

**EXPROPIACIÓN POR VÍA ADMINISTRATIVA – Régimen jurídico /
EXPROPIACIÓN POR VÍA ADMINISTRATIVA – Procedimiento /
EXPROPIACIÓN POR VÍA ADMINISTRATIVA – Características /
EXPROPIACIÓN POR MOTIVOS DE UTILIDAD PÚBLICA / EXPROPIACIÓN
POR VÍA ADMINISTRATIVA – Indemnización a propietario del inmueble /
LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA – Concepto / LEGITIMACIÓN EN
EXPROPIACIÓN / DESTINATARIO DE LA EXPROPIACIÓN POR VÍA
ADMINISTRATIVA - Es el propietario del bien / EXPROPIACIÓN POR VÍA
ADMINISTRATIVA - No hace parte del proceso el poseedor del bien a
expropiar**

[S]e concluye que ningún vicio puede endilgar la sociedad demandante a la actuación surtida, puesto que la condición de poseedora que alegó para reclamar el pago de la expropiación y los perjuicios ocasionados no se soportó en prueba oponible al municipio, que le imponga la responsabilidad de reconocerle un derecho real o de propiedad sobre el inmueble, que como se indicó, no fue demostrado. En efecto, los razonamientos y hechos que invocó la sociedad para explicar la legitimación que le permiten atacar la legalidad del acto de expropiación, radican en que el establecimiento de comercio que operaba en el inmueble objeto de la medida administrativa es de su propiedad y, que desde que empezó a funcionar en ese bien, no pagó ningún precio por canon de arrendamiento, lo que evidencia que ejercía actos de señor y dueño sobre el inmueble. Del examen en conjunto de las pruebas arrojadas y practicadas en el proceso judicial se corrobora que la propiedad que tiene la sociedad demandante y que no está en duda, es la del establecimiento de comercio denominado “Restaurante Bar Discoteca Antorchas”, no así la del inmueble donde funcionaba, que es la que legitima a su titular para hacerse acreedor de la indemnización que se fija en los términos de los artículos 63 y 67 de la Ley 388 [...] Esta legitimación es fundamental en el proceso de expropiación porque de allí deriva para la administración, el deber indemnizatorio con ocasión de tal declaratoria, a efectos de proceder al pago de los perjuicios causados. [...] En este punto, la Sala aclara que el derecho que se invoca respecto de la “propiedad” sobre el establecimiento de comercio, entendido como un “conjunto de bienes organizados por el empresario para realizar los fines de la empresa”, no tiene efectos indemnizatorios en el proceso de expropiación administrativa, por cuanto en este caso, la acción recae frente al inmueble expropiado, y no respecto de derechos que invocan quienes tienen la condición de arrendatarios por su uso y tenencia, ni tampoco de los derechos reales que se reputan de la propiedad de los establecimientos de comercio que allí operen.

**EXPROPIACIÓN POR VÍA ADMINISTRATIVA – De inmueble en el que
funcionaba un establecimiento de comercio / POSESIÓN – Concepto /
EXPROPIACIÓN POR VÍA ADMINISTRATIVA – Posesión / EXPROPIACIÓN
POR VÍA ADMINISTRATIVA – Falta de legitimación de poseedor / ACCIÓN DE
NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – No es la vía para que
poseedor reclame indemnización / EXPROPIACIÓN POR VÍA
ADMINISTRATIVA – Indemnización a propietario del inmueble / FALTA DE
LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA – De poseedor respecto de acto
de expropiación / DESTINATARIO DE LA EXPROPIACIÓN POR VÍA
ADMINISTRATIVA - Es el propietario del bien / ACCIÓN DE REPARACIÓN
DIRECTA – Es la vía para reclamar indemnización por quien no tiene la
titularidad de derechos reales sobre el inmueble expropiado / EXCEPCIÓN
DE FALTA LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA - Probada**

[L]a posesión que alega la sociedad demandante no la habilita para impugnar el acto de expropiación puesto que no existe una declaratoria judicial que la reconozca como titular de un derecho sobre el inmueble, o siquiera la inscripción de la demanda en busca de tal fin, razón por la cual no está legitimada para reclamar la indemnización por motivos de expropiación, en cuanto esta se reconoce únicamente a los propietarios del bien objeto de la declaratoria de expropiación. [...] En efecto, es claro que la posición que invocó la sociedad demandante, no la habilitaba, para en ejercicio de esta acción, cuestionar la legalidad del acto que ordenó la expropiación del inmueble donde operaba el establecimiento de comercio de su propiedad, pues no probó la titularidad de un derecho real sobre el inmueble expropiado, necesario para incoarla. [...] De manera que la sola invocación de ser poseedor presuntamente del inmueble expropiado no es un aspecto que pueda resolverse o reconocerse a través de esta acción. Si lo que pretendía la demandante era obtener el reconocimiento y la declaratoria de un derecho real sobre el inmueble expropiado donde funcionaba el establecimiento de comercio de su propiedad, este no es el medio procesal dispuesto por el legislador para tal propósito, pues con tal fin el legislador previó la acción declarativa de pertenencia. Ya si la actora considera que tenía derecho a recibir también un valor sobre las supuestas mejoras realizadas, debió acudir a la respectiva acción, que en todo caso, no es la aquí instaurada. Bien le indicó la administración municipal a la sociedad demandante en el escrito bajo el N° 200300036754 que las mejoras al predio fueron valuadas y pagadas a los titulares de dominio, luego, en lo que respecta a estos reclamos, la demandante debió haber instaurado la acción en contra de dichos propietarios para que le reconocieran los valores que dicen, invirtieron con tal propósito, y que le agregaron valía al predio indemnizado. [...] Finalmente y sobre los perjuicios que la parte actora reclama del Estado, cabe resaltar que esta Corporación destacó que es procedente la acción de reparación directa cuando la indemnización pretendida se realice por quien no tiene la titularidad de derechos reales sobre el inmueble, y se alegue el presunto daño causado a otros derechos que resulten afectados por el proceso de expropiación. [...] Así las cosas, recapitulando, al no ser la posesión una situación factible de reconocimiento por el juez contencioso administrativo en virtud del preciso objeto que tiene la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, resulta indiscutible que al no estar acreditada la condición de titularidad sobre la propiedad del inmueble que exige la ley para el reconocimiento de la indemnización, y el pago de los perjuicios producto de la expropiación, la Sala confirmará la declaratoria de falta de legitimación por activa para controvertir la resolución de expropiación frente al inmueble ubicado en la carrera 35 núm. 16 - 220 de la ciudad de Medellín.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 58 / LEY 9 DE 1989 / LEY 388 DE 1997 / CÓDIGO CIVIL – ARTÍCULO 762

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejera ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de julio de dos mil diecinueve (2019)

Radicación número: 05001-23-31-000-2004-04088-01

Actor: INVERSIONES SANTORCHA LTDA

Demandado: MUNICIPIO DE MEDELLÍN

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

tesis: EN ESTE CASO LA POSESIÓN QUE ALEGA LA ACTORA NO LA HABILITA PARA IMPUGNAR EL ACTO DE EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA, PUES NO OBRA PRUEBA DE LA DECLARATORIA JUDICIAL QUE LA RECONOZCA NI PRUEBA DE SU EXISTENCIA. INCOMPETENCIA DE LA JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO PARA SU RECONOCIMIENTO. FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA PARA CUESTIONAR EL ACTO DE EXPROPIACIÓN. DEBIDA VALORACIÓN DE LAS PRUEBAS

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la sociedad Inversiones Santorcha Ltda contra la sentencia de 10 de septiembre de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, por medio de la cual se declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por activa y se *“negaron las pretensiones de la demanda”*.

I.- ANTECEDENTES

I.1.- La Sociedad **Inversiones Santorcha Ltda**¹, por conducto de apoderado y en ejercicio de la acción especial de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 71² de la Ley 388 de 1997, presentó demanda ante el Tribunal Administrativo de Antioquia³, para obtener las siguientes declaraciones:

La nulidad del acto administrativo complejo⁴ conformado por la Resolución núm. 1431 del 10 de octubre de 2003 que ordenó la expropiación del inmueble ubicado

¹ En adelante la Sociedad Inversiones.

²[...] **ARTICULO 71. PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.** *Contra la decisión de expropiación por vía administrativa procede acción especial contencioso-administrativa con el fin de obtener su nulidad y el restablecimiento del derecho lesionado, o para controvertir el precio indemnizatorio reconocido, la cual deberá interponerse dentro de los cuatro meses calendario siguientes a la ejecutoria de la respectiva decisión. El proceso a que da lugar dicha acción se someterá a las siguientes reglas particulares: [...]*

³ En adelante el Tribunal.

⁴ Según lo consideró la sociedad demandante.

en la carrera 35 núm. 16-220 de Medellín, distinguido con la matrícula inmobiliaria núm 001-459752 y el avalúo comercial consignado en el informe AE-1543 de septiembre 3 de 2003, expedidos por el municipio de Medellín⁵ dentro del proceso de expropiación administrativa.

