacionado con términos y plazos para dar respuesta a los requerimientos remitidos por la Empresa con ocasión de los avalúos elaborados y deficiencia de la Empresa en el seguimiento de las obligaciones pactadas en el contrato suscrito.
- Demora por parte de los responsables en la Empresa encargados en el trámite de revisión, aprobación y giro de las instrucciones fiduciarias de pago de los valores de enajenación voluntaria o del precio indemnizatorio.
- Ausencia de una política y procedimiento claro para que las Fiducias cumplan con los plazos de pago de valores pactados en la enajenación voluntaria o del precio indemnizatorio en la expropiación y que señale formas de control eficaces para la revisión de instrucciones fiduciarias de pago.

## **ACUERDO 05 DE 2020**

*“Por medio del cual se aprueba la política de prevención de daño antijurídico relacionada con la adquisición predial adelantada por la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano D.C.”.*

- Demoras por parte de la Empresas de servicios Públicos en los trámites de desconexión y taponamiento así como en la expedición de paz y salvos.
- Demora por parte de las oficinas de registro de instrumentos públicos para tramitar las solicitudes de inscripción, corrección, así como para resolver recursos de la vía gubernativa contra notas devolutivas.
- Demora por parte de las Inspecciones de Policía en la fijación de fechas de entrega y suspensiones justificación de las mismas.
- Ausencia de un protocolo de entrega y de logística requerida para ciertas diligencias de entrega (transporte, bodegas, personal especializado en desmontes, etc.).
- Falta de cuidado por parte del contratista al momento de practicar las demoliciones de predios adquiridos.
- Incumplimiento de la Entidad en la ejecución de los proyectos de renovación urbana, en los términos señalados por la ley, una vez adquiridos los inmuebles.

### **6.1. Identificación de las dependencias donde ocurren las causas.**

De acuerdo con la identificación de las causas del problema, potencialmente pueden presentarse en la Oficina de Gestión Social, Subgerencia de Gestión Corporativa, Dirección Comercial, Dirección de Gestión Contractual y la Dirección de Predios, así como en las demás áreas que conforman la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C., que tengan relación con la gestión de adquisición de suelo.

## **VII. MEDIDAS QUE MITIGAN LAS POSIBLES CAUSAS DE LAS ACCIONES.**

Finalmente, como acción de mejora se debe implementar mecanismos que permitan reducir al mínimo las fallas o demoras en el trámite de adquisición predial por parte de la entidad, logrando así disminuir al máximo una eventual imputación de responsabilidad a la Empresa por la existencia de daño antijurídico ya sea por acción u omisión. Dentro de las acciones podemos resaltar las siguientes:

- Mejoramiento en los procesos de planeación de la Empresa y del seguimiento a los contratos de avalúos suscritos con los evaluadores seleccionados.
- Análisis objetivo al momento de verificar la existencia o no de las condiciones de urgencia que autoricen la expropiación por vía administrativa y en caso negativo optar por adelantar la expropiación por vía judicial.
- Reforzar el trabajo de sensibilización de la comunidad por parte de la Oficina de Gestión Social.



## **ACUERDO 05 DE 2020**

*“Por medio del cual se aprueba la política de prevención de daño antijurídico relacionada con la adquisición predial adelantada por la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”.*

- Mejoramiento en la planeación y seguimiento a los cronogramas de adquisición predial para la toma de correctivos en tiempo.
- Revisión minuciosa de los expedientes prediales por parte de los encargados de adelantar la gestión predial.
- Seguimiento y control en el cumplimiento de plazos y términos consagrados en la ley para el procedimiento de adquisición predial para lo cual debe generarse mecanismos que sirvan de control a la revisión de los términos legales y de esta manera hacer más ágil el proceso de compra.
- Revisión y seguimiento al contrato para el servicio de mensajería suscrito por la ERU y la Empresa de Correos 4-72.
- Seguimiento al contrato suscrito con la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – UAECD, para la elaboración de avalúos, especialmente en lo relacionado con los términos y plazos para dar respuesta a los requerimientos remitidos por la Empresa con ocasión de los avalúos elaborados (derechos de petición, recursos de reposición, etc.).
- Generación de nuevos controles que permitan obtener el insumo solicitado a la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital - UAECD en tiempos razonables. Para implementar dichos controles debe revisarse el contrato suscrito y los tiempos de solicitud y recibo de dicho insumo en aras de garantizar que la supervisión del contrato permita elevar las solicitudes correspondientes para el cumplimiento.
- Reforzar las mesas de trabajo que se llevan a cabo semanal o mensualmente con la UAECD.
- Formulación de una política de fiducias y ajuste en el procedimiento que deben cumplir las Fiducias para el cumplimiento de los plazos de pago de valores pactados en la enajenación voluntaria o del precio indemnizatorio en la expropiación.
- Mejoramiento en los tiempos de revisión, aprobación y giro de las instrucciones fiduciarias de pago de los valores de enajenación voluntaria o del precio indemnizatorio para lo cual se debe socializar el procedimiento con cada uno de los participantes, en dónde se definan los tiempos, responsables y puntos de control en cada uno de las actividades que conforman el trámite.

