

CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS – Entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, CAR, el Departamento Nacional de Planeación, DNP, y el municipio de Gachancipá, Cundinamarca / AFECTACIÓN A BIEN INMUEBLE POR UTILIDAD PÚBLICA – Competencia para el levantamiento de la afectación

De conformidad con los antecedentes, corresponde determinar cuál es la autoridad competente para resolver la solicitud del señor Hernán de Jesús Lee Campos, referente al levantamiento de la afectación impuesta por el DNP al predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 176-21018 y del cual solo le fue comprado una parte del mismo para la construcción de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales, PTAR, de Gachancipá. (...) La Sala constató en certificado de tradición de otro predio afectado con la Resolución Ejecutiva No. 057 de 1993 proferida por el DNP, que se surtió el siguiente proceso: 1. La CAR radicó la Resolución Ejecutiva No. 057 de 1993, 2. La CAR radicó cancelación de la Resolución Ejecutiva No. 057 de 1993, 3. La CAR registró la compraventa parcial del predio afectado por el citado acto administrativo. Por lo tanto, es lógico para la Sala que la obligación de desafectar el predio se encontraba en cabeza de la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Bogotá, Ubaté y Suárez, hoy Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, entidad que i) asumió las funciones que tenía la CAR y continuó lo que se encontraba en proceso a cargo de esta; y ii) actualmente cuenta con competencia para adelantar procesos de expropiación, que conlleva a que pueda solicitar la desafectación del predio del señor Lee Campos, el cual no adquirió de forma total para la construcción de la PTAR. En ese orden de ideas, la Sala determinará que la competencia para solicitar el levantamiento de la afectación impuesta al predio con matrícula inmobiliaria No. 176-21018 es de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, por las razones expuestas anteriormente.

PROCESO DE EXPROPIACIÓN – Procedencia / EXPROPIACIÓN - Clases

El derecho a la propiedad privada se encuentra garantizado constitucional y legalmente en el ordenamiento jurídico colombiano. No obstante, este derecho tiene ciertos límites, entre los cuales se encuentra la necesidad de ceder ante el interés público en ciertos casos establecidos previamente por el legislador y con el pago de una indemnización previa y justa. (...) Actualmente, la expropiación está reconocida en el artículo 58 de la Constitución Política de 1991. (...) el citado artículo constitucional determina que la expropiación solamente es viable cuando por motivos de utilidad pública o interés social, previamente definidos por la ley, se requiera. La Corte Constitucional ha expresado que "(...) en la historia del constitucionalismo colombiano la figura de la expropiación ha comportado, desde siempre, la transferencia del derecho de dominio de un particular al Estado". La Ley 9 de 1989 reglamenta la expropiación urbana y las etapas que se deben surtir para la garantía de los derechos involucrados en el proceso. En el artículo 10º de la citada norma, se establecen los motivos por los cuales se puede declarar de utilidad pública o interés social un bien inmueble urbano o suburbano. (...) En la Ley 9 de 1989, norma vigente para la época de los hechos, se encuentra reglamentada la expropiación por vía judicial, pues solo a partir de la promulgación de la Constitución Política de Colombia de 1991 se permite la expropiación administrativa reglamentada por la Ley 388 de 1997, la cual solo es procedente de forma excepcional para casos que determine la norma.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA – ARTICULO 58 / LEY 9 DE 1989

EXPROPIACIÓN - Fases

tanto en el proceso de expropiación judicial así como en el de expropiación administrativa existe una etapa previa denominada negociación, debido a que en ella la entidad intenta adquirir el bien de forma directa con el propietario y así evitar la iniciación del proceso expropiatorio propiamente dicho. Es así que las etapas del proceso de expropiación se encuentran contenidas en la Ley 9 de 1989 y la Ley 388 de 1997: i) Primera etapa: oferta de compra, esta es la fase previa de negociación dentro del proceso expropiatorio, que se presenta tanto en el proceso por vía judicial como en el proceso por vía administrativa. En esta etapa se expide un acto administrativo que contiene la oferta de compra que se hace al propietario del bien cuya expropiación se requiere. El oficio contendrá la oferta de compra, la transcripción de las normas que reglamentan la enajenación voluntaria y la expropiación, la identificación precisa del inmueble y el precio base de la negociación. El citado oficio será notificado al propietario del bien inmueble y será inscrito en el folio de matrícula inmobiliaria del inmueble. (...) ii) Segunda etapa: esta fase se denomina “enajenación voluntaria”, en el proceso de expropiación judicial, y “negociación directa” en la expropiación por vía administrativa. Esta etapa tiene una duración máxima de 30 días hábiles, contados a partir de la notificación de la oferta de compra en el caso de expropiación judicial, y, a partir de la ejecutoria del acto que determina que la expropiación se hará por vía administrativa en dicho evento. Si se llega a un acuerdo respecto al precio y las demás condiciones de la oferta con el propietario del predio, se celebrará un contrato de promesa de compraventa o de compraventa. (...) Si no se llega a un acuerdo en esta etapa, en la expropiación judicial la entidad emite “resolución de expropiación”, mediante la cual señala el inicio de la etapa expropiatoria propiamente dicha. Luego, la entidad radica ante el juez civil la demanda de expropiación, dando así inicio al proceso judicial. Mientras que en la expropiación administrativa, vencido el plazo para la negociación directa sin que se haya perfeccionado el contrato de promesa de compraventa, la autoridad competente, mediante acto administrativo motivado, decide unilateralmente la expropiación, el precio del bien y las condiciones de pago. iii) Tercera etapa: proceso expropiatorio, El proceso de expropiación judicial de bienes necesarios para el cumplimiento de los fines estatales se encuentra regulado por los artículos 9, 13 (incisos 1 y 5), 14, 15 (incisos 2 y 3), 16, 17, 20, 23 a 26, 29, 30 y 32 de la Ley 9ª de 1989, los artículos 58 a 62 de la Ley 388 de 1997 y en el artículo 399 del Código General del Proceso. La etapa de expropiación administrativa, se encuentra regulada principalmente por los artículos 63 a 72 de la Ley 388 de 1997.