A título de restablecimiento del derecho pidió condenar al Municipio a pagar la suma que se determine por concepto de daño emergente por los perjuicios causados a la sociedad demandante por el no pago de las mejoras realizadas al inmueble objeto de expropiación y que no le fueran reconocidas o pagadas por la entidad demandada.

También solicitó por concepto de daño emergente la suma de: i) \$250.000.000 por la pérdida, cierre o destrucción del establecimiento de comercio bar, discoteca y restaurante Vapor Antorchas, ii) el valor que la sociedad dejó de percibir económicamente por dicho cierre y hasta por 20 años, contados a partir del 10 de enero de 2004, y iii) el valor del derecho de posesión de que fue privada⁶.

I.2.- Los hechos relevantes de la demanda la Sala los resume así:

La sociedad Inversiones se constituyó por Escritura Pública núm. 975 de 16 de abril de 1997 y era la propietaria del establecimiento de comercio llamado BAR - DISCOTECA, RESTAURANTE VAPOR ANTORCHAS, ubicado en la carrera 35 núm. 16 - 220 de Medellín, corredor turístico vía Las Palmas, el cual aseguró, era públicamente reconocido.

⁵ En adelante el Municipio.

⁶ Se refieren a las pretensiones enlistadas en los numerales 2 a 6 del acápite de declaraciones y condenas.

Adujo que realizó mejoras y construcciones en el inmueble objeto de expropiación, sobre el cual tenía la calidad de poseedora, en razón a que se reconoció como “propietaria” y así lo manifestó a los terceros.

Indicó que no volvió a pagar los cánones de arrendamiento con ocasión del uso del inmueble que fue expropiado.

Afirmó que fue informada el 9 de diciembre de 2003, por conducto de su administrador, que debía desocupar y entregar el inmueble en razón a la expropiación administrativa adelantada frente a este bien. Que la demandada le informó que ya se había pagado el precio indemnizatorio a quienes se encontraban inscritos como propietarios del inmueble, según el certificado de tradición y libertad.

Señaló que frente a lo anterior presentó reclamación al Municipio la cual fue negada⁷ bajo el argumento que de conformidad con la Ley 388 de 1997, el pago se realizó a quienes figuraban como propietarios del inmueble expropiado.

Contra esa decisión interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación, los cuales fueron resueltos en oficio de 2 de enero de 2004, en los que confirmó la negativa a reconocer la indemnización reclamada por la Sociedad en su condición de poseedora.

I.3.- Fundamentos de derecho

⁷ Por comunicación del 15 de diciembre de 2003, en el sentido de negar su solicitud.

Señaló que el artículo 58 de la Constitución Política, que sirve de fundamento a la Ley 388⁸ de 1997, prevé que en todo proceso de expropiación debe mediar una indemnización previa como reconocimiento de los derechos adquiridos conforme a las leyes civiles.

Aseguró que la protección que otorga el mencionado artículo 58 frente al derecho de propiedad no radica exclusivamente en el derecho real vinculado a un inmueble, sino que se extiende a cualquier otro derecho de propiedad existente en cabeza de particulares, en razón a que la disposición constitucional no hace ninguna diferenciación; por el contrario, habla de los derechos adquiridos conforme a las leyes civiles.

Manifestó que el Municipio de Medellín en el proceso de expropiación del inmueble donde funcionaba el establecimiento de comercio debió haber valorado el derecho de propiedad a su favor y considerarla para realizar la oferta y el pago de la indemnización respectiva; sin embargo, la administración se limitó a considerar el bien inmueble y los titulares que figuraban en el folio de matrícula inmobiliaria.

Agregó, además, que la obligación de pagar y reconocer la indemnización no debe restringirse a cubrir el valor del establecimiento de comercio, sino que debe extenderse al lucro cesante derivado de la actividad comercial desarrollada por la sociedad, en consideración al tiempo de explotación, reconocimiento público de

⁸ "Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones"

que gozaba, buen nombre comercial y rentabilidad producida. Este reconocimiento, insistió, en consideración a su condición de poseedores.

I.4.- El MUNICIPIO contestó la demanda y, en síntesis, fundó su oposición en los siguientes argumentos:

Indicó que la oferta de compra que realizó en el año 2003, luego de ser modificada, fue de \$1.245.760.000. Que este valor fue notificado a los propietarios del inmueble, según el registro en el folio de matrícula inmobiliaria.

Señaló que mediante la oferta de compra pretendió la adquisición voluntaria del inmueble ubicado en la Carrera 35 núm. 16 - 220, destinado a la realización del proyecto vial doble calzada Las Palmas. Sin embargo, y comoquiera que no fue posible la negociación, se procedió a la expropiación por vía administrativa en los términos señalados en la Ley 388 de 1997.

Este proceso obedeció a que los propietarios por oficio de 8 de octubre de 2003 comunicaron al Municipio la no aceptación de la oferta de compra y, por tal motivo, la entidad demandada expidió la Resolución núm. 1431 de 10 de octubre de 2003, que ordenó la expropiación por vía administrativa a los propietarios del inmueble.

Afirmó que el valor de la indemnización coincidió con el avalúo comercial AE 1543 de 3 de septiembre de 2003 practicado por la División de Catastro del Municipio de Medellín, el cual fue consignado a nombre de JG Posada e hijas y CIA S en

C.S. por la suma de \$553.990.304 y de Luis Alfonso Posada Restrepo en cuantía de \$559.359.190, de conformidad con los artículos 61 y 67 de la Ley 388.

Finalmente, sostuvo que la sociedad demandante es un tercero que no tiene el derecho de reclamación en razón a que, si bien invoca la posesión material sobre el bien expropiado, lo probado es que estos eran arrendatarios de los señores Posada Restrepo.

II-. FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA RECURRIDA

El Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante sentencia de 10 de septiembre de 2013, declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por activa y negó las súplicas de la demanda, con fundamento en los siguientes argumentos:

Señaló que de acuerdo con el numeral 5° del artículo 516 del Código de Comercio el contrato de arrendamiento es uno de los elementos del establecimiento de comercio y, por lo tanto, se entiende incluido en la negociación de compra venta que se surtió.

Así las cosas, señaló que sin necesidad de que se hubiese formalizado la cesión del contrato de arrendamiento o la suscripción de uno nuevo, se entiende que para cuando la Sociedad Inversiones compró el establecimiento de comercio adquirió

consigo el contrato de arrendamiento suscrito por el vendedor y a su vez, la calidad de arrendataria del inmueble en el cual funcionaba dicho establecimiento.

Así mismo, refirió que el arrendatario es un mero tenedor y no un poseedor. Que el representante legal de la sociedad Inversiones reconoció en el testimonio rendido en este proceso que había adquirido mediante compra el establecimiento de comercio.

Que ese negocio tenía un anterior contrato de arrendamiento con la familia Posada, a quienes reconoció como propietarios. De este modo, desvirtuó la calidad de poseedor del inmueble expropiado que pretende haber valer.

Agregó que la sociedad Inversiones en calidad de arrendataria, carecía de derechos reales que la legitimaran para acudir en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho acusando la Resolución que decidió la expropiación administrativa del inmueble ubicado en la carrera 35 nro. 16-220 de Medellín.

Manifestó que los actos demandados, esto es, la Resolución 1431 de 10 de octubre de 2003 y el avalúo comercial consignado en el informe AE- 1543 de septiembre 3 de 2003, no afectaron derechos reales de la sociedad demandante, toda vez, que se dirigen a expropiar a quienes se reconocen como propietarios en el certificado de tradición y libertad.

Concluyó el Tribunal que la sociedad accionante no es la titular del derecho subjetivo para reclamar la nulidad y restablecimiento que pretende.

En consecuencia, declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa por activa y negó las pretensiones de la demanda.

III-. FUNDAMENTOS DEL RECURSO

El apoderado de la parte actora interpuso⁹ recurso de apelación contra la decisión del Tribunal. Calificó de equivocado el argumento relativo a que la Sociedad apelante no cumplió con los presupuestos necesarios para acreditar el derecho de posesión respecto del bien ubicado en la carrera 35 núm. 16 - 220, que fue expropiado para la ampliación de la doble calzada vía Las Palmas.

Que esta decisión afectó los derechos de propiedad de la demandante sobre el establecimiento de comercio Bar, Restaurante y Discoteca Vapor Antorcha y su actividad productiva.

Insistió que fue acreditado y obra constancia en el proceso que, no solo ostentó el derecho de posesión sobre el inmueble referido, sino que además lo ejerció en forma continua, permanente y de diversas maneras, tales como arrendando el inmueble, realizando mejoras y presentándose frente a todas las autoridades administrativas, policivas y públicas como los propietarios y poseedores del inmueble, condición reconocida de manera notoria por toda la comunidad.

⁹ Según escrito visible a los folios 273 a 276 del C. 1 del expediente.

