



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA
Consejera ponente: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ
BERMÚDEZ

Bogotá D.C., ocho (8) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

Radicación: 05001-23-31-000-2010-01774-01

Actora: JOSÉ ELEAZAR MENDOZA ORREGO Y OTROS

Demandado: MUNICIPIO DE MEDELLÍN

Asunto: Nulidad y restablecimiento del derecho – Fallo de Segunda Instancia

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de 26 de septiembre de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Cuarta de Decisión, que denegó las súplicas de la demanda.

I.ANTECEDENTES

1. Demanda

Los señores **José Eleazar Mendoza Orrego, María Lucía Mendoza de Rendón, María Clementina Mendoza Orrego, Ivan Darío Galeano Mendoza, Mariela de Jesús Galeano Mendoza, Martha Irene Galeano Mendoza y Gilma Amparo Mendoza Galeano**, actuando a través de apoderado judicial y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, consagrado en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, en adelante C.C.A., presentaron demanda¹ ante el Tribunal Administrativo de Antioquia, con el fin de que se declare la nulidad de las siguientes resoluciones (i) **249 de 10 de septiembre de 2008** a través de la cual el municipio de Medellín declaró situación de urgencia para la adquisición de los predios requeridos para la construcción de la Manzana del

¹ El 1 de septiembre de 2010, folio 32 y siguientes, cuaderno principal

Emprendimiento y la Innovación, (ii) **2354 de 29 de diciembre de 2009**, que dispuso la expropiación administrativa de inmueble de propiedad de los demandantes y (iii) **295 de 22 de febrero de 2010** mediante la cual la demandada resolvió recurso de reposición.

Al respecto formuló las siguientes pretensiones:

“**PRIMERA:** Que se declare la nulidad del acto administrativo contenido en los siguientes documentos:

A.- Resolución 249 del 10 de septiembre de 2008, "Por medio de la cual se declara situación de urgencia para la adquisición de los predios requeridos para la construcción de la manzana del Emprendimiento y la Innovación", proferida por El Departamento Administrativo de Planeación Municipal, de conformidad con la competencia asignada en el Acuerdo 46 de 2006.

B.- Resolución 2534 del 29 de diciembre de 2009, "por la cual se dispone la expropiación por vía administrativa de un inmueble con todas sus mejoras y anexidades" proferida por el alcalde encargado del municipio de Medellín, señor JUAN DAVID VALDERRAMA LOPEZ.

C.- Resolución 0295 del 22 de febrero de 2010, "por la cual se resuelve un recurso de reposición" proferida por el alcalde encargado del municipio de Medellín, señor JUAN DAVID VALDERRAMA LOPEZ.

SEGUNDA: Como consecuencia de la anterior declaración, y a título de restablecimiento del derecho se condene al MUNICIPIO DE MEDELLIN a la devolución del bien inmueble expropiado, en las mismas condiciones de uso y disponibilidad en que se encontraba al momento de producirse el desalojo que fue objeto, además que se proceda al reconocimiento y pago del valor de los frutos civiles y comerciales que hubiere podido producir.

TERCERA: Que los respectivos conceptos sean reajustados en la forma prevista por el artículo 178 del Decreto 01 de 1984.

CUARTA: La demandada dé cumplimiento al fallo en los términos del artículo 176 y 177 del C.C.A.

QUINTA: Que se condene en costas a la entidad demandada.”

Como **pretensiones subsidiarias** solicitó que se declare la nulidad parcial de los actos administrativos arriba relacionados y como consecuencia de esto, a título de restablecimiento del derecho, se condene al municipio de Medellín a reconocer y pagar los reajustes del precio indemnizatorio, así como los perjuicios materiales por daño emergente en el monto de \$52.379.702, y lucro cesante en las sumas que se prueben en el proceso y como

mínimo, las reconocidas por la administración en el trámite administrativo a título de compensaciones y, a título de perjuicios morales, el reconocimiento y pago de 100 smlmv.

1.2. Fundamento fácticos

En apoyo de sus pretensiones, la parte actora señaló, en síntesis, los siguientes hechos:

1.2.1. Los demandantes son los propietarios del inmueble ubicado en la calle 67 A No. 52^a – 26 (Medellín), identificado con la matrícula inmobiliaria No. 01N-182017.

1.2.2. De conformidad con la competencia otorgada por el Acuerdo No. 46 de 2006², el Departamento Administrativo de Planeación Municipal, expidió Resolución No. 249 del 10 de septiembre de 2008, *“por medio de la cual se declara situación de urgencia para la adquisición de los predios requeridos para la construcción de la manzana del Emprendimiento y la Innovación”*.

1.2.3. Con fundamento en lo anterior, la Subsecretaría de Catastro Municipal realizó el avalúo catastral No. **AE-485 del 20 de noviembre de 2008**, en el cual estimó como precio indemnizatorio por el inmueble de propiedad de los demandantes, la suma de *“doscientos doce millones, novecientos cuarenta y un mil doscientos cuarentaiocho pesos”* (\$ 212.941.248).

1.2.4. Informaron que en el citado inmueble, una de las propietarias desarrollaba diferentes actividades de explotación económica, como lo eran arriendo de habitaciones, servicio de telefonía pública, venta de tarjetas prepago, venta de helados y papelería entre otras, las cuales le dejaban un ingreso mensual aproximado de **\$2.500.000**.

1.2.5. El ente territorial demandado profirió Resolución No. 1389 del 3 de septiembre de 2009³, mediante la cual *“...inició las diligencias tendientes por enajenación voluntaria o expropiación por vía administrativa y formuló oferta de compra”*. En el mismo acto administrativo reconoció el valor total a pagar por el bien la suma de (\$ 212.941.248), sumado a lo anterior, ofreció reconocer

² Por el cual se revisa y ajusta el Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Medellín.

³ Notificada el 14 de octubre de 2009.

a título de compensación el pago de las siguientes primas a favor de los propietarios: de traslado, trámites legales y por afectación económica.