FUENTE FORMAL: LEY 9 DE 1989 / LEY 188 DE 1997

PROCESOS DE EXPROPIACIÓN – Competencias de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca / CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA – Competencia para afectar bienes por utilidad pública

La Ley 3 de 1961 creó la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Bogotá, Ubaté y Suárez como un establecimiento público descentralizado, dotado de personería jurídica y patrimonio propio. Referente a la expropiación el artículo 17 la facultaba para adelantar el proceso expropiatorio, ciñéndose a las normas reglamentarias vigentes para la época. (...) Para la época de los hechos el Decreto 2410 de 1989 reglamentó el funcionamiento del DNP, y en su artículo 3º determinó como una de sus funciones principales la coordinación entre los componentes del Sistema Nacional de Planificación y en el artículo 6º determinó la

organización del Departamento, y como entidades adscritas se encontraba la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Bogotá, Ubaté y Suárez. (...) Con lo anterior se concluye que la Corporación hacía parte del sector planificación, situación que conllevó a que el DNP fuera la entidad del orden nacional que debía expedir la resolución de necesidad de adquisición de un predio por utilidad pública a solicitud de la Junta Directiva de la CAR, entidad que después continuó con el proceso de expropiación. En el año 1993 el Gobierno Nacional expidió la Ley 99 “por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA”, en esta norma se estableció que el Ministerio de Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sería la cabeza del sector medio ambiente, por su parte en el artículo 33º se creó la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca. (...) Es así que la norma ambiental creó una nueva Corporación Autónoma Regional, que asumió aquello que venía conociendo la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Bogotá, Ubaté y Suárez. Por su parte, la competencia que tiene hoy día la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca para adelantar procesos de expropiación se encuentra enmarcada en el numeral 27 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, donde la facultad para adquirir bienes de propiedad privada y adelantar ante el juez competente la expropiación de bienes cuando ello sea necesario para el cumplimiento de sus funciones. (...) Así las cosas, se tiene que la Corporación tiene plena competencia para afectar bienes por utilidad pública y adelantar procesos de expropiación en el marco del cumplimiento de sus funciones y con base en la norma general de competencia, es decir la Ley 99 de 1993. No obstante, como en la norma medio ambiental no se encuentra reglamentado el proceso de expropiación que debe seguir para su concreción, la Corporación debe acudir a la norma general sobre la materia que es la Ley 9 de 1989 y la Ley 388 de 1997.

FUENTE FORMAL: LEY 3 DE 1961 / LEY 99 DE 1993 – ARTICULO 31
NUMERAL 27

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS

Bogotá, D. C., veinte (20) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 11001-03-06-000-2017-00171-00(C)

Actor: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en cumplimiento de la función prevista en el artículo 39, en concordancia con el artículo 112 numeral 10 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, procede a estudiar el conflicto negativo de competencias administrativas de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1. El Departamento Nacional de Planeación, DNP, a través de la Resolución No. 57 de 1993, afectó el inmueble con matrícula inmobiliaria No. 176-21018, con el fin de que la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Bogotá, Ubaté y Suárez, CAR, hoy Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, adquiriera el citado predio para la construcción de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales, PTAR, del municipio de Gachancipá, en el marco del programa de “Saneamiento Ambiental de la cuenca Alta del Río Bogotá”. Con base en lo anterior, la CAR adelantó inscripción de la citada afectación en la oficina de registro de instrumentos públicos correspondiente (folios 81 a 84).
2. En el año 1993, por medio de la escritura pública No. 171 de la Notaria Única del círculo de Sesquilé, la CAR compró al señor Hernán de Jesús Lee Campos parte del citado predio, construyó y puso en funcionamiento la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales del municipio de Gachancipá. Luego mediante la Resolución No. 2266 del 21 de septiembre de 2012, la CAR transfirió el predio y la PTAR al municipio de Gachancipá, quien actualmente es el propietario del predio y responsable de la Planta (folios 104 a 108).
3. El 23 de noviembre de 2016, el señor Hernán de Jesús Lee Campos solicitó al Departamento Nacional de Planeación, DNP, la cancelación de:

“(...) la Declaratoria de necesidad de adquirir por parte de la CAR, Resolución No. 57 de 1993 emitido por el Departamento Nacional de Planeación, dado que la CAR ya adquirió la porción de terreno que necesitaban para la construcción de sus obras, y que dicha adquisición se realizó con la escritura pública No. 171 de la Notaria única de Sesquilé del 23 de julio de 1993 y se encuentra registrada en el certificado de tradición y libertad No. 176-21018.”
4. El 2 de diciembre de 2016 el DNP dio respuesta a la solicitud del señor Lee Campos y le remitió la citada petición al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con el radicado No. 20166630580232 y le manifestó que el DNP ya no es competente para el levantamiento de la afectación que hizo en el año 1993, toda vez que esas funciones ambientales le fueron transferidas al Ministerio a través del artículo 6 de la Ley 99 de 1993.
5. Por su parte, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a través del oficio No. 2016032303 del 13 de enero de 2017 informó que había dado traslado a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, CAR, para que esta última entidad resolviera la petición del señor Lee Campos, en razón a que para el Ministerio las competencias relacionadas con la afectación de inmuebles para la construcción y operación de PTAR son de las Corporaciones Autónomas Regionales.
6. La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, CAR, mediante oficio No. 2017110648 del 27 de febrero de 2017, manifestó que no es la entidad competente para dar respuesta a la petición del accionante, teniendo en cuenta que el Departamento Nacional de Planeación, DNP, fue la entidad que dispuso la afectación al predio por medio de la Resolución 57 de 1993, por lo tanto corresponde al DNP solicitar el levantamiento de la anotación ante la Oficina de Instrumentos Públicos.

7. Posteriormente, a través de oficio No. 20171115309 del 24 de abril de 2017 la CAR señaló que el predio no está protegido como zona de reserva ambiental u otra categoría de área protegida definida en la ley. Por lo tanto, la necesidad de adquirir el predio surge del Municipio de Gachancipá pero no como una afectación ambiental, sino como una obra pública de saneamiento básico. (Folio 19).
8. En el año 2016 el señor Hernán de Jesús Lee Campos radicó escrito ante la Alcaldía de Gachancipá comentando los antecedentes del caso y solicitó el levantamiento del gravamen, ante el cual la Alcaldía señaló al actor que el competente para resolver la solicitud era el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
9. Finalmente, la CAR a través de oficio del 12 de septiembre de 2017, solicitó a la Sala dirimir el presunto conflicto negativo de competencias suscitado con el Departamento Nacional de Planeación –DNP–, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Municipio de Gachancipá.

II. ACTUACIÓN PROCESAL

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011 se fijó edicto en la Secretaría de esta Sala por el término de cinco (5) días, con el fin de que las autoridades involucradas y los terceros interesados presentaran sus alegatos en el trámite del conflicto (Folio 32).