Sostuvo que la sentencia proferida descansó única y exclusivamente sobre una parte o un fragmento parcializado de la declaración realizada en el interrogatorio de parte por el representante legal de la demandante, quien señaló *“haber ingresado a la propiedad por la compra de un establecimiento de comercio y que los señores Posada nunca lo reconocieron como arrendatario”*.

Alegó que ejerció la actividad comercial con el nombre de Bar, restaurante Discoteca Antorcha y desde el inicio de sus actividades desconoció cualquier dominio o propiedad sobre el inmueble.

Que el *a quo* se limitó a valorar, de manera parcial, la declaración del representante legal de la parte demandante para adoptar la decisión sin examinar sus pretensiones indemnizatorias fundamentadas en el derecho de propiedad que le asiste sobre el establecimiento Bar, Restaurante y Discoteca Vapor Antorchas, y los perjuicios económicos que le sobrevinieron como consecuencia del cierre del establecimiento.

Insistió en que la sentencia cuestionada no se pronunció sobre la totalidad de las pretensiones de la demanda, en especial, sobre la solicitud de nulidad del acto administrativo expedido de forma irregular por el Municipio, así como frente al avalúo en que se fundó para realizar un proceso de expropiación, carente de legitimación y parcializado.

IV.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

En esta etapa procesal, el Ministerio Público guardó silencio.

V. CONSIDERACIONES DE LA SALA

V.1. PROBLEMAS JURÍDICOS POR RESOLVER

De acuerdo con los planteamientos del recurso de apelación, la Sala establece que, en este caso, los problemas por resolver se concretan en dar respuesta a los siguientes interrogantes:

Si está legitimada en la causa la sociedad apelante para acudir en ejercicio de este medio de control a cuestionar el acto que ordenó la expropiación del inmueble donde operaba un establecimiento de comercio de su propiedad.

Si la sociedad accionante tenía un derecho real o de propiedad declarado por autoridad competente sobre el inmueble expropiado.

Si la invocación de la apelante de ejercer la posesión sobre el bien expropiado le otorga legitimación para ser beneficiaria y destinataria del pago de la indemnización y los perjuicios reconocidos a los propietarios del inmueble objeto de la medida administrativa

Si el Tribunal examinó de manera parcial las pruebas que la habilitaban a ejercitar el reproche de legalidad frente al acto de expropiación cuestionado.

Para resolver estos interrogantes es necesario acudir al marco normativo que regula la potestad de la administración para adelantar la expropiación por vía administrativa, y determinar si la posesión alegada por la parte es manifestación suficiente para acceder a la indemnización reclamada.

V.2. EL PROCEDIMIENTO DE EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA

El artículo 58 de la Constitución Política define el derecho a la propiedad privada, en los siguientes términos:

“[...] Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultare en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica. El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

Por motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Este se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa-administrativa, incluso respecto del precio [...].”

De esta norma se destaca que el derecho a la propiedad no es absoluto y se funda en varios principios que la Corte ha decantado como resultado de la interpretación del artículo 58 de la Carta, así:

i) la garantía a la propiedad privada y los demás derechos adquiridos se hace con arreglo a las leyes civiles; ii) la constitución protege y promueve las formas asociativas y solidarias de la propiedad; iii) se reconoce el carácter limitable de la propiedad; iv) se establecen las condiciones en que prevalece el interés público o social sobre el interés privado; v) se le asigna a la propiedad una función social y ecológica; y, vi) se fijan las modalidades y los requisitos de la expropiación¹⁰.

De otra parte, y acorde con el desarrollo de este precepto constitucional, la Ley 9ª de 1989 estableció instrumentos para la adquisición y expropiación de inmuebles por motivos de utilidad pública e interés general, potestad que luego se reguló por la Ley 388, que modificó la citada Ley 9ª.

Los artículos 63 a 72 de la Ley 388 regulan el procedimiento que se adelanta con el propósito de llevar a cabo la expropiación por vía administrativa.

El artículo 68 *ibídem* ordena que una vez iniciado el proceso orientado a la expropiación por vía administrativa y transcurridos 30 días hábiles a partir de la ejecutoria del acto que así lo ordena sin llegarse a un acuerdo formal para la enajenación voluntaria¹¹ la autoridad dispondrá, mediante acto motivado, la expropiación administrativa del inmueble correspondiente.

El acto que se expide en cumplimiento de este procedimiento debe contener: i) la identificación específica del inmueble expropiado, ii) el valor del precio

¹⁰ Así se puntualizó por la Corte Constitucional entre otros en los siguientes pronunciamientos. Sentencias C-147/97, C-589/95, C-00/93, C-428/94, C-216/93 y C-227-11.

¹¹ Lo que se produce a través de la suscripción de un contrato de promesa de compraventa.

indemnizado y la forma de pago, iii) la destinación que se dará al inmueble expropiado, iv) la inscripción del acto administrativo en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, sobre la transferencia del derecho de dominio a la entidad que dispuso la expropiación, v) la orden de notificar a los titulares del derecho de dominio u otros derechos reales sobre el bien expropiado, y la información sobre los recursos procedentes.

Frente a la obligatoriedad de la decisión de expropiación adoptada el artículo 70 *ibídem*, prevé:

“[...] 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 este artículo.*
- 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 entregara 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.*

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.**
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.
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 [...]”

En lo que respecta al reconocimiento y pago de la indemnización, el artículo 67 dispone que “[...] 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 61¹² de la presente ley [...]”.

De acuerdo con esta normativa, una de las características esenciales de la expropiación radica en el hecho que la actuación del Estado se hace por razones de utilidad pública e interés social, **previa y justa** indemnización del inmueble, en cuando comprende su valor y los perjuicios que se causan al afectado con dicha medida, con el fin de alejarse de un acto confiscatorio.

Al respecto esta Sección¹³ precisó:

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

¹² “[...] ARTICULO 61. MODIFICACIONES AL PROCEDIMIENTO DE ENAJENACION VOLUNTARIA. Se introducen las siguientes modificaciones al procedimiento de enajenación voluntaria regulado por la Ley 9a. de 1989:

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

¹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia 26 de abril de 2018, número único de radicación: 05001-23-31-000-2007-03162-01. C.P. María Elizabeth García González.

Así las cosas, la indemnización que ha de reconocerse al afectado en estos casos como consecuencia de la transmisión imperativa de su derecho de dominio, constituye un instrumento para garantizar que el perjuicio sea transferido a todos los miembros de la colectividad y reparado de manera integral [...]”. Destacado fuera de texto.

El artículo 63 de la Ley 388 de 1997, determina cuáles son esos motivos que se consideran de utilidad pública o de interés social para expropiar por vía administrativa el derecho **de propiedad** y los demás derechos reales sobre **los inmuebles**.

V.3. LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL ASUNTO EXAMINADO

Bajo el anterior recuento normativo corresponde a esta Sala contextualizar el procedimiento que se adelantó en el asunto sometido a debate y que dio lugar a la expedición del acto de expropiación cuestionado.

Según la Resolución 1431 de octubre 10 de 2003¹⁴ fue el Concejo Municipal de Medellín mediante Acuerdo núm. 62 de 1999, el que en observancia del artículo 64¹⁵ de la Ley 388 facultó a la Secretaría de Planeación Municipal para declarar las condiciones de urgencia cuando se requiera del mecanismo de expropiación.

Mediante Resolución 012 de 3 de febrero de 2003, la Secretaría de Planeación Municipal declaró la situación de urgencia en **la adquisición de los inmuebles** localizados entre la glorieta de San Diego y la Transversal inferior, para la

¹⁴ “Por la cual se dispone la expropiación por vía administrativa de un bien inmueble”. Acto acusado.

¹⁵ “Artículo 64. 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 la Junta Metropolitana según sea el caso, mediante Acuerdo. Esta instancia tendrá la competencia general para todos los eventos”.

construcción de la doble calzada Las Palmas del Municipio de Medellín. Así, autorizó la expropiación administrativa de los inmuebles ubicados sobre el trazado de la vía.

Con fundamento en lo anterior, mediante Resolución núm. 1097 de 13 de julio de 2003¹⁶, modificada por la núm. 1369 de 30 de septiembre de 2003¹⁷, el Municipio inició las diligencias tendientes a la adquisición por negociación voluntaria o expropiación por vía administrativa y se formuló una oferta **de compra del inmueble** ubicado en la carrera 35 núm. 16 - 220 **de propiedad** de los señores José Ulises, Nubia Fabiola, Luz Mary Stella y Gabriel Posada Restrepo, y de Cruz Helena Restrepo de Posada, Ana María Posada Callejas, Piedad Cecilia, Luis Alfonso y Juan Gonzalo Posada Restrepo.

En relación con la oferta hecha a los **propietarios del inmueble**, los titulares del derecho de dominio y por conducto de apoderado, no aceptaron el ofrecimiento económico hecho por el municipio.