1.2.6. Expusieron que luego de recibida la oferta económica realizada por la administración municipal, por su propia cuenta, solicitaron a Coralonjas la práctica de un nuevo avalúo sobre el predio de su propiedad, *“...el cual arrojó que el precio indemnizatorio debía ser \$265.320.987”*.

1.2.7. Informaron que con fundamento en el avalúo realizado por su propia cuenta, el 21 de octubre de 2009 presentaron recurso de reposición contra la Resolución No. 1389 de 2009, recurso en el que solicitaron se realizara un nuevo avalúo, manifestando inconformidad con la prima de afectación económica reconocida por la administración.

1.2.8. Toda vez que la oferta económica realizada por el municipio no fue aceptada por los demandantes, la administración profirió **Resolución No. 2354 de 29 de diciembre de 2009**, *“por la cual se dispone la expropiación por vía administrativa de un inmueble con todas sus mejoras y anexidades”*, en la que reconoció a favor de los demandantes, a título de indemnización, la suma de \$ 212.941.248.

1.2.9. En contra del anterior acto administrativo presentaron recurso de reposición, el cual fue desatado mediante Resolución No. 295 de 22 de febrero de 2010, con la que se resolvió no reponer el acto No. 2354 de 2009.

1.3. Normas violadas y concepto de violación

La parte actora consideró que los actos demandados incurrieron en transgresión de los artículos 1, 2, 13, 46, 58 y 121 de la Constitución Política, y los artículos 56, 61, 63, 65, 67, 75, 76, 80, 82, 84 y 87 de la Ley 388 de 1997.

Argumentó el apoderado de la parte actora que la actuación de la administración desconoció el derecho a la igualdad y de vivienda digna de sus representados, así como el debido proceso toda vez que, *“...no se aplicó el procedimiento establecido para proceder a la expropiación por vía judicial que era la forma de proceder a la mencionada expropiación y no la administrativa”*.

Manifestó que el municipio no tuvo en cuenta que las personas expropiadas pertenecían a la tercera edad, circunstancia que se ignoró al momento de determinar el valor del inmueble y las compensaciones a otorgar como consecuencia del procedimiento administrativo, *“...toda vez que la reubicación y el impacto social en este grupo generacional se hace más gravoso en consideración a su vulnerabilidad”*.

Alegó que el municipio de Medellín no tuvo en cuenta el avalúo comercial realizado por Coralonja a petición de los interesados, documento que contaba con los elementos suficientes para ser valorado.

Acudió a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, así como al Pacto de Costa Rica en lo referente al derecho a la propiedad, normas de carácter internacional que en su criterio, se superponen respecto del derecho interno.

Manifestó que la administración incumplió sus deberes toda vez que la indemnización reconocida no fue previa ni tampoco justa, luego se refirió a diferentes pronunciamientos proferidos por la Corte Constitucional relacionadas con ese tema (C-153 de 1994 y C-476 de 2007).

Por último, solicitó que se inaplicara por inconstitucional el artículo 13 del Decreto Municipal 2320 de 2005 *“Por el cual se adopta la metodología para el pago de compensaciones”*, por cuanto *“...la aplicación literal de esta norma (...) ha llevado a configurar serios exabruptos jurídicos...”*.

2. Trámite de la demanda

A través de providencia de 13 de septiembre de 2010 (fl. 154), el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Cuarta de Decisión admitió la demanda y ordenó las notificaciones de rigor.

2.1. Contestación

Actuando a través de apoderado judicial, el municipio demandado se opuso a la prosperidad de las pretensiones. Al efecto, expuso que para determinar el valor comercial del inmueble objeto de expropiación administrativa se utilizó el método comparativo del

mercado “*que consiste en deducir el precio por comparación de transacciones, oferta y demanda y avalúos de inmuebles similares o equiparables, previo ajuste de tiempo, conformación y localización entre otros*”.

Alegó que el procedimiento administrativo se adelantó con estricto apego a la Constitución, la ley y los decretos reglamentarios que rigen el tema de estudio. Argumentó que contrario a lo expuesto por los demandantes, el avalúo realizado no presentó errores, toda vez que fue realizado por la Subsecretaría de Catastro Municipal, entidad que en esa materia tiene un amplio reconocimiento y trayectoria.

Aceptó que uno de los demandantes aportó certificado expedido por contador público que daba cuenta de la realización de actividades económicas que le generaban un ingreso mensual de \$2.500.000 aproximadamente, no obstante, en el acto enjuiciado expuso los motivos por los cuales no reconoció prima de afectación económica, pues, cuando la administración debe acudir a la expropiación administrativa no es procedente reconocer una compensación adicional.

Presentó como excepciones las siguientes:

(i) falta de causa para pedir, toda vez que la administración aplicó a cabalidad las normas que rigen la materia.

(ii) inexistencia de la obligación de indemnizar; puesto que los actos acusados no adolecen de ningún vicio.

(iii) indebida acumulación de pretensiones; toda vez que estas no tienen origen en los actos enjuiciados.

(iv) inepta demanda; en su criterio, se pretende la nulidad y restablecimiento del derecho, sin ser dicha alternativa procesal la adecuada, ya que ella se refiere al reajuste del precio, no a la nulidad del acto administrativo que ordenó la expropiación.

Por último, el demandado llamó en garantía a la Empresa de Desarrollo Urbano –EDU, solicitud que fue admitida por el *a quo*

mediante proveído de 23 de enero de 2012⁴, pese a lo anterior, el término otorgado venció sin que la parte interesada notificara el llamamiento en garantía, con fundamento en lo anterior el Tribunal Administrativo de Antioquia dispuso reanudar el trámite sin la comparecencia de la llamada en garantía⁵.

3. Sentencia de primera instancia

El Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante sentencia del 26 de septiembre de 2013 negó las pretensiones de la demanda.