Consta también que se informó sobre el presente conflicto al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, MADS, al Departamento Nacional de Planeación, DNP, al Municipio de Gachancipá, a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, CAR, al señor Hernán de Jesús Lee Campos y al doctor Remberto Quant González, apoderado de la Corporación Autónoma Regional, CAR, con el fin de que pudieran presentar sus argumentos o consideraciones, de estimarlo pertinente (Folios 33 y 34).

En el expediente obran constancias secretariales de que el doctor Marcel Tangarife Torres, en su calidad de apoderado del señor Hernán de Jesús Lee Campos, en veintiséis (26) folios, la doctora Luz Yolanda Morales Peña, en su condición de apoderada del Departamento Nacional de Planeación –DNP–, en cuarenta (40) folios y finalmente, el doctor Remberto Quant González, en su condición de apoderado de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, CAR, en siete (7) folios, presentaron sus alegatos durante la fijación del edicto ordenado por el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011.

Teniendo en cuenta que dentro del expediente no se contaba con la suficiente información para dirimir el presunto conflicto, se profirió Auto del 1 de noviembre de 2017, con el fin de solicitar información adicional (Folios 110 a 112).

Obra constancia secretarial que dentro del término dado por el Auto se recibió la información solicitada, por parte de la CAR y el señor Hernán de Jesús Lee Campos (Folios 123-139).

III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

1. Departamento Nacional de Planeación, DNP

El Departamento Nacional de Planeación, DNP, en sus consideraciones aduce que mediante la Resolución ejecutiva No. 57 del 11 de mayo de 1993, se impuso un gravamen de carácter ambiental, por lo tanto según lo estipulado en el párrafo 2 del artículo 5° y el artículo 6° de la Ley 99 de 1993, son las autoridades ambientales las que se encuentran en capacidad de resolver la petición del accionante, pues el DNP no tiene la capacidad para levantar un gravamen ambiental, ya que la resolución fue expedida por varias carteras ministeriales de forma conjunta¹, además el gravamen se impuso a varios predios aledaños al Río Bogotá, con el fin de facilitar la construcción de Plantas de Tratamiento de Residuos Sólidos, PTAR'S.

Señalo que al señor Lee Campos se le entregaron los soportes fácticos y jurídicos que soportaban la decisión y la importancia del consentimiento y la autorización de las actuales autoridades ambientales para levantar el gravamen impuesto.

Adicionalmente, manifiesta que su función es ejecutar actos de autoridad contractual y no ambiental. Por esta razón *“no están en capacidad de emitir un acto administrativo manifiestamente contrario a la ley 99 de 1993”*, ya que se determinó el objeto de la expropiación, los límites y linderos del predio, momento en el cual ante la Notaría única de Gachancipá el accionante aceptó el pago.

Asimismo, advierte que únicamente fueron afectadas las seis hectáreas donde se construyó la PTAR y que la porción restante del terreno no fue afectada por dicha obra ni por la expropiación a favor de la CAR.

Finalmente, el DNP reitera su falta de competencia actual en materia ambiental, ya que, por virtud del mandato legal de la Ley 99 de 1993, las funciones ambientales que tenía pasaron a ser del Ministerio de Ambiente y de las Corporaciones Autónomas Regionales.

2. Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, CAR

La autoridad ambiental señaló que el levantamiento del gravamen fue impuesto por el Departamento Nacional de Planeación, DNP, mediante la Resolución Ejecutiva 57 de 1993, con el fin de que la CAR adquiriera parte del inmueble para la construcción de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales, PTAR, situación que fue cumplida por la Corporación, pues adquirió 6 hectáreas 800 metros de las 30 hectáreas 8,018 metros que fueron afectadas.

Por lo tanto, quien debe levantar el gravamen impuesto sobre parte del inmueble con matrícula inmobiliaria 176-21018, debe ser el DNP, por haber proferido la Resolución Ejecutiva 057 de 1993.

3. Doctor Marcel Tangarife Torres, apoderado del señor Hernán de Jesús Lee Campos

Solicita que la Sala dirima el conflicto negativo de competencias administrativas existente, con el fin de que cesen los perjuicios que se le están produciendo al señor Hernán de Jesús Lee Campos.

¹ Se constata que la Resolución Ejecutiva No. 57 de 1993 se encuentra firmada únicamente por el Jefe del Departamento Nacional de Planeación (folios 81 a 84)

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia de la Sala

El artículo 112 de la Ley 1437 de 2011, por la cual se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, CPACA, relacionó, entre las funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, la siguiente:

“... 10. Resolver los conflictos de competencias administrativas entre organismos del orden nacional o entre tales organismos y una entidad territorial o descentralizada, o entre cualesquiera de estas cuando no estén comprendidas en la jurisdicción territorial de un solo tribunal administrativo.”

Asimismo, dentro del procedimiento general administrativo, el inciso primero del artículo 39 del código en cita también estatuyó:

“Conflictos de competencia administrativa. Los conflictos de competencia administrativa se promoverán de oficio o por solicitud de la persona interesada. La autoridad que se considere incompetente remitirá la actuación a la que estime competente; si esta también se declara incompetente, remitirá inmediatamente la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en relación con autoridades del orden nacional o al Tribunal Administrativo correspondiente en relación con autoridades del orden departamental, distrital o municipal. En caso de que el conflicto involucre autoridades nacionales y territoriales, o autoridades territoriales de distintos departamentos, conocerá la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.”

De acuerdo con estas disposiciones, esta Sala es competente para resolver los conflictos de competencias (i) que se presenten entre autoridades nacionales o en que esté involucrada por lo menos una entidad de ese orden; (ii) que se refieran a un asunto de naturaleza administrativa, y que (iii) versen sobre un asunto particular y concreto².

Según los antecedentes del presente asunto, se trata de un conflicto de competencias entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Departamento Nacional de Planeación, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, entidades del nivel central, y el municipio de Gachancipá, Cundinamarca.

Igualmente el conflicto versa sobre un asunto administrativo, pues se pretende determinar la autoridad competente para resolver la solicitud del señor Hernán de Jesús Lee Campos.

b. Términos Legales

El inciso final del artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ordena:

“Mientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 se suspenderán”.

² Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, conflictos negativos de competencias, radicación 1100103060002016000400, 11001030600020160000400 y 11001-03-06-000-2016-00149-00, entre otros.