Al no existir consenso entre la administración y los propietarios en cumplimiento del artículo 66 de la Ley 388 de 1997¹⁸, se expidió la Resolución núm. 1431 de 10 de octubre de 2003, por medio de la cual se ordenó la expropiación administrativa del inmueble ubicado en la carrera 35 núm. 16 - 220 de la ciudad de Medellín y el

¹⁶ "Por la cual se inicia las diligencias tendientes a la adquisición de inmuebles bajo el procedimiento previsto para la expropiación por vía administrativa y se formula una oferta de compra" Folios 171-177 del C. 1 del expediente.

¹⁷ "Por la cual se modifica la Resolución 1097 del 13 de agosto de 2003 mediante la se inician las diligencias tendientes a la adquisición por negociación voluntaria de expropiación por vía administrativa y se formula una oferta de compra" Folios 179 a 180.

¹⁸ "ARTICULO 66. DETERMINACION DEL CARACTER ADMINISTRATIVO. La determinación que la expropiación se hará por la vía administrativa deberá tomarse a partir de la iniciación del procedimiento que legalmente deba observarse por la autoridad competente para adelantarlos, mediante acto administrativo formal que para el efecto deberá producirse, el cual se notificará al titular del derecho de propiedad sobre el inmueble cuya adquisición se requiera y 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.

pago del precio indemnizatorio por la suma de \$1.245.760.000 a nombre de Luis Alfonso Posada Restrepo y JG Posada e Hijas y CIA S en C.S¹⁹, la cual fue confirmada por la Resolución 1484 de 24 de octubre de 2003²⁰.

De estos antecedentes administrativos y el acto que dispuso la expropiación se tiene que la condición de las partes vinculadas al procedimiento administrativo se realizó respecto de **los titulares del derecho de dominio del predio expropiado.**

En el expediente obra certificado de tradición y libertad²¹ del bien inmueble con matrícula inmobiliaria núm. 001-459752, ubicado en la dirección carrera 35 nro. 16-220 de Medellín, en el cual se lee como anotación previa²² que **el inmueble era de propiedad** de los señores Restrepo Posada Cruz Helena, Posada Moreno Liana Patricia, Posada Restrepo Nubia Fabiola, José Ulises, Luz, Mary Stella, Piedad Cecilia, Luis Alfonso, Ana María y J.G. Posada e Hijas CIA S en C.S., producto de la adjudicación de la sucesión del señor Hugo Posada Restrepo.

De la actuación que el municipio surtió con el fin de adquirir el inmueble, primero mediante enajenación voluntaria, y ante la actuación fallida de esta, por expropiación administrativa, se aprecia por la Sala el cumplimiento de las etapas previstas por la Ley y a las cuales se vinculó a quienes figuraron como **propietarios del bien a expropiar.**

¹⁹ Folios 42-49.

²⁰ Folios 193-207.

²¹ Folios 16-18.

²² Antes de la inscripción de la resolución que ordenó la expropiación.

En este asunto, la sociedad demandante cuestiona el acto que ordenó la expropiación y el interés con el que acude a este medio de control, lo hace radicar en los presuntos derechos que le asisten como **poseedor** del inmueble que se expropió.

De manera que la Sala se ocupará, como lo anticipó, de resolver los interrogantes formulados contra el fallo que declaró la falta de legitimación para controvertir los actos acusados.

V.4. LA DECISIÓN

V.4.1. LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA. CONCEPTO.

La legitimación en la causa se refiere a la facultad que tiene una persona de formular (por activa) o controvertir las pretensiones en una demanda (por pasiva), por ser el sujeto llamado a participar en la relación jurídica sustancial ventilada en un proceso. Así lo explicó esta Sección:

*“[...] Ahora bien, según se hable de la legitimación del demandante o del demandado, estamos en presencia de **la falta de legitimación en la causa por activa y por pasiva**, respectivamente. No existe debida legitimación en la causa cuando el actor es persona distinta a quien le correspondía formular las pretensiones o cuando el demandado es persona diferente de aquella que debía responder por la atribución hecha por el demandante [...]”*²³

²³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, CP. Marco Antonio Velilla, providencia de 17 de julio de 2014, radicación no. 25000-23-24-000-2007-00076-01.

Conforme lo anterior, corresponde establecer si en este caso es aceptable el cuestionamiento que la apelante realizó a la legalidad del acto acusado porque considera que debió ser vinculada al procedimiento debido a que sobre ella radicaba un derecho con ocasión de la posesión del inmueble expropiado que la hacían beneficiaria de la indemnización reconocida y el pago de los perjuicios ocasionados por la expropiación del inmueble donde funcionaba un establecimiento de comercio de su propiedad.

Tal como se explicó precedentemente, el procedimiento que adelantó el municipio accionado tuvo en cuenta para el trámite correspondiente el vincular a las personas que figuraban como **propietarios del inmueble** según el certificado de tradición y libertad; y no existe prueba que acredite la posesión que alega la actora, como por ejemplo la inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria de la demanda en un proceso de pertenencia o la construcción de mejoras en el respectivo inmueble, lo que tiene relevancia para efectos probatorios frente a la acción ordinaria de usucapión.

En el expediente obra escrito por medio del cual la demandante se dirigió a la Directora de Bienes Inmuebles del Municipio²⁴, para reclamar que en su condición de *“propietaria del establecimiento de comercio”* se le habilitara para agotar el trámite de negociación de las mejoras realizadas al inmueble y que además se le privara de manera *“arbitraria”* de su actividad comercial, sumado a que también invocó que el inmueble donde funcionaba, lo poseía en forma pacífica e ininterrumpida.

²⁴ Folios 62 a 68 del expediente.

Frente a esa intervención la Coordinadora Negociaciones de la Secretaría de Hacienda del Municipio de Medellín, le indicó que la *“posesión no se presume y por lo mismo es necesario demostrar su configuración ante la autoridad competente, para que ésta la declare mediante una sentencia debidamente proferida”*; y también le señaló que *“Todas las mejoras construidas sobre el predio identificado con la matrícula inmobiliaria 001-459752, **fueron valuadas y pagadas a los titulares de dominio** inscritos en el folio correspondientes y dentro de los cuales no figura la sociedad que usted representa”*²⁵.

De este modo, la administración municipal le señaló en relación con sus requerimientos de intervención en el proceso de expropiación administrativa que no podía acceder a sus pretensiones y le orientó en el sentido que *“debía acudir ante la jurisdicción ordinaria para hacer valer sus derechos frente a los particulares que han recibido el total de la indemnización por la expropiación del inmueble”*²⁶.

Ante este panorama, se concluye que ningún vicio puede endilgar la sociedad demandante a la actuación surtida, puesto que la **condición de poseedora** que alegó para reclamar el pago de la expropiación y los perjuicios ocasionados no se soportó en prueba oponible al municipio, que le imponga la responsabilidad de reconocerle un **derecho real o de propiedad sobre el inmueble**, que como se indicó, no fue demostrado.

En efecto, los razonamientos y hechos que invocó la sociedad para explicar la legitimación que le permiten atacar la legalidad del acto de expropiación, radican en que el establecimiento de comercio que operaba en el inmueble objeto de la

²⁵ Folios 69 a 71 del expediente.

²⁶ Folio 71 del expediente.

medida administrativa es de su propiedad y, que desde que empezó a funcionar en ese bien, no pagó ningún precio por canon de arrendamiento, lo que evidencia que ejercía actos de señor y dueño sobre el **inmueble**.

Del examen en conjunto de las pruebas arimadas y practicadas en el proceso judicial se corrobora que la propiedad que tiene la sociedad demandante y que no está en duda, es la del establecimiento de comercio denominado “*Restaurante Bar Discoteca Antorchas*”²⁷, no así la del inmueble donde funcionaba, que es la que legitima a su titular para hacerse acreedor de la indemnización que se fija en los términos de los artículos 63 y 67 de la Ley 388, en los siguientes términos:

*“[...] **ARTICULO 63. MOTIVOS DE UTILIDAD PÚBLICA.** Se considera que existen motivos de utilidad pública o de interés social **para expropiar por vía administrativa el derecho de propiedad y los demás derechos reales SOBRE TERRENOS E INMUEBLES**, cuando, conforme a las reglas señaladas por la presente ley, la respectiva autoridad administrativa competente considere que existen 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.

[...]

***ARTICULO 67. INDEMNIZACION 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*

²⁷ Así aparece en el certificado de Registro Mercantil de la sociedad demandante, visible al folio 34 del C. 1 del expediente.

adquisición voluntaria. [...]” (Subrayas, resaltas y mayúscula fuera del texto).

Esta legitimación es fundamental en el proceso de expropiación porque de allí deriva para la administración, el deber indemnizatorio con ocasión de tal declaratoria, a efectos de proceder al pago de los perjuicios causados. Así lo precisó la Corte al ocuparse del control de constitucionalidad de esta disposición:

“[...] Pero ese daño legítimo debe en principio ser indemnizado (...), porque la persona expropiada no tiene por qué soportar una carga específica que debe asumir toda la sociedad, en razón del principio de igualdad de todos ante las cargas públicas, cuyo fundamento es el derecho de igualdad establecido en el artículo 13 de la Carta. Esto explica entonces que el ordenamiento superior haya consagrado el derecho a la indemnización reparatoria en cabeza del afectado.