En lo relacionado con las excepciones presentadas por la entidad demandada indicó:

En cuanto a la indebida acumulación de pretensiones e inepta demanda manifestó que de acuerdo con lo establecido por el artículo 71 de la Ley 388 de 1997, contra la decisión administrativa de expropiación procede “...*la acción especial bien para obtener la nulidad y el restablecimiento del derecho lesionado, o bien para controvertir el precio indemnizatorio, razón por la cual es perfectamente factible acumular pretensiones anulatorias, con pretensiones de restablecimiento y/o controvertir la indemnización fijada por la autoridad administrativa*”. Con fundamento en lo anterior declaró no probadas las excepciones objeto de estudio.

Respecto de las demás, explicó que serían resueltas en el fondo del asunto porque estas constituían parte del objeto del litigio.

En lo relacionado con la nulidad de la **Resolución 249 de 10 diciembre de 2008** argumentó que el acto enjuiciado se encuentra explícitamente motivado en razones de utilidad pública y/o interés social como lo son la construcción de la denominada “*Manzana del Emprendimiento*”. A su vez, expuso que el pronunciamiento de la administración se sustentó en el Acuerdo Municipal 46 de 2006, el cual lo facultaba para la declaratoria de urgencia, de conformidad con lo establecido por la Ley 388 de 1997.

⁴ Folios 280 y 281

⁵ Folio 283, auto proferido el 2 de agosto de 2012.

En lo **relativo con la validez de las Resoluciones 2534 de 29 de diciembre de 2009 y 295 de 2010** advirtió el Tribunal que en el expediente obran tres avalúos diferentes, (i) dictamen pericial realizado en la etapa judicial, (ii) avalúo aportado por la demandante y realizado por Coralonjas, y (iii) el elaborado por el municipio de Medellín al interior del trámite administrativo.

Respecto de los dos primeros, luego de estudiar su contenido, expuso que *“(...) no hay premisas de orden técnico suficientemente claras, ni detalladas, que permitan concluir que el valor comercial del inmueble asciende realmente a la suma total consignada y no a la determinada por el avalúo elaborado por el municipio (...) por lo tanto es forzoso concluir que la parte accionante no logró desvirtuar la incorrección del valor del metro cuadrado diferencial fijado por el ente municipal en el avalúo E-485 de 2008 y por esta misma razón ha de señalarse que tampoco logró desvirtuar la legalidad que cubre los actos administrativos demandados que acogieron esa valoración, pues no obra en el expediente ningún medio de prueba que permita demostrar que el valor fijado por la administración fuese incorrecto (...)”*.

Por último, en lo relacionado con el perjuicio material por lucro cesante y daño emergente, y con el perjuicio moral reclamado, el Tribunal Administrativo de Antioquia concluyó que no había lugar a decretarlos ante la falta de cumplimiento de la carga probatoria, de quien tenía la obligación de acreditarlos, en este caso la parte actora, y ello no permitía acceder a lo reclamado.

Con fundamento en lo anterior negó las súplicas de la demanda.

4. Recurso de apelación

En desacuerdo con lo decidido por el *a quo*, la parte demandante presentó recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia.

Al efecto, argumentó que en la Resolución 249 de 2008 no se indicó la existencia de las condiciones de urgencia que exige la ley para proceder con la expropiación administrativa, *“lo que demuestra que no era necesaria la aplicación de dicha figura al no existir los presupuestos que la norma exige”*, y es que la

expropiación administrativa es un procedimiento excepcional que solo puede ser utilizado por la administración en casos extremos donde realmente existan condiciones de urgencia que lo ameriten.

Refirió que la entidad demandada adelantó el procedimiento administrativo de forma “*caprichosa y arbitraria*”, al decidir que la adquisición de predios debía ser mediante expropiación administrativa, descartando las demás figuras jurídicas que indica la ley para tales fines, en especial la expropiación judicial.

Luego, al no haber realizado la expropiación por la adecuada vía que era la judicial se desconoció el debido proceso de los demandantes y, por consiguiente, las normas que rigen la expropiación, lo que en su criterio, conlleva a la anulación de los actos demandados.

Respecto del precio base de indemnización concluyó que la valoración realizada por el municipio de Medellín fue errónea toda vez que asignó un valor por metro cuadrado contrario a la realidad y las condiciones del inmueble objeto del trámite administrativo, lo anterior luego de comparar los tres avalúos que reposan en el proceso.

Alegó no entender los motivos por los cuales el *a quo* le otorgó mayor valor al avalúo oficial realizado por la demandada que al de Coralonjas y al realizado por el perito dentro del trámite judicial, a sabiendas que contienen los mismos elementos de análisis, más aun cuando estos cumplen con las formalidades de ley.

En lo relativo a los perjuicios tenidos como no acreditados por la sentencia de primera instancia, manifestó que arrimó al proceso certificación proferida por contador público que daba cuenta de la explotación comercial del inmueble, la cual generaba unos ingresos promedio de \$2.500.000 millones, material probatorio que no fue tachado, luego, debía haberse otorgado los efectos jurídicos contemplados por la ley.

Indicó que la explotación económica de un bien es un aspecto que debe tenerse en cuenta para la liquidación del valor final reconocido como consecuencia de la expropiación del mismo, hipótesis que ha sido definida por las altas cortes como “*reparación justa y suficiente*”.

Informó que los otros medios probatorios (libros de comercio debidamente registrados, contabilidad, y demás relacionados en el Código de Comercio) expuestos por el *a quo* no son relevantes toda vez que se trataba de una actividad económica informal, luego dicha informalidad “*impide*” que se tengan documentos como libros de contabilidad, registros mercantiles y demás, “*por eso se acudió a la certificación de un experto, como lo acepta la ley*”.

Por último, solicitó que en caso de no acceder a las súplicas de la apelación y anular los actos demandados se acceda al reconocimiento y pago de las diferencias que resultan entre la oferta realizada por la administración al inicio del trámite administrativo, y el valor pagado, toda vez que permitir que se modifiquen las condiciones presentadas en la oferta inicial implicaría desconocer el principio de reparación integral contemplado en el artículo 16 de la Ley 446 de 1998.

Con fundamento en lo anterior solicitó el pago y reconocimiento de la prima de traslado, prima de trámites legales y prima de afectación económica.