En consecuencia, el procedimiento consagrado en el artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para el examen y decisión de los asuntos que se plantean a la Sala como conflictos negativos o positivos de competencias administrativas, prevé la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas, de manera que no corren los términos a que están sujetas las autoridades para cumplir oportunamente sus funciones.

A partir del 30 de junio de 2015, fecha de promulgación y entrada en vigencia de la Ley (estatutaria) 1755 de 2015, la remisión al artículo 14 del CPACA debe entenderse hecha al artículo 14 de la misma Ley 1755 en armonía con el artículo 21 ibídem.

La interpretación armónica de los artículos 2 y 34 del CPACA implica que los vacíos de los regímenes especiales se suplen con las normas del procedimiento administrativo general.

Así, la remisión al artículo 14 que hace el artículo 39 del CPACA es aplicable a todas las actuaciones administrativas que deben regirse por la Parte Primera de dicho Código.

El mandato legal de suspensión de los términos es armónico y coherente con los artículos 6º de la Constitución Política y 137 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto el ejercicio de funciones administrativas por autoridades carentes de competencia deviene en causal de anulación de las respectivas actuaciones y decisiones.

Como la suspensión de los términos es propia del procedimiento y no del contenido o alcance de la decisión que deba tomar la Sala, en la parte resolutive se declarará que, en el presente asunto, los términos suspendidos se reanudarán o comenzarán a correr a partir del día siguiente al de la comunicación de esta decisión.

2. Aclaración previa

El artículo 39 del CPACA le otorga a la Sala de Consulta y Servicio Civil la función de definir la autoridad competente para adelantar o continuar un trámite administrativo en concreto. Por tanto, esta Sala no puede pronunciarse sobre el fondo de la solicitud o el derecho que se reclama ante las entidades estatales frente a las cuales se dirime la competencia.

Las eventuales alusiones que se haga a aspectos propios del caso concreto serán exclusivamente las necesarias para establecer las reglas de competencia. No obstante, le corresponde a la autoridad que sea declarada competente, verificar los fundamentos de hecho y de derecho de la petición o del asunto de que se trate, y adoptar la respectiva decisión de fondo.

Debe agregarse que la decisión de la Sala sobre la asignación de competencia, se fundamenta en los supuestos fácticos puestos a consideración en la solicitud y en los documentos que hacen parte del expediente.

3. Problema Jurídico

De conformidad con los antecedentes, corresponde determinar cuál es la autoridad competente para resolver la solicitud del señor Hernán de Jesús Lee Campos, referente al levantamiento de la afectación impuesta por el DNP al predio identificado con matrícula inmobiliaria No. 176-21018 y del cual solo le fue

comprado una parte del mismo para la construcción de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales, PTAR, de Gachancipá.

Al respecto, el Departamento Nacional de Planeación, DNP, niega su competencia por considerar que dicha función la tiene el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, conforme el artículo 6º de la Ley 99 de 1993.

Por su parte, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible niega su competencia y remite la solicitud a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, por considerar que la citada decisión administrativa favoreció a dicha entidad.

De igual forma, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, CAR, negó su competencia argumentando que no tiene funciones de saneamiento ambiental, que el predio no tiene ninguna afectación ambiental y que el dominio o propiedad, tanto del predio como de la PTAR, fue transferida a favor del municipio de Gachancipá. Por lo que considera que la competencia es del DNP, entidad que realizó la afectación a través de la Resolución Ejecutiva No. 57 de 1993.

Por último, la Alcaldía Municipal de Gachancipá niega su competencia argumentando que no tiene ninguna relación jurídica con el predio del señor Hernán de Jesús Lee Campos, sino con el predio donde se encuentra la PTAR, el cual le fue transferido por la CAR; además, señala que la afectación fue realizada por el DNP, entidad que por lo tanto debe realizar el levantamiento solicitado por el señor Lee Campos.

Para lo anterior, la Sala estudiará, (i) proceso de expropiación en Colombia; (ii) competencia de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca para adelantar procesos de expropiación y (iii) el caso concreto.

4. Análisis del conflicto planteado

4.1. Proceso de expropiación en Colombia

El derecho a la propiedad privada se encuentra garantizado constitucional y legalmente en el ordenamiento jurídico colombiano. No obstante, este derecho tiene ciertos límites, entre los cuales se encuentra la necesidad de ceder ante el interés público en ciertos casos establecidos previamente por el legislador y con el pago de una indemnización previa y justa.

En efecto, a nivel internacional el artículo 17 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, dispone:

“Siendo inviolable y sagrado el derecho de propiedad, nadie deberá ser privado de él, excepto en los casos de necesidad pública evidente, legalmente comprobada, y en condiciones de una indemnización previa y justa”

Posteriormente, el artículo 21-1 de la Convención interamericana de derechos humanos o pacto de San José de Costa Rica del 22 de noviembre de 1969 consagra:

- 1. “Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social”²⁶.*
- 2. “Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley”.*

3. “...”

Por su parte, en Colombia, la Constitución Política de 1886 en sus artículos 31 y 32³ estableció que

“Artículo 31. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley; el interés privado deberá ceder al interés público. (...)”

Artículo 32. En tiempo de paz nadie podrá ser privado de su propiedad en todo ni en parte, sino por pena, o apremio, o indemnización, o contribución general, con arreglo a las leyes. Por graves motivos de utilidad pública, definidos por el Legislador, podrá haber lugar a enajenación forzosa, mediante mandamiento judicial, y se indemnizará el valor de la propiedad, antes de verificar la expropiación.”

Configurando así la institución jurídica de la expropiación la cual fue reglamentada por la Ley 9 de 1989, vigente a la fecha.

Actualmente, la expropiación está reconocida en el artículo 58 de la Constitución Política de 1991:

“ARTICULO 58. 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. (Subrayado por la Sala).”

Es así que el citado artículo constitucional determina que la expropiación solamente es viable cuando por motivos de utilidad pública o interés social, previamente definidos por la ley, se requiera.

La Corte Constitucional ha expresado que “(...) en la historia del constitucionalismo colombiano la figura de la expropiación ha comportado, desde siempre, la transferencia del derecho de dominio de un particular al Estado”⁴.

³ “Artículo 31.- Los derechos adquiridos con justo título con arreglo a las leyes civiles por personas naturales o jurídicas, no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley; el interés privado deberá ceder al interés público. Pero las expropiaciones que sea preciso hacer requieren plena indemnización con arreglo al Artículo siguiente.”

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-031 de 2009.