(...)

Por todo lo anterior, es evidente que la indemnización prevista por el artículo 58 de la Constitución es reparatoria (...), ya que ella debe comprender el daño emergente y el lucro cesante que hayan sido causados AL PROPIETARIO cuyo bien ha sido expropiado. Y en caso de que no haya forma de comprobar el lucro cesante, se puede indemnizar con base en el valor del bien y el interés causado entre la fecha de entrega del mismo y la entrega de la indemnización. (Subrayado fuera de texto)[18]

De lo anterior surge que la indemnización no se limita al precio del bien expropiado. Si bien la jurisprudencia reconoce que el particular también sufre daños adicionales a la pérdida patrimonial del inmueble, el cálculo del resarcimiento que deba recibir el particular, no se limita a considerar el valor comercial del bien, sino que puede abarcar los daños y perjuicios sufridos por el afectado por el hecho de la expropiación.

No obstante lo dicho aquí, la Corte constata que el artículo 58 Superior no exige que quien sea expropiado reciba además de la indemnización por el daño emergente y el lucro cesante, también el pago de todos los costos adicionales que sean necesarios PARA ADQUIRIR UN BIEN DE LAS MISMAS CARACTERÍSTICAS AL EXPROPIADO y restituir al particular a condiciones similares a las que tenía antes de la expropiación. La indemnización en caso de expropiación no debe cumplir siempre una

función restitutiva y, por eso, no tiene que ser integral. [...]”²⁸(Resaltas, mayúsculas y subrayas fuera del texto)

En este punto, la Sala aclara que el derecho que se invoca respecto de la “propiedad” sobre el establecimiento de comercio, entendido como un “conjunto de bienes organizados por el empresario para realizar los fines de la empresa”²⁹, no tiene efectos indemnizatorios en el proceso de expropiación administrativa, por cuanto en este caso, la acción recae frente al **inmueble expropiado**, y no respecto de derechos que invocan quienes tienen la condición de arrendatarios por su uso y tenencia, ni tampoco de los derechos reales que se reputan de la propiedad³⁰ de los establecimientos de comercio que allí operen. Al respecto esta Corporación³¹ precisó:

“[...] 4.3. Los derechos de los arrendatarios en el proceso de expropiación

La parte apelante insiste en el argumento presentado a lo largo del proceso, consistente en que la expedición de los actos administrativos de expropiación vulneró una serie de derechos de las personas que eran arrendatarias de los locales comerciales ubicados en el bien de propiedad de la Universidad de Antioquia.

*Sostiene que dichos **DERECHOS SURGEN DE LA CONDICIÓN DE PROPIETARIOS DE ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO** y de los derechos a la renovación del contrato de arrendamiento, previstos en el artículo 518 del Código de Comercio.*

²⁸ Corte constitucional. Sentencia C-476 de 2007, en la que se citan apartes del fallo C-1074 de 2002.

²⁹ Según el artículo 515 del Código de Comercio que prevé: “Se entiende por establecimiento de comercio un conjunto de bienes organizados por el empresario para realizar los fines de la empresa. Una misma persona podrá tener varios establecimientos de comercio, y, a su vez, un solo establecimiento de comercio podrá pertenecer a varias personas, y destinarse al desarrollo de diversas actividades comerciales”

³⁰ Sobre el derecho de propiedad la Corte Constitucional en sentencia C-189-06 precisó lo siguiente: “Al derecho de propiedad se le atribuyen varias características, entre las cuales, se pueden destacar las siguientes: (i) Es un derecho pleno porque le confiere a su titular un conjunto amplio de atribuciones que puede ejercer autónomamente dentro de los límites impuestos por el ordenamiento jurídico y los derechos ajenos; (ii) Es un derecho exclusivo en la medida en que, por regla general, el propietario puede oponerse a la intromisión de un tercero en su ejercicio; (iii) Es un derecho perpetuo en cuanto dura mientras persista el bien sobre el cual se incorpora el dominio, y además, no se extingue -en principio- por su falta de uso; (iv) Es un derecho autónomo al no depender su existencia de la continuidad de un derecho principal; (v) Es un derecho irrevocable, en el sentido de reconocer que su extinción o transmisión depende por lo general de la propia voluntad de su propietario y no de la realización de una causa extraña o del solo querer de un tercero, y finalmente; (vi) **Es un derecho real teniendo en cuenta que se trata de un poder jurídico que se otorga sobre una cosa, con el deber correlativo de ser respetado por todas las personas.**” M.P. Rodrigo Escobar Gil.

³¹ Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Quinta – Descongestión. Sentencia del 8 de febrero de 2018. Radicación número: 05001-23-31-000-2010-01146-01. Actor: Universidad de Antioquia. Demandado: Municipio de Santa Bárbara. C.P. Rocío Araújo Oñate.

[...]

En relación con el cargo propuesto por la parte apelante, la Sala considera que previo a cualquier estudio de fondo, es necesario **efectuar un análisis de la legitimación para la misma, para lo cual se debe estudiar el artículo 71 de la Ley 388 de 1997**, que establece como finalidad de la acción especial contencioso administrativa contra los actos que decretan la expropiación, la obtención de la nulidad del acto de expropiación y el restablecimiento del derecho lesionado.

[...]

En el caso que nos ocupa, la apoderada de la Universidad de Antioquia, pretende que la nulidad y el restablecimiento deprecados tengan por fundamento la supuesta transgresión de los derechos de quienes para la época de la expedición de los actos eran arrendatarios del bien expropiado, sin que los mismos sean parte del presente proceso, razón por la cual, la Sala considera que no se encuentra legitimada para presentar pretensiones fundadas en los derechos de quienes no concurrieron a la presente actuación.

Ahora bien, no obstante la anterior argumentación sería suficiente para despachar negativamente el cargo propuesto, la Sala estima necesario precisar, **QUE EL DESTINATARIO DE LA EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA ES EL PROPIETARIO DEL BIEN OBJETO DE LA MISMA, ELLO DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 58 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA.**

En el mismo sentido, el artículo 69³² de la Ley 388 de 1997, establece que la decisión de expropiación será notificada al **PROPIETARIO Y A LOS TITULARES DE DERECHOS REALES SOBRE EL BIEN INMUEBLE ARRENDADO**, dentro de los cuales no se incluye su arrendatario, pues el mismo solo ostenta la tenencia del bien.

En cuanto a la consideración de la apoderada de la actora, según la cual, **LA PROPIEDAD DEL ESTABLECIMIENTO DE COMERCIO, LLEVA**

³² "ARTICULO 69. NOTIFICACION 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."

IMPLÍCITA DERECHOS SOBRE EL BIEN EN EL QUE EL MISMO FUNCIONA, LA MISMA NO RESULTA CIERTA, PUES A VOCES DEL ARTÍCULO 516³³ DEL CÓDIGO DE COMERCIO, LOS ELEMENTOS DEL ESTABLECIMIENTO DEL COMERCIO, NO INCLUYEN UN DERECHO REAL AUTÓNOMO SOBRE EL BIEN EN EL QUE FUNCIONA EL MISMO, el cual como lo dispone el numeral 4 de la norma solo surgen en el evento en que el inmueble sea de propiedad del comerciante.

Así las cosas, con fundamento en los anteriores conceptos, se puede concluir que la parte apelante no está legitimada para solicitar la nulidad y restablecimiento del derecho de los actos demandados, con fundamento en supuestas transgresiones a terceros que no hacen parte del proceso, así **COMO TAMPOCO ES ACERTADO CONSIDERAR QUE EN EL TRÁMITE ADMINISTRATIVO DE EXPROPIACIÓN DEBA TENERSE COMO PARTE A LOS ARRENDATARIOS DEL BIEN A EXPROPIAR, POR LO QUE NO SE ADVIERTE LA VIOLACIÓN AL DEBIDO PROCESO ALEGADA EN EL RECURSO. [...]**

V.4.2 EN ESTE CASO LA POSESIÓN NO HABILITA A QUIEN LA INVOCA PARA CUESTIONAR EL ACTO DE EXPROPIACION ADMINISTRATIVA.

La posesión según el artículo 762 del Código Civil es la tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor o dueño, que exige, para su configuración, del animus y el corpus, esto es, la intención del *dóminus*, que por escapar a la percepción directa de las demás personas debe presumirse, siempre y cuando se comprueben los actos materiales y externos ejecutados permanentemente y durante el periodo de tiempo consagrado legalmente³⁴.