5. Trámite en segunda instancia

El recurso propuesto fue admitido por la Sección Primera de esta Corporación mediante auto de 11 de junio de 2014, luego, con providencia del 3 de diciembre de la misma anualidad, ordenó los traslados de ley (folio 7 segundo cuaderno).

Al respecto, el apoderado de la parte demandante presentó escrito en el cual reiteró lo expuesto en el recurso de apelación.

6. Concepto del Agente del Ministerio Público en segunda instancia

En esta etapa procesal la Agencia del Ministerio Público guardó silencio.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Corresponde a la Sala de lo Contencioso Administrativo, a través de esta Sección, conocer el recurso de apelación interpuesto por la demandante contra la sentencia dictada el 26 de septiembre de 2013 por el Tribunal Administrativo de Antioquia en los términos del artículo 129 del C.C.A., en concordancia con lo decidido en el Acuerdo de Descongestión nro. 357 de 5 de diciembre de 2017, suscrito entre las Secciones Primera y Quinta de esta Corporación.

2. Actos demandados

La demanda recae sobre las siguientes resoluciones (i) **249 de 10 de septiembre de 2008** a través de la cual el municipio de Medellín declaró situación de urgencia para la adquisición de predios, (ii) **2354 de 29 de diciembre de 2009**, proferida por la Alcaldía de Medellín, mediante la cual dispuso la expropiación administrativa del inmueble de propiedad de los demandantes y (iii) **295 de 22 de febrero de 2010**, a través de la cual resolvió recurso de reposición.

3. Problema Jurídico

Conforme a lo expuesto, corresponde a la Sala, dentro de los límites de la apelación y teniendo en cuenta que se trata de apelante único, establecer si los actos demandados fueron expedidos con desconocimiento de las normas superiores, tanto constitucionales como legales, en las que debía fundarse, por lo que al abordar el caso en concreto se desarrollaran aspectos medulares como: (i) violación al debido proceso porque el trámite debió ser el de la expropiación judicial, (ii) si existieron o no las condiciones de urgencia que hacían viable la expropiación administrativa (falsa motivación), (iii) si fue correcto el precio base de la indemnización de la expropiación de cara a las experticias y demás pruebas, (iv) la acreditación y probanza de los daños materiales y (v) la solicitud subsidiaria del pago de la diferencia de precio entre el valor pagado y el ofertado en la Resolución 1389 de 2009.

4. Caso en concreto

Revisado el escrito de apelación presentado por el apoderado de los demandantes, advierte la Sala que lo pretendido por los actores es la nulidad de los actos acusados y el posterior restablecimiento de sus derechos. Con fundamento en lo anterior se resolverá el problema jurídico planteado en el acápite anterior.

4.1. Manifestó la parte actora que se desconoció el debido proceso toda vez que, en su criterio, la expropiación realizada debió adelantarse por vía judicial y no administrativa, luego, el acto demandado desconoció las normas que regulan la materia.

Al respecto, el artículo 58 de la Constitución Política indica:

“(…)

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

Así las cosas, la expropiación judicial, entre otras, tiene las siguientes características:

(i) se presenta como consecuencia del fracaso de la etapa de negociación voluntaria, sea porque el propietario se niegue a negociar, porque guarde silencio, o porque no cumpla con lo acordado (Artículo 58 y siguientes de la Ley 388 de 1997)

(ii) Se adelanta mediante resolución que admite recurso de reposición. En firme esta resolución, la Administración demanda ante la jurisdicción civil al propietario para que entregue el inmueble, atendiendo el procedimiento fijado en la Ley 9ª de 1989, Ley 388 de 1997 y Código de Procedimiento Civil (hoy Código General del Proceso).

Por su parte, la expropiación administrativa goza de las siguientes características, que difieren de la anterior:

(i) También se presenta luego de fracasada la negociación entre la Administración y el propietario, pero es excepcional toda vez que requiere que se configure una emergencia imprevista, en cuyo caso la ley autoriza la **declaración de urgencia** para

adquirir el predio mediante el trámite de expropiación administrativa.

(ii) Solo procede cuando la destinación del bien expropiado sea para alguno de los fines previstos expresamente en la ley (artículo 63 Ley 388 de 199, motivos de utilidad pública y/o de interés social).

(iii) Debe mediar declaratoria previa de urgencia, cuyas causales son taxativas y están definidas por el artículo 65 del mismo estatuto.

Aclarado lo anterior, advierte la Sala que en el sub judice, los requisitos establecidos por la ley para adelantar la expropiación por vía administrativa estaban presentes, toda vez que (i) la negociación para la enajenación voluntaria fracasó, (ii) existía declaratoria previa de urgencia (Resolución No. 249 de 2008) y, (iii) el artículo 58, literal A de la Ley 388 de 1997 establece como motivos para declarar un bien de utilidad pública o interés social la adquisición de inmuebles para infraestructura en el sector educación.

Por otra parte, de las pruebas obrantes a folios 48 y siguientes, se advierte que la negociación administrativa se había desarrollado en forma satisfactoria, solo que luego de acordado el precio, la actora optó por solicitar un segundo avalúo por su propia cuenta y por ello, al advertir que este era por mayor valor, se opuso a continuar con el trámite administrativo de expropiación, y por ende la administración acogió la opción de la declaratoria previa de urgencia, como lo prevé el artículo 65 de la Ley 388 de 1997.

Con fundamento en lo anterior, esta Colegiatura observa que la administración tenía la facultad para adelantar el trámite expropiación por la vía administrativa, contrario a lo expuesto por los recurrentes en la impugnación propuesta, y que el debido proceso no fue inobservado. Ahora bien, lo cierto es que la apelante en una segunda censura, procede a colocar en entredicho los motivos que rodearon la declaratoria de urgencia, excediendo así la órbita del mero debido proceso que se reitera por la Sala se advierte conforme a derecho, por lo que el cuestionamiento sobre los motivos se analizarán en la censura siguiente.