La Ley 9 de 1989 reglamenta la expropiación urbana y las etapas que se deben surtir para la garantía de los derechos involucrados en el proceso. En el artículo 10º de la citada norma, se establecen los motivos por los cuales se puede declarar de utilidad pública o interés social un bien inmueble urbano o suburbano:

“Artículo 10º.- 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:

(...)

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

(...)

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;

(...) .”⁵ (Subrayado por la Sala).

En el presente caso la Sala evidencia que la adquisición del predio para construcción de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales, PTAR del municipio de Gachancipá, se adelantó en el marco de los literales d), h), j) de la citada norma.

De igual forma, el artículo 11, modificado por el artículo 59 de la Ley 388 de 1997, establece las entidades competentes para adelantar procesos de expropiación, dentro de las cuales están:

“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

⁵ Antes de la modificación de la Ley 388 de 1997 la norma decía 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 urbanos y suburbanos para destinarlos a los siguientes fines: a) Ejecución de planes de desarrollo y planes de desarrollo simplificado; b) Ejecución de planes de vivienda de interés social; c) Preservación del patrimonio cultural, incluidos el histórico y el arquitectónico en zonas urbanas y rurales; d) Constitución de zonas de reserva para el desarrollo y crecimiento futuro de las ciudades; e) Constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y de los recursos hídricos; f) Ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social en los campos de la salud, educación, turismo, recreación, deporte, ornato y seguridad; g) Ejecución de proyectos de ampliación, abastecimiento, distribución, almacenamiento y regulación de servicios públicos; h) Sistemas de transporte masivo de pasajeros, incluidas las estaciones terminales e intermedias del sistema; i) Funcionamiento de las sedes administrativas de las entidades a las cuales se refiere el artículo 11 de la presente Ley, con excepción de las empresas industriales y comerciales del Estado y las de las sociedades de economía mixta; j) Ejecución de obras públicas; k) Provisión de espacios públicos urbanos; l) Programas de almacenamiento, procesamiento y distribución de bienes de consumo básico; ll) Legalización de títulos en urbanizaciones de hecho o ilegales; m) Reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo y rehabilitación de inquilinatos; n) Ejecución de proyectos de urbanización o de construcción prioritarios en los términos previstos en los planes de desarrollo y planes de desarrollo simplificados, y o) Ejecución de proyectos de integración o readaptación de tierras.”

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 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." (Subrayado por la Sala)⁶

La citada norma habilitó en su momento al Departamento Nacional de Planeación, para afectar por utilidad pública e interés social el predio del señor Hernán de Jesús Lee Campos identificado con la matrícula inmobiliaria No. 176-21018.

En la Ley 9 de 1989, norma vigente para la época de los hechos, se encuentra reglamentada la expropiación por vía judicial, pues solo a partir de la promulgación de la Constitución Política de Colombia de 1991 se permite la expropiación administrativa reglamentada por la Ley 388 de 1997, la cual solo es procedente de forma excepcional para casos que determine la norma.

Es menester precisar que tanto en el proceso de expropiación judicial así como en el de expropiación administrativa existe una etapa previa denominada negociación, debido a que en ella la entidad intenta adquirir el bien de forma directa con el propietario y así evitar la iniciación del proceso expropiatorio propiamente dicho. Es así que las etapas del proceso de expropiación se encuentran contenidas en la Ley 9 de 1989 y la Ley 388 de 1997:

i) Primera etapa: oferta de compra, esta es la fase previa de negociación dentro del proceso expropiatorio, que se presenta tanto en el proceso por vía judicial como en el proceso por vía administrativa. En esta etapa se expide un acto administrativo que contiene la oferta de compra que se hace al propietario del bien cuya expropiación se requiere. El oficio contendrá la oferta de compra, la transcripción de las normas que reglamentan la enajenación voluntaria y la expropiación, la identificación precisa del inmueble y el precio base de la negociación.⁷ El citado oficio será notificado al propietario del bien inmueble y será inscrito en el folio de matrícula inmobiliaria del inmueble⁸, la norma señala:

Artículo 13º.- Corresponderá al representante legal de la entidad adquirente, previas las autorizaciones estatutarias o legales respectivas expedir el oficio por medio del cual se disponga la adquisición de un bien mediante enajenación voluntaria directa. El oficio contendrá la oferta de compra, la transcripción de las normas que reglamentan la enajenación voluntaria y la expropiación, la identificación precisa del inmueble, y el precio base de la negociación. Al oficio se anexará la certificación de que trata el artículo anterior. Este oficio no será susceptible de recurso o acción contenciosa administrativa.

⁶ Antes de la modificación de la Ley 388 de 1997 la norma decía así: "La Nación, las entidades territoriales, las áreas metropolitanas y asociaciones de municipios podrán adquirir por enajenación voluntaria o decretar la expropiación de inmuebles urbanos o suburbanos para desarrollar las actividades previstas en el artículo 10 de la presente Ley. 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 algunas de las actividades previstas en el artículo 10 de la presente Ley, también podrán adquirir o decretar la expropiación de inmuebles urbanos o suburbanos, para el cumplimiento de dichas actividades. Para los efectos de la presente Ley, son entidades públicas las enumeradas en el inciso anterior."

⁷ Artículo 13 de la Ley 9 de 1989.

⁸ Artículo 13 de la Ley 9 de 1989 "(...) Los inmuebles así afectados quedarán fuera del comercio a partir de la fecha de la inscripción, y mientras subsista, ninguna autoridad podrá conceder licencia de construcción, de urbanización, o permiso de funcionamiento por primera vez para cualquier establecimiento industrial o comercial sobre el inmueble objeto de la oferta de compra. Los que se expidan no obstante esta prohibición serán nulos de pleno derecho."

El precio base de la negociación se fundamentará en el avalúo efectuado por el Instituto Geográfico "Agustín Codazzi" o la entidad que cumpla sus funciones, el cual se anexará a la oferta de compra. El término para formular observaciones, al mismo, empezará a correr a partir de la notificación de oferta de compra. El avalúo tendrá una antelación máxima de seis (6) meses respecto a la fecha de la notificación de la oferta de compra. Inciso 2 derogado Artículo 138 Ley 388 de 1997

(...)

El oficio que disponga una adquisición será inscrito por la entidad adquirente en el folio de matrícula inmobiliaria del inmueble dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación.