³³ "ARTÍCULO 516. <ELEMENTOS DEL ESTABLECIMIENTO DE COMERCIO>. Salvo estipulación en contrario, se entiende que forman parte de un establecimiento de comercio:

- 1) La enseña o nombre comercial y las marcas de productos y de servicios;
- 2) Los derechos del empresario sobre las invenciones o creaciones industriales o artísticas que se utilicen en las actividades del establecimiento;
- 3) Las mercancías en almacén o en proceso de elaboración, los créditos y los demás valores similares;
- 4) El mobiliario y las instalaciones;
- 5) Los contratos de arrendamiento y, en caso de enajenación, el derecho al arrendamiento de los locales en que funciona si son de propiedad del empresario, y las indemnizaciones que, conforme a la ley, tenga el arrendatario;
- 6) El derecho a impedir la desviación de la clientela y a la protección de la fama comercial, y
- 7) Los derechos y obligaciones mercantiles derivados de las actividades propias del establecimiento, siempre que no provengan de contratos celebrados exclusivamente en consideración al titular de dicho establecimiento".

³⁴ Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Civil. Sentencia del 27 de julio de dos mil 2016. SC10189-2016. Radicación N° 6800131030022007-00105-01. M.P. Fernando Giraldo Gutiérrez.

En este caso, la posesión que alega la sociedad demandante no la habilita para impugnar el acto de expropiación puesto que no existe una declaratoria judicial que la reconozca como titular de un derecho sobre el inmueble, o siquiera la inscripción de la demanda en busca de tal fin, razón por la cual no está legitimada para reclamar la indemnización por motivos de expropiación, en cuanto esta se reconoce únicamente a los propietarios del bien objeto de la declaratoria de expropiación.

A tal conclusión se arriba por cuanto en la ponencia para primer debate del proyecto de Ley 102 de 1996 CAMARA, 52 de 1995 SENADO, que luego se convertiría en la Ley 388, se precisó³⁵:

“[...] CAPITULO VIII

Expropiación por vía administrativa

*Al igual que en el mecanismo analizado en el aparte precedente (se refiere a la enajenación voluntaria y expropiación judicial) los ponentes consideran que en el marco propuesto en el proyecto aprobado por el Senado como desarrollo legal de la norma constitucional se ajusta a las condiciones de equidad y la doctrina sobre la materia. Se destaca la necesidad de contar con este instrumento como mecanismo para agilizar la **ADQUISICIÓN DE TERRENOS O INMUEBLES** que se requieren con prontitud, según las condiciones de urgencia previstas, asegurando en todo caso, como a nuestro juicio lo dispone el texto aprobado, **LA JUSTA COMPENSACIÓN ECONÓMICA DE LOS PROPIETARIOS,** así como la garantía de la transparencia de la actuación de las autoridades administrativas competentes, en la medida en que la misma es objeto de revisiones por la justicia contenciosa, de acuerdo con procedimiento ampliamente detallado [...].”*

Además, la Corte Constitucional en la Sentencia C-1007 de 2002, precisó:

³⁵ Así se lee en la Gaceta del Congreso N° 64 Año VI. Fecha: 1° de abril de 1997. página 7.

*“[...] en nuestra legislación, **la posesión no es un derecho sino un hecho, que de manera particular está protegido mediante acciones procesales**, como son, las acciones posesorias civiles contenidas en los artículos del 972 al 1005 del Código Civil, **que en términos generales tienen por objeto conservar o recuperar la posesión; la acción de adquisición de la propiedad por el modo de la prescripción**, en los términos y con los requisitos determinados por el legislador; las acciones de policía, para recuperar y evitar que se perturbe la posesión; y, la acción administrativa de lanzamiento, para los casos de invasión[...].”*

En efecto, es claro que la posición que invocó la sociedad demandante, no la habilitaba, para en ejercicio de esta acción, cuestionar la legalidad del acto que ordenó la expropiación del inmueble donde operaba el establecimiento de comercio de su propiedad, pues no probó la titularidad de un derecho real sobre el inmueble expropiado, necesario para incoarla. Así lo ha reiterado la Corte Constitucional, en los siguientes términos:

*“[...] La expropiación por vía administrativa no es otra cosa que la potestad que tiene la Administración **de “privar” del derecho a la propiedad a los particulares**, dirigida a desarrollar proyectos encaminados a la utilidad pública y al interés social, de acuerdo con un procedimiento específico y previo pago de una indemnización, en la medida que la persona natural o jurídica privada sacrifica sus derechos patrimoniales para satisfacer fines estatales. La expropiación comprende tres elementos característicos: **1. sujetos:** El **expropiante** es el sujeto activo, es decir quien tiene la potestad expropiatoria; el **beneficiario**, es quien representa la razón de ser de la expropiación, el creador del motivo, de la necesidad de satisfacer un interés público y/o utilidad pública y **EL EXPROPIADO, TITULAR DE LOS DERECHOS REALES SOBRE LOS BIENES REQUERIDOS POR EL ESTADO.** **2. Objeto.** Los derechos de índole patrimonial que sacrifican los particulares a favor de la Administración, sin incluir los derechos personales o personalísimos, para satisfacer la causa expropiandi, de allí la necesidad de establecer los derechos patrimoniales del sujeto expropiado sobre el objeto delimitado y, **3. La causa expropiandi** o justificación presentada por el Estado para utilizar la figura de la expropiación. Ésta debe tener un objetivo que cumplir, que sea acorde con los fines de la utilidad pública e interés*

social, especificado en la norma³⁶ que la crea: “lo primero que hay que notar es que el fin de la expropiación no es la mera “privación” en que ésta consiste, sino el destino posterior a que tras la privación expropiatoria ha de afectarse el bien que se expropia³⁷”, es decir, siempre hay una transformación al terminar la expropiación, lo que hace que la expropiación sea un instrumento para llegar al fin de la meta propuesta en la ley, un elemento que conllevará a realizar ciertos objetivos planteados para una situación fijada, que amerita la obtención de cierto derecho. [...]”³⁸ (Mayúsculas y resaltas fuera del texto)

De manera que la sola invocación de ser poseedor presuntamente del inmueble expropiado no es un aspecto que pueda resolverse o reconocerse a través de esta acción. Si lo que pretendía la demandante era obtener el reconocimiento y la declaratoria de un derecho real sobre el inmueble expropiado donde funcionaba el establecimiento de comercio de su propiedad, este no es el medio procesal dispuesto por el legislador para tal propósito, pues con tal fin el legislador previó la acción declarativa de pertenencia. Ya si la actora considera que tenía derecho a

³⁶ Ley 388 de 1997: **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:

a) Ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social en los sectores de la salud, educación, recreación, centrales de abasto y seguridad ciudadana;

b) Desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, incluyendo los de legalización de títulos en urbanizaciones de hecho o ilegales diferentes a las contempladas en el artículo 53 de la Ley 9 de 1989, la rehabilitación de inquilinatos y la reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo;

c) Ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos;

d) Ejecución de proyectos de producción, ampliación, abastecimiento y distribución de servicios públicos domiciliarios;

e) Ejecución de programas y proyectos de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo;

f) Ejecución de proyectos de ornato, turismo y deportes;

g) Funcionamiento de las sedes administrativas de las entidades públicas, con excepción de las empresas industriales y comerciales del Estado y las de las sociedades de economía mixta, siempre y cuando su localización y la consideración de utilidad pública estén claramente determinados en los planes de ordenamiento o en los instrumentos que los desarrollen;

h) Preservación del patrimonio cultural y natural de interés nacional, regional local, incluidos el paisajístico, ambiental, histórico y arquitectónico;

i) Constitución de zonas de reserva para la expansión futura de las ciudades;

j) Constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos hídricos;

k) Ejecución de proyectos de urbanización y de construcción prioritarios en los términos previstos en los planes de ordenamiento, de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley;

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;

m) El traslado de poblaciones por riesgos físicos inminentes."

³⁷ Ver: Curso de Derecho Administrativo II. Eduardo García de Enterría, Tomás- Ramón Fernández. Editorial Civital- Edición Cuarta. Título Sexto, desde la página 231.

³⁸ Corte Constitucional. sentencia C-227-2011. M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

recibir también un valor sobre las supuestas mejoras realizadas, debió acudir a la respectiva acción, que en todo caso, no es la aquí instaurada.

Bien le indicó la administración municipal a la sociedad demandante en el escrito bajo el N° 200300036754 que las mejoras al predio fueron avaluadas y pagadas a los titulares de dominio, luego, en lo que respecta a estos reclamos, la demandante debió haber instaurado la acción en contra de dichos propietarios para que le reconocieran los valores que dicen, invirtieron con tal propósito, y que le agregaron valía al predio indemnizado.

En el expediente obra copia de la Resolución 1484 de 2003³⁹ *“por medio de la cual se decide un recurso de reposición”* y en la que se transcribió el informe de avaluos, que en lo que interesa a este asunto, señaló:

“II. DESCRIPCIÓN DEL INMUEBLE

[...]

2. Clase de inmueble

Se trata de un lote de terreno de forma irregular, topografía entre pendiente y semipendiente, sembrado con pasto natural y árboles de especie nativa. Dicho lote se requiere para la ampliación Doble calzada Las Palmas.

3. VARIABLES CONTEMPLADAS EN LA REVISIÓN

[...]

El plano que muestra el lote 39 arroja un área total de 5.112,00 Mts2 el cual fue corregido a 6.324 Mts2, tal como lo expresa la escritura Nro. 836, notaria 10 del 26 de abril de 1996 de Medellín y la Resolución AC-2307 del año en curso.