4.2. Respecto de la Resolución 249 de 10 de septiembre de 2008, argumentaron los demandantes que dicho acto incurrió en falsa motivación toda vez que no reúne las condiciones de urgencia establecidas por la Ley 388 de 1997, para justificar la expropiación administrativa realizada en el bien de su propiedad.

Atendiendo lo anterior, observa la Sala que el artículo 64 de la Ley 388 de 1997 establece: *“Condiciones de urgencia. Las condiciones de urgencia que autorizan la expropiación por vía administrativa serán declaradas por la instancia o autoridad competente, según lo determine el concejo municipal o distrital, o la junta metropolitana, según sea el caso, mediante acuerdo...”*.

Por su parte, el artículo 65 de la citada norma expone:

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

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

Ahora bien, el Concejo Municipal de Medellín obrando con la calidad conferida por el artículo 64 de la ley 388 de 1997, expidió Acuerdo No. 46 de 2006⁶ mediante el cual facultó al Departamento Administrativo de Planeación Municipal para declarar las condiciones de urgencia⁷ de las que trata la norma en mención, lo anterior con la finalidad de hacer uso de la figura de expropiación por vía administrativa.

En desarrollo de las facultades conferidas, el Director del Departamento de Planeación Municipal expidió Resolución 249 de

⁶ Por el cual se revisa y ajusta el Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones

⁷ Artículo 845

2008, a través de la cual el municipio de Medellín declaró situación de urgencia para la adquisición de los predios requeridos para la construcción de la manzana del Emprendimiento y la Innovación.

La declaratoria de urgencia del acto estudiado se fundamentó en:

(i) La Ley 1014 de 2006 “*De fomento a la cultura del emprendimiento*”, la cual, en su artículo segundo establece:

OBJETO DE LA LEY. La presente ley tiene por objeto:

“a) Promover el espíritu emprendedor en todos los estamentos educativos del país, en el cual se propenda y trabaje conjuntamente sobre los principios y valores que establece la Constitución y los establecidos en la presente ley;

b) Disponer de un conjunto de principios normativos que sienten las bases para una política de Estado y un marco jurídico e institucional, que promuevan el emprendimiento y la creación de empresas;

c) Crear un marco interinstitucional que permita fomentar y desarrollar la cultura del emprendimiento y la creación de empresas;

d) Establecer mecanismos para el desarrollo de la cultura empresarial y el emprendimiento a través del fortalecimiento de un sistema público y la creación de una red de instrumentos de fomento productivo;

e) Crear un vínculo del sistema educativo y sistema productivo nacional mediante la formación en competencias básicas, competencias laborales, competencias ciudadanas y competencias empresariales a través de una cátedra transversal de emprendimiento; entendiéndose como tal, la acción formativa desarrollada en la totalidad de los programas de una institución educativa en los niveles de educación preescolar, educación básica, educación básica primaria, educación básica secundaria, y la educación media, a fin de desarrollar la cultura de emprendimiento;

f) Inducir el establecimiento de mejores condiciones de entorno institucional para la creación y operación de nuevas empresas;

g) Propender por el desarrollo productivo de las micro y pequeñas empresas innovadoras, generando para ellas condiciones de competencia en igualdad de oportunidades, expandiendo la base productiva y su capacidad emprendedora, para así liberar las potencialidades creativas de generar trabajo de mejor calidad, de aportar al sostenimiento de las fuentes productivas y a un desarrollo territorial más equilibrado y autónomo;

h) Promover y direccionar el desarrollo económico del país impulsando la actividad productiva a través de procesos de creación de empresas competentes, articuladas con las cadenas y clusters productivos reales relevantes para la región y con un alto nivel de planeación y visión a largo plazo;

i) Fortalecer los procesos empresariales que contribuyan al desarrollo local, regional y territorial;

j) Buscar a través de las redes para el emprendimiento, el acompañamiento y sostenibilidad de las nuevas empresas en un ambiente seguro, controlado e innovador.”

(ii) El Acuerdo 46 de 2006, *“en el plano protocolizado de usos del suelo calificó como zona de interés para localizar la manzana del emprendimiento y la innovación como un área especializada en usos de educación, salud, ciencia e innovación”*.⁸

(iii) El municipio de Medellín profirió *“Acuerdo Municipal 16 de 2008. Plan de Desarrollo 2008 – 2011, Medellín es Solidaria y Competitiva”*, el cual, en la tercera línea estratégica hace referencia al desarrollo económico e innovación, describió entre los proyectos propuestos la creación de la Manzana del Emprendimiento y la Innovación, *“localizada en el barrio Sevilla sobre la calle Barranquilla entre las carreras 52 y la 53, frente a la Universidad de Antioquia”*.

Revisado el acto proferido por la administración, se observa que se encuentra debidamente motivado en razones de utilidad pública y/o interés social (construcción de la Manzana del Emprendimiento y la Innovación), sustentado en el Acuerdo municipal 46 de 2006, a su vez, se tiene que la declaratoria de urgencia se ciñó a lo establecido en la Ley 388 de 1997, aunado a todo lo anterior se advierte que la parte resolutoria corresponde a los motivos de hecho y de derecho expuestos en la parte motiva del acto demandado, los cuales no logran ser desvirtuados por la parte demandante, quien las calificó de caprichosas y arbitrarias.

4.3. Respecto de los reproches relativos al precio del inmueble fijado por el municipio en los actos administrativos cuestionados, se tiene que la parte actora manifestó que el *a quo* otorgó un mayor valor probatorio al avalúo allegado por la demandada que al aportado por los actores y el rendido al interior del trámite por el perito experto. Revisado el plenario se tiene que reposan tres

⁸ Folio 46

avalúos diferentes, (i) el practicado por el municipio de Medellín al interior del trámite administrativo, (ii) el aportado por los demandantes y (iii) dictamen pericial adelantado en la etapa judicial.