Los inmuebles así afectados quedarán fuera del comercio a partir de la fecha de la inscripción, y mientras subsista, ninguna autoridad podrá conceder licencia de construcción, de urbanización, o permiso de funcionamiento por primera vez para cualquier establecimiento industrial o comercial sobre el inmueble objeto de la oferta de compra. Los que se expidan no obstante esta prohibición serán nulos de pleno derecho.” (Subraya la Sala).

Sobre esta etapa la Corte Constitucional ha señalado que:

“La inscripción del oficio que contiene la oferta de compra en el folio de matrícula del inmueble, tiene, entre otros, los siguientes efectos: (i) saca el bien del comercio; y (ii) impide “el otorgamiento de licencias de construcción, de urbanización, o permiso de funcionamiento por primera vez para cualquier establecimiento industrial o comercial sobre el inmueble objeto de la oferta de compra”. Con el fin de evitar que se pueda limitar de manera indefinida la posibilidad de enajenación de un bien afectado por este registro, la Ley 9 de 1989 establece unos plazos definitivos para su vigencia. En efecto, el artículo 37 de la Ley 9 de 1989 establece que con posterioridad a la afectación de un inmueble que se declara como de utilidad pública o de interés social, debe iniciarse el proceso de negociación dentro de un plazo prudencial, vencido el cual se entiende que el bien se encuentra desafectado.”⁹

ii) Segunda etapa: esta fase se denomina “enajenación voluntaria”, en el proceso de expropiación judicial, y “negociación directa” en la expropiación por vía administrativa. Esta etapa tiene una duración máxima de 30 días hábiles, contados a partir de la notificación de la oferta de compra en el caso de expropiación judicial, y, a partir de la ejecutoria del acto que determina que la expropiación se hará por vía administrativa en dicho evento. Si se llega a un acuerdo respecto al precio y las demás condiciones de la oferta con el propietario del predio, se celebrará un contrato de promesa de compraventa o de compraventa.¹⁰ Específicamente el artículo 14 de la Ley 9 de 1989 establece:

“Artículo 14. Si hubiere acuerdo respecto del precio y de las demás condiciones de la oferta con el propietario, se celebrará un contrato de promesa de compraventa, o de compraventa, según el caso. A la promesa de compraventa y a la escritura de compraventa se acompañarán un folio de matrícula inmobiliaria actualizado.

Inciso 2° modificado por el art. 34, Ley 3° de 1991. Otorgada la escritura pública de compraventa, ésta se inscribirá en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, previa cancelación de la inscripción a la cual se refiere el artículo 13, de la presente Ley.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C- 1074 de 2002.

¹⁰ Artículo 14 de la Ley 9 de 1989.

Inciso 3° modificado por el art. 34, Ley 3° de 1991. Realizada la entrega real y material del inmueble a la entidad adquirente, el pago del precio se efectuará en los términos previstos en el contrato.”.(Resalta la Sala)

De la lectura de la citada norma se tiene que en el presente caso la CAR debió primero levantar la afectación impuesta a través de la Resolución 057 de 1993, y ahí si proceder a radicar la escritura de compraventa en la oficina de registro de instrumentos públicos del circulo de Sesquillé, trayendo como consecuencia que, hoy día el predio que no fue adquirido se encuentre aún afectado por el citado acto administrativo.

Si no se llega a un acuerdo en esta etapa, en la expropiación judicial la entidad emite “resolución de expropiación”, mediante la cual señala el inicio de la etapa expropiatoria propiamente dicha. Luego, la entidad radica ante el juez civil la demanda de expropiación, dando así inicio al proceso judicial. Mientras que en la expropiación administrativa, vencido el plazo para la negociación directa sin que se haya perfeccionado el contrato de promesa de compraventa, la autoridad competente, mediante acto administrativo motivado, decide unilateralmente la expropiación, el precio del bien y las condiciones de pago.

iii) Tercera etapa: proceso expropiatorio. El proceso de expropiación judicial de bienes necesarios para el cumplimiento de los fines estatales se encuentra regulado por los artículos 9, 13 (incisos 1 y 5), 14, 15 (incisos 2 y 3), 16, 17, 20, 23 a 26, 29, 30 y 32 de la Ley 9ª de 1989, los artículos 58 a 62 de la Ley 388 de 1997 y en el artículo 399 del Código General del Proceso¹¹. La etapa de expropiación administrativa, se encuentra regulada principalmente por los artículos 63 a 72 de la Ley 388 de 1997.

Como quedó expuesto anteriormente y conforme a las normas reglamentarias el proceso de expropiación en Colombia puede ser judicial o administrativo, dependiendo de cada caso concreto, además de ceñirse estrictamente a los postulados constitucionales y normativos con el fin de garantizar el derecho de propiedad.

4.2. Competencia de la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Bogotá, Ubaté y Suárez, hoy Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, para adelantar procesos de expropiación en el cumplimiento de sus funciones

La Ley 3 de 1961 creó la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Bogotá, Ubaté y Suárez como un establecimiento público descentralizado, dotado de personería jurídica y patrimonio propio. Referente a la expropiación el artículo 17 la facultaba para adelantar el proceso expropiatorio, ciñéndose a las normas reglamentarias vigentes para la época:

“Artículo 17º.- Los bienes necesarios para alcanzar los fines de la Corporación son de utilidad pública y ella puede adelantar el procedimiento de expropiación ciñéndose a las normas legales. Cuando crea necesario adquirir un bien determinado, sin que se obtenga su enajenación voluntaria por parte del dueño, la correspondiente declaración de necesidad se hará por el Gobierno Nacional a solicitud de la Junta Directiva. La demanda de expropiación será presentada directamente por el representante legal de la Corporación y se tramitará en la forma determinada por la ley.”

¹¹ Anteriormente artículos 451 a 459 del Código de Procedimiento Civil.

En ese orden de ideas, la norma en cita faculta a la Corporación para adelantar procesos expropiatorios, no obstante, la declaratoria de necesidad y/o utilidad pública debía ser adelantada por el Gobierno Nacional, razón por la cual, en su momento, el Departamento Nacional de Planeación, DNP, expidió la Resolución ejecutiva No. 57 de 1993.

Para la época de los hechos el Decreto 2410 de 1989¹² reglamentó el funcionamiento del DNP, y en su artículo 3^o¹³ determinó como una de sus funciones principales la coordinación entre los componentes del Sistema Nacional de Planificación y en el artículo 6^o determinó la organización del Departamento, y como entidades adscritas se encontraba la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Bogotá, Ubaté y Suárez,

“Artículo 6º. ORGANIZACION DEL DEPARTAMENTO. La organización del Departamento Nacional de Planeación será la siguiente:

(...)