³⁹ Folios 193 a 207 del expediente.

- En cuanto al precio: Sólo se tuvo en cuenta el establecimiento denominado Las Antorchas, porque la frutera posee tanto matrícula independiente como propietario y se avalúo como tal.
- El inmueble interno que se muestra en la foto, al momento de la visita el 25 d julio de 2003 se encontraba desocupado y en esa fecha su destinación era la vivienda del mayordomo.

Vista frontal local desocupado

- En cuanto a la renta generada por el inmueble donde dan una cifra incluyendo La Frutera (que no hace parte de este predio) el **avalúo comercial con respecto a los arrendamientos**, calculando con base a un índice de rentabilidad entre el 0,8% y el 1% sería de \$ 809.000.000 valor inferior al calculado en el presente avalúo.

[...]

El avalúo de un terreno es posiblemente el más sencillo y a la vez el más engañoso que se le puede presentar a un evaluador. Si el problema consiste en el avalúo de una propiedad lista para desarrollar sobre ella un proyecto, o se trata de una porción específica de un lote que habrá de formar parte de un grupo de mayor extensión, o si se trata como en nuestro caso de una faja muy extensa con serias restricciones físicas del terreno; en todo caso amerita estudio, análisis y el uso de una metodología apropiada para llegar a un resultado lógico y real.

*Hay que tener en cuenta que **el uso más apropiado y más eficiente que se le puede dar el lote en este caso el de restaurante Las Antorchas** [...]"*

Finalmente y sobre los perjuicios que la parte actora reclama del Estado, cabe resaltar que esta Corporación⁴⁰ destacó que es procedente la acción de reparación directa cuando la indemnización pretendida se realice por quien no tiene la titularidad de **derechos reales sobre el inmueble**, y se alegue el presunto daño causado a otros derechos que resulten afectados por el proceso de expropiación. Así lo precisó:

⁴⁰ Consejo de Estado - Sección Tercera. Sentencia del 11 de septiembre de 2003. Exp. 050012326000019940718-01 (15095) Acción de reparación directa. Dte: Sociedad Francisco Gutiérrez I. Y CIA. Ferreterías Bolívar S. EN C. Demandado: EMPRESA DE TRANSPORTE MASIVO DEL VALLE DE ABURRA LTDA. - E.T.M.V.A. C.P. Dr. Ricardo Hoyos Duque.

*“[...] Al respecto conviene precisar que **la expropiación tiene por objeto la adquisición por parte del Estado, del derecho de propiedad**⁴¹ **de un bien necesario para la satisfacción del interés público**; por tanto, comprende todas las facultades inherentes a este, el principal de los derechos reales, cuales son la de usar, gozar y disponer del bien, que pueden estar radicadas en un solo sujeto o en varios. [...]*

*En tales condiciones, la adquisición de todas las facultades que integran el **derecho real de domino comporta para sus titulares el derecho a ser indemnizados**; por lo tanto, resulta procedente que todos ellos intervengan en el correspondiente proceso de expropiación, para lograr la efectividad de los mismos, en desarrollo de los principios constitucionales del debido proceso y del derecho de defensa.*

*[...] **Frente a los terceros:** Si bien, la norma indicada nada dijo sobre los tenedores sin título inscrito, esto significa que los mismos no serán considerados litisconsortes necesarios, **pero nada obsta para que puedan intervenir en el respectivo proceso cuando se crean lesionados con la expropiación**, en su condición de litisconsortes facultativos. (Artículo 52 C. de P.C.) En tales condiciones, la Sala precisa que no es acertado considerar que los titulares de derechos distintos al real de propiedad están privados de la posibilidad de intervenir en el proceso de expropiación. **Se advierte sí que como algunos de esos intervinientes son facultativos, queda a salvo la posibilidad para ÉSTOS DE EJERCER EN PROCESO SEPARADO LA ACCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE REPARACIÓN DIRECTA, COMO SUCEDIÓ EN EL PRESENTE CASO** [...]”⁴².
(Mayúsculas y resaltas fuera del texto)*

Así las cosas, recapitulando, al no ser la posesión una situación factible de reconocimiento por el juez contencioso administrativo en virtud del preciso objeto que tiene la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, resulta indiscutible que al no estar acreditada la condición de titularidad⁴³ sobre la **propiedad del inmueble** que exige la ley para el reconocimiento de la indemnización, y el pago de los perjuicios producto de la expropiación, la Sala confirmará la declaratoria de falta de legitimación por activa para controvertir la resolución de expropiación

⁴¹ Definido por el artículo 669 del C.C. como “el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella arbitrariamente no siendo contra ley o contra derecho ajeno.”

⁴² Corte Constitucional. Sentencia C-627-2011. M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

⁴³ Ni la inscripción de la demanda de pertenencia con este propósito.

frente al inmueble ubicado en la carrera 35 núm. 16 - 220 de la ciudad de Medellín.

De esta manera, los reclamos que persigue la sociedad actora con carácter indemnizatorio frente a: i) pago de mejoras al predio expropiado, ii) los presuntos daños por el cierre del establecimiento de comercio y iii) el valor del derecho de posesión, según se leen en las pretensiones 2 a 6 de la demanda, debieron encausarse por los respectivos procesos judiciales, en orden a lo pretendido, pero no por la acción de nulidad y restablecimiento del derecho que en este caso se presentó contra el acto que ordenó la expropiación administrativa. En lo que corresponde a los presuntos daños que reclama frente al cierre de establecimientos de comercio que operan en bienes objeto de expropiación, será la acción de reparación directa la llamada a tramitarse si lo que se alega es la ocurrencia de daños por este hecho, al respecto esta Corporación⁴⁴, señaló:

*“[...] Dados los medios de prueba que anteceden, la Sala encuentra acreditada la expropiación del inmueble identificado con el folio de matrícula inmobiliaria No. 50S – 40154965, de propiedad de la señora Ana Lucía Méndez de Riaño, **donde funcionaba el establecimiento por medio del cual “Empromad” desarrolla su actividad comercial** de “adquisición y enajenación de madera y sus derivados o productos elaborados, (...)”, como pudo corroborarlo la Cámara de Propiedad Raíz – Lonja Inmobiliaria mediante avalúo No. 523-33814⁴⁵ realizado en el **mes de septiembre de 2003**, es decir, previo al trámite de expropiación.*

*Así las cosas, **en este ítem la Sala concluye que el procedimiento de expropiación administrativa tuvo lugar por motivos de utilidad pública y se adelantó con aplicación de los rigores establecidos en la normatividad vigente - Ley 388 de 1997.***

⁴⁴ consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Tercera - Subsección C. Sentencia del 9 de julio de 2018. Radicación número: 25000-23-26-000-2006-01225-01(42301). Actor: EMPROMAD LTDA. Demandado: Bogotá Distrito Capital / Instituto de Desarrollo Urbano – IDU. C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

⁴⁵ Fls.70-71 C.7

De modo que aquí no se discute la legalidad de la medida de expropiación que, pese conllevar “un sacrificio singular de los derechos de quien se ve afectado, dado que se vulnera el derecho que le asiste a la libre disposición de sus bienes. [recibe] el pago de una justa indemnización” en razón a que, se itera, “la actividad expropiatoria se encuentra justificada “por motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador, prevaleciendo así el interés general para cumplir los fines esenciales del Estado”⁴⁶”⁴⁷.

Sin embargo, lo anterior no obsta para que, en aquellos eventos en los que injustificada y desproporcionadamente se sacrifican los intereses de los particulares, la administración de justicia revise la responsabilidad de las autoridades públicas, como ocurre en el sub examine, donde se discute el **daño antijurídico causado a la sociedad Empromad**, quien afirma que, dado el proceso administrativo de expropiación sobre el inmueble ubicado Kr 77G No. 65B – 39 Sur, **se vio en la necesidad de clausurar su establecimiento de comercio y suspender de manera “forzosa y definitiva [su] actividad de comerciante en el campo de la comercialización y distribución de maderas a nivel industrial”.**

No obstante, la Sala considera que la afectación aquí señalada no se encuentra acreditada en el plenario, contrario sensu, está demostrado que con posterioridad a la expropiación administrativa, **la sociedad comercial “Empromad” continuó ejecutando su objeto social y la actividad de comercialización de madera, incluso, en el mismo domicilio**, como se observa en los medios probatorios que se especifican a continuación: [...]”

Por su parte, frente a los reclamos de pérdida del derecho de posesión, esta Corporación puntualizó lo siguiente:

“[...] De las pruebas antes mencionadas, esta Sala no advierte irregularidad alguna en el actuar del municipio de Medellín, puesto que tal como lo establece la Ley 388 de 1997, el acto por medio del cual se ordena la expropiación fue notificado a los propietarios, a quienes también se les pagó el valor correspondiente.