4.3.1. La Subsecretaría de Catastro del municipio de Medellín practicó al inmueble de propiedad de los actores, avalúo⁹ **AV-485 del 20 de noviembre de 2008.**

El avalúo oficial concluyó que el bien estaba comprendido por un área total de 271.37 metros cuadrados, que en este existía una construcción de un solo nivel, la cual tenía 79.20 metros cuadrados, en donde funcionaba un local comercial y un local de fotocopias que sumaban un área de 48 metros cuadrados. En el resto del inmueble operaba un inquilinato con 8 habitaciones. Determinó que estaba ubicado en estrato 3 y el valor asignado fue de **\$212.941.285.**

Luego, realizó una descripción general del lugar donde se encontraba localizado el inmueble, concluyendo que *“...en el sector hay casas donde se albergan numerosas familias con escasez de espacio dentro de la vivienda, dando lugar a las bajas condiciones de vida de los habitantes, carencia de equipamientos colectivos y bajo acceso a los servicios de educación, salud, recreación y deporte, inadecuadas condiciones de habitabilidad y baja calidad estructural de las viviendas calificadas en estrato socioeconómico 3, déficit de vivienda, insalubridad y hacinamiento crítico (...)”*.

Para fijar el avalúo la Subsecretaría de Catastro del municipio de Medellín tuvo en cuenta (i) grado de desarrollo urbanístico del sector, (ii) localización del inmueble, (iii) tamaño, forma, topografía, tipo de suelo, estructura de los suelos y demás afectaciones del lote, (iv) servicios públicos y comunales del sector, (v) los elementos empleados en la edificación de la estructura física, vida útil de esta, edad, y funcionalidad.

Ahora bien, previo a establecer el valor del inmueble objeto de análisis, se encuentra que para arribar al precio final por metro

⁹ Folios 147 y siguientes cuaderno principal

cuadrado analizó el método comparativo y el método de reposición (folios 55 y 56).

Por último, respecto de la oferta y demanda indicó: *“se observa en el sector una muy regular oferta y poca demanda de este tipo de predios en el sector. Se investigó la base de datos comercial de la Subsecretaría de Catastro Municipal, en la cual se han dado avalúos comerciales a los predios comprados por el Municipio de Medellín para las diferentes sedes educativas y de bibliotecas”*.

4.3.2. Respecto del avalúo aportado por los demandantes, se tiene que este fue realizado por Coralonjas¹⁰ durante el proceso de venta voluntaria, el mismo coincidió con el avalúo oficial en el área total del inmueble, en el área de la construcción y en la extensión del área comercial.

No obstante, respecto del valor del bien lo estimó en **\$237.078.192**. Empero, de la lectura de dicha prueba advierte la Sala que, como lo concluyó el a quo *“...a pesar de las afirmaciones, no se acreditan las comparaciones, simulaciones, cálculos y operaciones efectuadas con bienes comparables y semejantes, para deducir el valor unitario del metro cuadrado (...) se advierte que en el avalúo allí señalado no hay premisas de orden técnico suficientemente claras ni detalladas que permitan concluir que el valor comercial del inmueble asciende realmente a la suma total consignada y no a la determinada por el avalúo oficial”*.

Lo anterior, toda vez que del análisis del referido documento la Sala advierte que el mismo no contiene elementos de juicio suficientes que permitan determinar que el valor otorgado al inmueble objeto de estudio realmente corresponde con las características del mismo y es el que corresponde, pues el avalúo aportado no refirió al método utilizado en la práctica del mismo, tampoco es clara la forma o características para determinar el valor del metro cuadro, no indicó con el rigor requerido las especificaciones del predio, como tampoco de la construcción que tenía este y a su vez, no informó el método de avalúo utilizado, desatendiendo con esto los parámetros establecidos por la Resolución 620 de 2008 expedida por el Instituto Agustín Codazzi,

¹⁰ Folios 63 a 66 cuaderno 1

“Por la cual se establecen los procedimientos para los avalúos ordenados dentro del marco de la Ley 388 de 1997”, normativa que unifica los procedimientos para que los avalúos especiales puedan contar con un marco único para su ejecución¹¹.

Y es que la experticia conforme al artículo 237 del Código de Procedimiento Civil, debe cumplir ciertos parámetros los cuales no se advierten cumplidos en este caso. La expropiación administrativa no es nueva para el Consejo de Estado como en efecto se lee en el siguiente antecedente de cara a la ponderación y evaluación probatoria de las experticias que se adelantan para determinar el valor del inmueble, al efecto ha dicho esta Corporación:

6.2.2. Reglas del avalúo comercial de los inmuebles objeto de expropiación administrativa. Requisitos del dictamen pericial contentivo de un avalúo comercial

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2º del Decreto 1420 de 1998 se entiende por valor comercial de un inmueble el precio más favorable por el cual éste se transaría en un mercado donde el comprador y el vendedor actuarían libremente, con el conocimiento de las condiciones físicas y jurídicas que afectan el bien. La determinación del valor comercial de los inmuebles la harán, a través de un avalúo, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la entidad que haga sus veces o las personas naturales o jurídicas de carácter privado registradas y autorizadas por las lonjas de propiedad raíz del lugar donde se ubiquen los bienes objeto de la valoración (art. 3º ibídem).

En los artículos 12 a 19 del Decreto 1042 de 1998 se regula el procedimiento para la elaboración y controversia de los avalúos, señalándose las entidades ante quienes puede solicitarse la realización del avalúo, los requisitos de la solicitud respectiva, la responsabilidad de los evaluadores respecto de la veracidad de la información urbanística que afecte o haya afectado el inmueble objeto del predio en el momento de la realización del avalúo, y la oportunidad, forma y procedimiento de revisión del avalúo.