0. Entidades adscritas.

1. Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo, Fonade.

2. Corporación Autónoma Regional del Cauca,

3. Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Bogotá, Ubaté y Suárez.

4. Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental, Corponor.

5. Corporación Autónoma Regional del Quindío CRQ.” (Resalta la Sala).

Con lo anterior se concluye que la Corporación hacía parte del sector planificación, situación que conllevó a que el DNP fuera la entidad del orden nacional que debía expedir la resolución de necesidad de adquisición de un predio por utilidad pública a solicitud de la Junta Directiva de la CAR, entidad que después continuó con el proceso de expropiación.

En el año 1993 el Gobierno Nacional expidió la Ley 99 “por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA”, en esta norma se estableció que el Ministerio de Ambiente, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sería la cabeza del sector medio ambiente, por su parte en el artículo 33^o se creó la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca,

¹² Derogado por el Decreto 1363 de 2000.

¹³“Artículo 3º: El Departamento Nacional de Planeación es el organismo principal de la administración encargado de la formulación y elaboración de los planes y programas generales de desarrollo económico y social, que deben ser presentados al Consejo Nacional de Política Económica y Social para su estudio, aprobación y posterior presentación al Congreso para su adopción; del seguimiento y evaluación de los planes y programas generales de desarrollo y la proposición de los ajustes y modificaciones que fueren necesarios; de la participación en la preparación, seguimiento, evaluación y control del Presupuesto General de la Nación, en los términos previstos por la Ley 38 de 1989, de la orientación para la asignación de recursos y la implantación de los sistemas y métodos que deben adoptar los organismos y entidades oficiales en la preparación y ejecución de los planes, programas y proyectos de desarrollo sectorial, multisectorial, territorial y urbano; de asesorar a dichos organismos y entidades en el cumplimiento de sus funciones; y de la coordinación entre los componentes del Sistema Nacional de Planificación.”

*Artículo 33º. Creación y transformación de las Corporaciones Autónomas Regionales.
(...)*

Créanse las siguientes corporaciones autónomas regionales:

(...)

Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Bogotá, Ubaté y Suárez CAR: se denominará Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, CAR, y tendrá jurisdicción en el Distrito Capital de Santafé de Bogotá y el territorio del Departamento de Cundinamarca, con excepción de los municipios incluidos en la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional del Guavio y los municipios del Departamento de Cundinamarca que hacen parte de la jurisdicción de CORPORINOQUIA. Su jurisdicción incluye los Municipios de Chiquinquirá, Saboyá, San Miguel de Sema, Caldas, Buenavista y Ráquira en el Departamento de Boyacá. Tendrá su sede principal en la ciudad de Santafé de Bogotá, y establecerá una subsede en la ciudad de Fusagasugá;"

Es así que la norma ambiental creó una nueva Corporación Autónoma Regional, que asumió aquello que venía conociendo la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Bogotá, Ubaté y Suárez.

Por su parte, la competencia que tiene hoy día la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca para adelantar procesos de expropiación se encuentra enmarcada en el numeral 27 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, donde la facultad para adquirir bienes de propiedad privada y adelantar ante el juez competente la expropiación de bienes cuando ello sea necesario para el cumplimiento de sus funciones:

Artículo 31: Funciones. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:

(...)

27. Adquirir bienes de propiedad privada y los patrimoniales de las entidades de derecho público y adelantar ante el juez competente la expropiación de bienes, una vez surtida la etapa de negociación directa, cuando ello sea necesario para el cumplimiento de sus funciones o para la ejecución de obras o proyectos requeridos para el cumplimiento de las mismas, e imponer las servidumbres a que haya lugar, conforme a la ley;

(...)"

Así las cosas, se tiene que la Corporación tiene plena competencia para afectar bienes por utilidad pública y adelantar procesos de expropiación en el marco del cumplimiento de sus funciones y con base en la norma general de competencia, es decir la Ley 99 de 1993. No obstante, como en la norma medio ambiental no se encuentra reglamentado el proceso de expropiación que debe seguir para su concreción, la Corporación debe acudir a la norma general sobre la materia que es la Ley 9 de 1989 y la Ley 388 de 1997, como se explicó anteriormente.

5. Caso Concreto

El conflicto aquí planteado se presenta porque en el año 1993 el DNP expidió la Resolución Ejecutiva No. 057 con el fin de afectar por utilidad pública diferentes predios de la sabana de Bogotá, entre ellos el predio del señor Hernán de Jesús

Lee Campos ubicado en el municipio de Gachancipá, con matrícula inmobiliaria No. 176-21018.

Con base en lo anterior, la CAR inició el proceso de expropiación y en la fase de enajenación voluntaria llegó a un acuerdo con el señor Hernán de Jesús Lee Campos y le compró 6 hectáreas y 8200 metros, terreno en el que construyó la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales del municipio de Gachancipá, con matrícula inmobiliaria No. 176-54951. Sin embargo, el terreno que la CAR adquirió hacía parte de uno de mayor extensión, por lo cual se tuvo que hacer la respectiva segregación y el globo de mayor extensión se redujo a 30 hectáreas y 8,018 metros.

En el año 2016 el señor Hernán de Jesús Lee Campos solicitó al DNP la desafectación de su predio (30 ha 8,018 metros), debido a que no fue adquirido en su totalidad por la CAR y se encuentra fuera del comercio por la afectación impuesta a través de la Resolución No. 057 de 1993. Como respuesta a la anterior solicitud el DNP niega su competencia y remite el asunto al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, quien a su vez lo remite a la CAR, entidad que niega su competencia para solicitar el levantamiento de la afectación.

Para resolver el presunto conflicto de competencias la Sala resalta los siguientes puntos respecto al proceso de expropiación y el caso concreto:

i) El proceso de expropiación fue adelantado bajo las reglas contenidas en la Ley 9 de 1989, actualmente vigente con modificaciones hechas por la Ley 388 de 1997.

ii) Dentro de las etapas del proceso se tiene una primera fase de oferta contemplada en el artículo 13¹⁴ de la Ley 9 de 1989, en esta fase el DNP expide la Resolución 057 de 1993 y afecta el bien inmueble con matrícula inmobiliaria No.176-21018, el cual quedó fuera del comercio.