## **ACUERDO 05 DE 2020**

*“Por medio del cual se aprueba la política de prevención de daño antijurídico relacionada con la adquisición predial adelantada por la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano D.C.”.*

- Mejora en los controles para la revisión de instrucciones fiduciarias de pago de los valores de enajenación voluntaria o del precio indemnizatorio.
- Celebración de convenios y/o acuerdos con las Empresas de Servicios Públicos para los trámites de desconexión y taponamiento así como en la expedición de paz y salvos.
- Acercamiento con las oficinas de registro de instrumentos públicos para agilizar los trámites de solicitud de inscripción, corrección y resolución de recursos de la vía gubernativa contra notas devolutivas.
- Acercamiento con las Inspecciones de Policía para mejorar los tiempos de fijación de fechas de entrega y continuación de las diligencias suspendidas.
- Formulación de un protocolo de entregas en el cual se establezcan los rubros, actividades y responsables para disponer de la logística requerida para las diligencias de entrega (transporte, bodegas, personal especializado en desmontes, etc.).
- Seguimiento y vigilancia a los contratos de demolición de los predios adquiridos.
- Seguimiento a la ejecución de los proyectos de renovación urbana adelantados por la Empresa, en los términos señalados por la ley.

### **VIII. PRESUPUESTO PARA LLEVAR A CABO TALES MEDIDAS.**

Se determinará el presupuesto de acuerdo con el cronograma y actividades establecidas para la implementación, socialización y posterior capacitación, en relación con las políticas que se adopten, además de realizar el seguimiento de las actuaciones que deban adelantar las áreas involucradas.

Como complemento de lo anterior, es de suma importancia promover las buenas prácticas en los procedimientos realizados en cada una de las áreas de la Entidad ya que a través de esto se mitigará considerablemente la ocurrencia de un daño que pueda generar una acción judicial, ocasionando un posible litigio entre la Empresa y un tercero.

### **IX. CRONOGRAMA PARA SU DESARROLLO.**

Las medidas y recomendaciones establecidas en el presente documento de política deben implementarse de manera inmediata.

### **X. RESULTADOS ESPERADOS.**

Dar claridad del marco normativo y del procedimiento relacionado con la adquisición predial de los inmuebles requeridos por utilidad pública e interés general en el marco de la Ley 388 de 1997 y demás normas concordantes, lo que permitirá que ante eventuales situaciones que



## **ACUERDO 05 DE 2020**

*“Por medio del cual se aprueba la política de prevención de daño antijurídico relacionada con la adquisición predial adelantada por la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.”.*

se pueda presentar, se cuente con mecanismos para subsanar dichas contingencias; así como lograr que para los agentes (servidores públicos y contratistas) eventualmente involucrados conozcan la dimensión y trascendencia de sus actuaciones que permitan que sus comportamientos se ajusten a las normas y procedimientos.

### **XI. INDICADORES PARA SU MEDICIÓN.**

Para realizar una efectiva medición de una óptima gestión predial se establece la siguiente línea base en la construcción de los indicadores:

- Número de derechos de petición relacionados con inconformidades sobre los avalúos comerciales.
- Número acciones de tutela con ocasión del trámite de gestión predial.
- Numero de recurso de reposición contra las resoluciones de expropiación proferidas en el trámite de adquisición predial.
- Número de demandas de nulidad y restablecimiento del derecho con ocasión del trámite de gestión predial.

### **XII. IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA A PARTIR DE SU SOCIALIZACIÓN.**

Con el fin de dar cumplimiento a la política de prevención del daño antijurídico al interior de la Entidad, esta se debe poner en conocimiento de cada uno de los funcionarios y contratistas con el propósito de crear conciencia sobre la importancia de una buena planeación, estructuración de procesos, cumplimiento de funciones y, tener especial cuidado con la estructuración de proyectos de actos administrativos y demás acciones que generen algún riesgo que desate el pago de una condena a causa de una decisión judicial.

### **XIII. ÁREAS QUE DEBEN INTERVENIR.**

Conforme lo previsto en los Acuerdos 004 de 2016, referidas a la estructura organizacional de la Empresa, las áreas que deben intervenir en la implementación de esta política son:

- Oficina de Gestión Social
- Subgerencia de Desarrollo de Proyectos
- Subgerencia Jurídica
- Subgerencia de Gestión Corporativa.

## ACUERDO 05 DE 2020

*“Por medio del cual se aprueba la política de prevención de daño antijurídico relacionada con la adquisición predial adelantada por la Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano D.C.”.*

- Subgerencia de Planeación y Administración de Proyectos
- Subgerencia de Gestión Inmobiliaria
- Dirección Comercial
- Dirección de Gestión Contractual
- Dirección de Predios

**ARTÍCULO 2º.** En cumplimiento de la Directiva Distrital 25 de 2018 de la Secretaría Jurídica Distrital remítase copia de este Acuerdo a la Secretaría Jurídica Distrital.

**ARTÍCULO 3º.** La presente política fue discutida y aprobada por los miembros del Comité en sesión del 30 de noviembre de 2020 y regirá a partir de su expedición.

**COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,**



**LIZETTE MEDINA VILLALBA**  
Presidente Comité  
Delegada del Gerente General



**ADRIANA SÁNCHEZ ARCILA**  
Secretario Técnico

Proyectó: Henry Cuevas Muñoz – Abogado Dirección de Predios  
Adriana Collazos Sáenz – Directora de Predios  
Revisó: E. Mauricio Gracia Díaz. – SJ  
Wbeimar Hernández  
Aprobó Gloria Martínez