Por otro lado, en los artículos 20 a 26 de esta norma reglamentaria se definen los parámetros y criterios para la elaboración de los avalúos, entre los que se destacan los siguientes:

(i) El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la entidad que cumpla sus funciones y las personas naturales o jurídicas registradas y autorizadas por las lonjas en sus informes de avalúo, especificarán el método utilizado y el valor comercial definido independizando el valor del suelo,

¹¹ En concordancia con lo dispuesto por el Decreto 1420 de 1998. “por el cual se reglamentan parcialmente el artículo 37 de la Ley 9 de 1989, el artículo 27 del Decreto-ley 2150 de 1995, los artículos 56, 61, 62, 67, 75, 76, 77, 80, 82, 84 y 87 de la Ley 388 de 1997 y, el artículo 11 del Decreto-ley 151 de 1998, que hacen referencia al tema de avalúos.

el de las edificaciones y las mejoras si fuere el caso, y las consideraciones que llevaron a tal estimación. (art. 20)

(ii) Los siguientes parámetros se tendrán en cuenta en la determinación del valor comercial: a) La reglamentación urbanística municipal o distrital vigente al momento de la realización del avalúo en relación con el inmueble objeto del mismo; b) La destinación económica del inmueble; c) Para los inmuebles sometidos al régimen de propiedad horizontal, el avalúo se realizará sobre las áreas privadas, teniendo en cuenta los derechos provenientes de los coeficientes de copropiedad; d) Para los inmuebles que presenten diferentes características de terreno o diversidad de construcciones, en el avalúo se deberán consignar los valores unitarios para cada uno de ellos; e) Dentro de los procesos de enajenación y expropiación, que afecten parcialmente el inmueble objeto del avalúo y que requieran de la ejecución de obras de adecuación para la utilización de las áreas construidas remanentes, el costo de dichas obras se determinarán en forma independiente y se adicionará al valor estimado de la parte afectada del inmueble para establecer su valor comercial; f) Para los efectos del avalúo de que trata el artículo 37 de la Ley 9ª de 1989, los inmuebles que se encuentren destinados a actividades productivas y se presente una afectación que ocasione una limitación temporal o definitiva a la generación de ingresos provenientes del desarrollo de las mismas, deberá considerarse independientemente del avalúo del inmueble, la compensación por las rentas que se dejarán de percibir hasta por un período máximo de seis (6) meses; g) Cuando el objeto del avalúo sea un inmueble declarado de conservación histórica, arquitectónica o ambiental, por no existir bienes comprables en términos de mercado, el método utilizable será el de reposición como nuevo, pero no se descontará la depreciación acumulada, también deberá afectarse el valor por el estado de conservación física del bien. Igualmente, se aceptará como valor comercial de dicho inmueble el valor de reproducción, entendiéndose por tal el producir el mismo bien, utilizando los materiales y tecnología con los cuales se construyó, pero debe tenerse en cuenta las adecuaciones que se le han introducido; y h) La estratificación socioeconómica del bien. (art. 21)

(iii) Así mismo, para la determinación del valor comercial de los inmuebles se deberán tener en cuenta por lo menos las siguientes características: a) Para el terreno: aspectos físicos tales como área, ubicación, topografía y forma; clases de suelo: urbano, rural, de expansión urbana, suburbano y de protección; las normas urbanísticas vigentes para la zona o el predio; tipo de construcciones en la zona; la dotación de redes primarias, secundarias y acometidas de servicios públicos domiciliarios, así, como la infraestructura vial y servicio de transporte; en zonas rurales, además de las anteriores características deberá tenerse en cuenta las agrológicas del suelo y las aguas; y la estratificación socioeconómica del inmueble; b) Para las construcciones: el área de construcciones existentes autorizadas legalmente; los elementos constructivos empleados en su estructura y acabados; las obras adicionales o complementarias existentes; la edad de los materiales; el estado de conservación física; la vida útil económica y técnica remanente; y la funcionalidad del inmueble para lo cual fue construido; c) Para bienes sujetos a propiedad horizontal, las características de las áreas comunes; d) Para los cultivos: la variedad; la densidad del cultivo; la vida remanente en concordancia con el ciclo

vegetativo del mismo; el estado fitosanitario; y la productividad del cultivo, asociada a las condiciones climáticas donde se encuentre localizado. (art. 22)

(iv) El Instituto Geográfico Agustín Codazzi tiene como función diseñar las normas metodológicas para la realización y presentación de los avalúos de que trata el Decreto 1420 de 1998. (art. 23)

(v) Para la elaboración de los avalúos que se requieran con fundamento en las Leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997, se deberá aplicar uno de los siguientes métodos observando los parámetros y criterios mencionados anteriormente o, si el caso lo amerita varios de ellos: el método de comparación o de mercado, el de renta o capitalización por ingresos, el de costo de reposición o el residual. (art. 25)

(vi) Cuando las condiciones del inmueble objeto del análisis permitan la aplicación de uno o más de los métodos enunciados en el artículo anterior, el evaluador debe realizar las estimaciones correspondientes y sustentar el valor que se determine (art. 26)¹².

4.3.3. El último de los avalúos que reposa en el proceso es el dictamen pericial practicado en la etapa judicial¹³, se advierte que el perito designado, conforme a su propia narración en las conclusiones del experticia (folio 312) no conoció de forma precisa el bien expropiado con su edificación, toda vez que para la época en que se practicó la prueba ya se había efectuado la demolición de la infraestructura física, así pues, solo pudo efectuar un inspección ocular del terreno.

Por lo que el dictamen se limitó a la conclusión de que el área total era de 271.37 metros cuadrados, asignando un valor por metro cuadrado de \$770.000, para todo el predio en general, lo que arrojó un valor de **\$208.945.900**.

Es preciso advertir que los demandantes presentaron solicitud de adición del dictamen judicial, como consta a folios 315 y 316, atendiendo lo anterior, el perito indicó que debía otorgarse un mayor valor a los metros cuadrados que componían el área comercial. Al respecto, estableció como suma adicional a reconocer \$180.000 por cada metro cuadrado que comprendía el área comercial (48 metros).

Con fundamento en lo anterior fijó como nuevo valor del inmueble la suma de **\$217.738.900**.

¹² Sentencia de 16 de julio de 2015. M.P.: Guillermo Vargas Ayala. Rad. 20040102701

¹³ Folios 306 - 313

No obstante, luego de adicionado el dictamen rendido, el mismo fue objetado por error grave por la parte demandante toda vez que (i) generalizó el valor del inmueble como si todo estuviera construido, (ii) no asignó valor para el área del inmueble que estaba sin construir y (iii) los valores por metro cuadrado no corresponden con las condiciones reales del inmueble.

Manifestaron los actores que erróneamente se determinó en el dictamen rendido un mismo valor del metro cuadrado para todo el lote, agregando luego un valor adicional al área del comercial, ignorando que no todo el predio estaba construido ni todo lo construido estaba destinado a la explotación económica.

De la lectura del experticio rendido por el auxiliar de la justicia, resalta la Sala que, ante la imposibilidad física de verificar el inmueble, este adoptó las medidas contenidas en el avalúo oficial, luego, fijó un valor por metro cuadrado promediando todo el lote sin discriminar entre las áreas construidas y las que no, aunado a ello, no diferenció respecto del área construida la que tenía uso comercial y la que no, arribando a un valor indemnizatorio sin explicar con suficiente claridad qué metodología utilizó, qué argumentos técnicos y fácticos se analizaron, o qué comparación inmobiliaria valoró para arribar al valor por metro cuadrado fijado en el dictamen.

Ahora bien, respecto del dictamen pericial el artículo 237 del Código de Procedimiento Civil¹⁴ establece que (...) 6. *El dictamen debe ser claro, preciso y detallado; en él se explicarán los exámenes, experimentos e investigaciones efectuados, lo mismo que los fundamentos técnicos, científicos o artísticos de las conclusiones.*”. Atendiendo lo anterior y ante las inconsistencias expuestas en precedencia, la Sala se apartará de las conclusiones expuestas por el auxiliar de justicia dentro del dictamen pericial objeto de análisis en el presente acápite.

Lo expuesto en precedencia permite concluir que los demandantes, quienes tenían la carga probatoria de acreditar la incorrección del avalúo realizado por la administración de conformidad con el artículo 177¹⁵ del C.P.C., no lograron

¹⁴ Aplicable por remisión expresa que a él hace al artículo 267 del C.C.A.

¹⁵ ARTÍCULO 177. CARGA DE LA PRUEBA: Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen. (...).

desvirtuar la juridicidad del acto administrativo, y en particular, del valor fijado por este (avalúo). Luego, al no obrar prueba suficiente que permita concluir que el valor fijado por la demandada en el avalúo E-485 d 2008 fuera incorrecto, no hay lugar para declarar la nulidad deprecada.

4.4. En lo relacionado con que se reconozcan las diferencias resultantes entre la oferta inicial realizada por la administración mediante la Resolución No. 1389 de 3 de septiembre de 2009 y la suma pagada, toda vez que, en su criterio, modificar la oferta inicial implicaría un desconocimiento del artículo 16 de la Ley 446 de 1998, se advierte que no está llamada a prosperar, como se indicará a continuación.

El artículo tercero del acto administrativo citado en precedencia estableció:

“Artículo Tercero: Precio de la oferta: El valor de la oferta que se realizará por la presente resolución es conforme al avalúo comercial AE-485 del 20 de noviembre de 2008 (...).

Parágrafo 1: El municipio de Medellín reconocerá, además a los propietarios vendedores las siguientes compensaciones, de conformidad con el Decreto Municipal 2330 de 26 de octubre de 2005, modificado por el Decreto Municipal 500 del 26 de febrero de 2006 (...).

Parágrafo 2: Las sumas establecidas en el Parágrafo 1 de este artículo NO hacen parte del precio del bien que adquiere el municipio de Medellín (...).

Parágrafo 3: El municipio de Medellín no reconocerá las compensaciones en caso de que no se logre una enajenación voluntaria y se proceda a la expropiación vía administrativa, según artículo décimo tercero del Decreto 2330 de 2005.” (Negrillas de la Sala).

Ahora bien, por su parte, el artículo 13 del Decreto 2320 de 2005¹⁶, expedido por la Alcaldía de Medellín, norma vigente para la época de los hechos y bajo la cual se consolidó la situación del proceso administrativo adelantado en el inmueble de los demandantes, establecía:

“ARTÍCULO 13. INCOMPATIBILIDAD DEL RECONOCIMIENTO ECONÓMICO CON LA INDEMNIZACIÓN DECRETADA EN LOS PROCESOS DE EXPROPIACIÓN JUDICIAL O ADMINISTRATIVA. No serán objeto de reconocimiento económico las unidades sociales o

¹⁶ Norma derogada por el artículo 10 del Decreto 543 de 2013 de la Alcaldía de Medellín.

unidades productivas propietarias de los inmuebles que no accedan a la enajenación voluntaria del inmueble con la entidad que lo requiera, salvo que iniciado el proceso de expropiación el propietario acepte la oferta de compra y se concrete la enajenación voluntaria”.

Con fundamento en lo anterior advierte la Sala que en el *sub examine* no se presentó enajenación voluntaria, toda vez que la oferta de compra realizada mediante Resolución No. 1389 de 3 de septiembre de 2009 no fue aceptada por los demandantes, así pues, los términos de la misma perdieron validez.

Con fundamento en lo expuesto no hay lugar a ordenar el reconocimiento y pago de las sumas solicitadas.

4.5. Por último, advierte la Sala que resulta inane abordar el eje temático relacionado con los perjuicios reclamados en caso de declararse la nulidad de los actos enjuiciados, toda vez que este análisis estaba supeditado a que las pretensiones anulatorias contra las nombradas resoluciones fueran de recibo y encontraran prosperidad, por cuanto lo antijurídico del daño, cuando se está frente al acto administrativo, se predica en conexidad perfecta y directa a su acumulación parcial o total, hipótesis que, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta decisión no se presentó.

Así las cosas, se confirmará la decisión proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Cuarta de Decisión, la cual con sentencia del 26 de septiembre de 2013, negó las pretensiones de la demanda.

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

III. FALLA

PRIMERO: CONFÍRMASE la sentencia apelada.

SEGUNDO: DEVOLVER el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Presidente

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Consejera

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Consejero

ALBERTO YEPES BARREIRO
Consejero



SC5780-6-1



GP059-6-1