¹⁴ Ley 9/89. "Artículo 13º.- Corresponderá al representante legal de la entidad adquirente, previas las autorizaciones estatutarias o legales respectivas expedir el oficio por medio del cual se disponga la adquisición de un bien mediante enajenación voluntaria directa. El oficio contendrá la oferta de compra, la transcripción de las normas que reglamentan la enajenación voluntaria y la expropiación, la identificación precisa del inmueble, y el precio base de la negociación. Al oficio se anexará la certificación de que trata el artículo anterior. Este oficio no será susceptible de recurso o acción contencioso administrativa. Ver Concepto Consejo de Estado 976 de 1997. El precio base de la negociación se fundamentará en el avalúo efectuado por el Instituto Geográfico "Agustín Codazzi" o la entidad que cumpla sus funciones, el cual se anexará a la oferta de compra. El término para formular observaciones, al mismo, empezará a correr a partir de la notificación de oferta de compra. El avalúo tendrá una antelación máxima de seis (6) meses respecto a la fecha de la notificación de la oferta de compra. El oficio que disponga la adquisición se notificará al propietario a más tardar dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al de su expedición. Si no pudiere efectuarse la notificación personal, la orden de adquisición se notificará por edicto, el cual será fijado dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al del vencimiento del término para la notificación personal en un lugar visible al público de la sede de la entidad adquirente, en el lugar de la ubicación del inmueble, y en la alcaldía del mismo sitio. El edicto será desfijado después de cinco (5) días hábiles, término durante el cual la entidad adquirente lo publicará en un periódico de amplia circulación nacional o local. Adicionalmente, cuando el nombre del propietario figure en el directorio telefónico, se enviará a todas las direcciones que allí aparezcan copia del edicto por correo certificado o con un funcionario que la entregue a cualquier persona que allí se encuentre, o la fije en la puerta de acceso, según las circunstancias. También se enviará a la dirección que el propietario hubiere denunciado en la oficina de Catastro respectiva. El oficio que disponga una adquisición será inscrito por la entidad adquirente en el folio de matrícula inmobiliaria del inmueble dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación. Los inmuebles así afectados quedarán fuera del comercio a partir de la fecha de la inscripción, y mientras subsista, ninguna autoridad podrá conceder licencia de construcción, de urbanización, o permiso de funcionamiento por primera vez para cualquier establecimiento industrial o comercial sobre el inmueble objeto de la oferta de compra. Los que se expidan no obstante esta prohibición serán nulos de pleno derecho."

iii) La segunda fase del proceso es la enajenación voluntaria contenida en el artículo 14¹⁵ de la citada norma, en esta etapa la CAR firma promesa de compraventa con el señor Hernán de Jesús Lee Campos y se registró la respectiva escritura y se transfirió el predio de 6 hectáreas y 8,200 metros a nombre de la Corporación Autónoma Regional. Sin embargo, en esta etapa la CAR no adelantó previamente la desafectación por utilidad pública como lo ordena la norma de la siguiente forma:

“Artículo 14. (...) Otorgada la escritura pública de compraventa, ésta se inscribirá en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, previa cancelación de la inscripción a la cual se refiere el artículo 13, de la presente Ley.” (Subraya la Sala).

Así las cosas, la Sala constató en certificado de tradición de otro predio afectado con la Resolución Ejecutiva No. 057 de 1993 proferida por el DNP, que se surtió el siguiente proceso:

1. La CAR radicó la Resolución Ejecutiva No. 057 de 1993.
2. La CAR radicó cancelación de la Resolución Ejecutiva No. 057 de 1993.
3. La CAR registró la compraventa parcial del predio afectado por el citado acto administrativo.¹⁶

Por lo tanto, es lógico para la Sala que la obligación de desafectar el predio se encontraba en cabeza de la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Bogotá, Ubaté y Suárez, hoy Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, entidad que i) asumió las funciones que tenía la CAR y continuó lo que se encontraba en proceso a cargo de esta; y ii) actualmente cuenta con competencia para adelantar procesos de expropiación, que conlleva a que pueda solicitar la desafectación del predio del señor Lee Campos, el cual no adquirió de forma total para la construcción de la PTAR.

En ese orden de ideas, la Sala determinará que la competencia para solicitar el levantamiento de la afectación impuesta al predio con matrícula inmobiliaria No. 176-21018 es de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, por las razones expuestas anteriormente.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado,

RESUELVE:

¹⁵ Ley 9/89. “Artículo 14º.- Si hubiere acuerdo respecto del precio y de las demás condiciones de la oferta con el propietario, se celebrará un contrato de promesa de compraventa, o de compraventa, según el caso. A la promesa de compraventa y a la escritura de compraventa se acompañarán un folio de matrícula inmobiliaria actualizado.

Inciso 2º modificado por el art. 34, Ley 3º de 1991. Otorgada la escritura pública de compraventa, ésta se inscribirá en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, previa cancelación de la inscripción a la cual se refiere el artículo 13, de la presente Ley.

Inciso 3º modificado por el art. 34, Ley 3º de 1991. Realizada la entrega real y material del inmueble a la entidad adquirente, el pago del precio se efectuará en los términos previstos en el contrato.

El cumplimiento de la obligación de transferir el dominio se acreditará mediante copia de la escritura pública de compraventa debidamente inscrita en el folio de matrícula inmobiliaria en el cual conste que se ha perfeccionado la enajenación del inmueble, libre de todo gravamen o condición”. Modificado Ley 3 de 199.”

¹⁶ Folios 140 a 141.

PRIMERO: DECLARAR competente a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca para que resuelva de fondo la solicitud del señor Hernán de Jesús Lee Campos.

SEGUNDO: ENVIAR el expediente de esta actuación a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca para lo de su competencia.

TERCERO: COMUNICAR la presente decisión al Departamento Nacional de Planeación, DNP, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, CAR, a la Alcaldía municipal de Gachancipá, al doctor Remberto Quant González y al señor Hernán de Jesús Lee Campos.

CUARTO: RECONOCER personería jurídica al abogado Remberto Quant González como apoderado de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, en los términos y para los efectos del respectivo poder y documentos anexos que obran en el expediente.

QUINTO: Los términos legales a que esté sujeta la actuación administrativa en referencia se reanudarán o empezarán a correr a partir del día siguiente al de la comunicación de la presente decisión.

La anterior decisión se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

OSCAR DARÍO AMAYA NAVAS
Presidente de la Sala

GERMÁN BULA ESCOBAR
Consejero de Estado

ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ
Consejero de Estado

ÁLVARO NAMÉN VARGAS
Consejero de Estado

OSCAR ALBERTO REYES REY
Secretario de la Sala