⁴⁶Corte Constitucional, sentencia C-153 de 1994. “Ahora bien, para la Corte el ejercicio regular y legítimo de la potestad expropiatoria comporta un singular sacrificio de los derechos del afectado, en la medida en que vulnera su voluntad para disponer de parte de su peculio. Para reparar tal sacrificio se ha previsto entonces en la Carta una indemnización pecuniaria que equilibra los derechos objeto del daño ocasionado: *ubi expropriatio ibi indemnitas*. (...)”

La actividad es legítima porque la expropiación sólo opera por motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador, prevaleciendo así el interés general para cumplir los fines esenciales del Estado, de que trata el artículo 2° superior: promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principio, derechos y deberes consagrados en la Constitución.”

⁴⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia de 26 de febrero de 2015. Exp. 30.381

Con todo, no se observa que la Empresa de Desarrollo Urbano no le hubiera permitido a la recurrente participar en el proceso, puesto que le respondió sus peticiones y le explicó las razones por la cuales no prosperaba su oposición al pago que se realizaría a los propietarios, al tratarse la sociedad demandante de una tenedora del inmueble y no ser titular del derecho de dominio ni de algún otro derecho real.

Así las cosas, coincide esta Sala con la consideración del a quo, cuando indica que no es este el proceso adecuado PARA SOLICITAR EL RECONOCIMIENTO DE LA POSESIÓN MATERIAL DE UN BIEN INMUEBLE, y por tanto este cargo tampoco está llamado a prosperar. [...]⁴⁸. (Destacado fuera del texto)

V.4.3. VALORACIÓN PROBATORIA

En lo que corresponde al examen de las pruebas acompañadas al expediente, la Sala concluye que el Tribunal al dictar la sentencia cuestionada consideró y valoró en conjunto, conforme lo exige el artículo 187 del CPC, las pruebas arrimadas al proceso. Ninguna de ellas da cuenta de la titularidad del derecho de propiedad sobre el inmueble expropiado.

De las declaraciones extra-proceso⁴⁹ y los testimonios rendidos en el proceso se extrae con certeza la titularidad del **establecimiento de comercio** que operaba en el predio expropiado, pero no de la propiedad en cabeza de la Sociedad Inversiones Antorcha, respecto del bien inmueble donde este funcionaba, que es la que le confiere la titularidad y legitimidad para cuestionar el acto administrativo de expropiación.

⁴⁸ Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Quinta. Sentencia del 26 de abril 2018. Radicación número: 05001-23-31-000-2007-00758-01. Actor: Escobar Palacio Y CÍA. S. EN C. y otra. Demandado: Municipio de Medellín. C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

⁴⁹ De los señores Asdrúbal Cardona Galvis y Darío Alberto Ríos Estrada, Visibles a los folios 19 y 20 del C. 1 del expediente.

En la declaración del gerente de la Sociedad Inversiones se informó que la sociedad compró el establecimiento de comercio “Restaurante Bar Discoteca Antorchas” a los señores Víctor Posada, Julio Uribe y Pablo, quienes habían suscrito contrato de arrendamiento de la propiedad expropiada para el funcionamiento del mencionado establecimiento.

Así se corrobora con la declaración del señor José Octavio Álzate Giraldo⁵⁰:

*“[...] **PREGUNTADO.** Es cierto si o no que los **propietarios del inmueble** donde funcionaba el establecimiento de comercio del cual venimos hablando eran los señores PIEDAD, CECILIA, JUAN, GONZALO y LUIS AFONSO POSADA RESTREPO. **CONTESTO.** Yo se que el terreno era de la familia POSADA y que era una sucesión. **PREGUNTADO.** Es cierto si o no, que cuando ustedes iniciaron con el establecimiento ANTORCHAS celebraron contrato de arrendamiento sobre el lote o inmueble con los propietarios. **CONTESTO.** No, no hubo ningún contrato de arrendamiento, se compró el establecimiento comercial a los señores VICTOR POSADA, JULIO URIBE y Pablo, no recuerdo el apellido. Se solicitó que se cediera el contrato de arrendamiento con los Posada cuando hubo unos compradores interesados en comprar el local comercial en el momento en que se estaban haciendo las mejoras, ante la negativa de los Posada vinimos a ser poseedores del local comercial y de sus instalaciones [...]”⁵¹.*

Así mismo, obra declaración del señor Luis Alfonso Posada Restrepo⁵², el cual sostuvo que:

*“[...] **PREGUNTADO.** Indíqueme al Despacho quien o quienes eran los propietarios del inmueble ubicado en la carrera 35 N° 16 – 220, el cual fue expropiado por el municipio de Medellín. **CONTESTO.** Ese inmueble perteneció a un hermano nuestro ya fallecido que se llamaba Hugo Posada Restrepo, era soltero y sin herederos, por eso paso a un proceso de sucesión y quedo de propiedad de la mamá y*

⁵⁰ Gerente de la Sociedad Inversiones, según Certificado de Registro Mercantil a folios 32-34.

⁵¹ Folios 224 – 225 del C. del expediente.

⁵² Figura en el Certificado de Tradición y Libertad como titular de derecho real de dominio sobre el inmueble expropiado.

de los 11 hermanos. [...] El señor Víctor Posada quien no es familiar de nosotros **recibió el inmueble con un contrato de arrendamiento de nosotros, después el señor Víctor hizo varios negocios dentro del local pero nosotros no participamos ni se hizo ningún contrato, ni ninguna relación contractual con las personas o con las sociedades que él hizo en ese sitio.** [...] El señor Víctor Posada nos dijo que había partido relaciones con la sociedad Santorcha, del local principal donde funcionaba la discoteca del señor Víctor Posada dividió el terreno y edificó un nuevo local que se llamó La Cantina de Vitocho. Nos llamó a comentar que había partido la sociedad, así lo llamaba, nos solicitó que dividiéramos el contrato de arrendamiento para elaborar uno para él solamente y otro para Santorcha, por ese motivo teníamos información de que él era socio de Santorcha sin entrar a mirar detalles de registro de cámaras de Comercio. [...] La propuesta de elaboración de dos contratos no fue aceptada. [...] El señor Víctor Posada entró en mora en el cumplimiento **del contrato de arrendamiento y suspendió los pagos, se le hizo una demanda para una restitución del inmueble**⁵³ [...]”.

De manera que la situación fáctica que se demostró es que la sociedad demandante adquirió el establecimiento de comercio que operaba en el inmueble expropiado, circunstancia que alegó la apelante para justificar su postulación por activa⁵⁴, pero conforme se concluyó anteriormente, no es título del cual pueda derivar propiedad del predio donde funcionaba para reclamar la indemnización en virtud de la expropiación administrativa.

Otras pruebas que se allegaron al expediente fueron los contratos de arrendamiento del establecimiento comercial “Restaurante, Bar, Discoteca Vapor Antorchas”, suscritos por la Sociedad apelante con terceros. Tal como se aprecia de su lectura, el acuerdo recae sobre el negocio y con estos de ninguna manera se deriva propiedad del inmueble donde funcionaba dicho establecimiento, que es, se insiste, la que le otorga la legitimación para oponerse a la declaratoria de expropiación y los valores reconocidos como indemnizatorios.

⁵³ En el proceso no existe prueba que desvirtué que los propietarios no adelantaron la acción de restitución de inmueble.

⁵⁴ Según certificado de Registro Mercantil N° 9112776 de 14 de noviembre de 2003 (fl. 34) y matrícula N° 21-29027302 de mayo 27 de 1997.

Así las cosas, la valoración que confirió el juez de primera instancia dio cuenta que la sociedad demandante no allegó prueba que acreditara su legitimación para controvertir los actos acusados y pedir la nulidad y restablecimiento del derecho perseguida, por cuanto omitió probar la titularidad del bien donde funcionó el establecimiento de comercio que dice se cerró con ocasión de la declaratoria de expropiación.

Esta circunstancia impide, como lo concluyó el *a quo*, que se emita un pronunciamiento de fondo sobre la legalidad de los actos demandados, pues al no estar legitimada la actora para ejercer esta acción, la Sala se releva del control de las decisiones cuestionadas. De ahí que deba confirmarse el numeral primero que declaró probada la excepción de falta de legitimación en la causa, empero deberá modificarse la parte resolutive que denegó las pretensiones para, en su lugar, y por esta declaratoria, inhibirse de hacer pronunciamiento de fondo⁵⁵.

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

F A L L A

PRIMERO: CONFIRMAR el numeral primero de la parte resolutive de la sentencia de 10 de septiembre de 2013, en cuanto declaró la falta de legitimación en la causa por activa, de acuerdo con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

⁵⁵ Ver entre otras la sentencia de 17 de julio de 2014 (Expediente núm. 25000232400020070007601, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno)

SEGUNDO: MODIFICAR el artículo 2° de la parte resolutive de la sentencia apelada para, en su lugar, disponer: “**SEGUNDO:** En consecuencia, la Sala se **INHIBE** para emitir pronunciamiento sobre las pretensiones de la demanda”.

TERCERO. Ejecutoriada esta providencia devuélvase al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 18 de julio de 2019.

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Presidente

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS