CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Consejero ponente: *CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO*

Bogotá, D. C., marzo veintidós (22) de dos mil dieciocho (2018)

RADICACIÓN NÚMERO: 250002324000-2010-00177-02
ACTOR: ARQUÍMEDES OCTAVIO ROMERO MORENO
DEMANDADO: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D. C.
ASUNTO: NULIDAD - FALLO

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación presentado por el demandante contra la sentencia del 18 de diciembre de 2012 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en Descongestión, por la cual se denegaron las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1. Pretensiones

En el escrito de la demanda, la parte actora solicitó lo siguiente[1]:

> *"PRIMERA: Que se declare la nulidad del artículo 4º del Decreto 266 de 2003, expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá D. C. "Por el cual se anuncia la puesta en marcha del Proyecto Urbanístico Integral o Macro-Proyecto que se identificará como "Nuevo Usme" y que estará*

[1] Folios 1 a 11 del cuaderno No. 1.

comprendido por las Operaciones Estructurales "Nuevo Usme" y "Puerta al Llano" contempladas en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, que dispone lo siguiente:

"ARTÍCULO CUARTO.- Los representantes legales de las respectivas entidades del Distrito Capital, descentralizadas o no, tendrán la responsabilidad de observar que se dé estricto cumplimiento a los previsto en el parágrafo 1º del artículo 61 de la Ley 388 de 1997 en el sentido de evitar que los avalúos que se realicen para la adquisición de tierras por parte de las entidades distritales se incorporen mayores valores generados por el proyecto urbanístico integral que aquí se anuncia y por el conjunto de obras públicas, proyectos y actuaciones que lo constituyen.

Solo serán reconocidos aquellos incrementos en el valor de los terrenos resultantes de la acción o inversión directa del respectivo propietario, debidamente demostradas, o de aquellos que el propietario demuestre que no se derivan del Proyecto Urbanístico que aquí se anuncia.

SEGUNDA: Una vez ejecutoriada la sentencia que le ponga fin a la presente acción, se comunique a la autoridad administrativa que profirió el acto, para los efectos legales consiguientes" (Negrillas del texto original).

2. Hechos

El demandante expuso, en síntesis, los siguientes supuestos fácticos:

1) El Alcalde Mayor de Bogotá D. C. expidió el Decreto 266 de 2003 *"Por el cual se anuncia la puesta en marcha del Proyecto Urbanístico Integral o Macro-Proyecto que se identificará como "Nuevo Usme" y que estará comprendido por las Operaciones Estructurales "Nuevo Usme" y "Puerta al Llano" contempladas en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá"*.

2) El artículo 6 del citado Decreto dispuso que el Departamento Administrativo de Planeación Distrital debe ordenar, dentro de los cinco días siguientes a la expedición de ese acto, la práctica de avalúos en puntos muestrales representativos de las distintas situaciones de los terrenos que hacen parte del Proyecto Urbanístico Integral.
3) La norma demandada constituye una práctica negativa de "congelación de precios", a partir de avalúos de referencia que se convierten en definitivos para efectos de llevar a cabo las expropiaciones de los predios por parte de la sociedad Metrovivienda.

3. Normas violadas y concepto de la violación

La parte actora adujo que con la expedición del texto de la norma acusada la Alcaldía Mayor de Bogotá D. C. desconoció los artículos 58 de la Constitución Política, 61 de la Ley 388 de 1997, 19 y 25 del Decreto 1420 de 1998.

En explicación de ese quebranto normativo, expuso los siguientes argumentos:

Adujo que el artículo 58 de la Constitución Política garantiza el derecho a la propiedad privada y, por lo tanto, sometió al legislador a la expedición de un procedimiento especial para la expropiación.

Así, de acuerdo con lo normado en la Ley 388 de 1997 se tiene que si bien la administración puede adelantar la expropiación por motivos de utilidad pública, lo cierto es que no puede crear un procedimiento distinto al regulado expresamente en la ley.

Acotó que según lo consagrado en el artículo 61 de la Ley 388 de 1997, el valor comercial para la adquisición de un bien inmueble por expropiación se hará con fundamento en el valor comercial, el cual se determinará teniendo en cuenta la reglamentación urbanística municipal o distrital vigente al momento de la oferta de compra en relación con el inmueble a adquirir y, en particular, con su destinación económica.

En ese orden, la Ley 388 de 1997 le impone a la administración la obligación de obtener el precio del inmueble con base en el avalúo realizado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y en la normatividad vigente al momento de la oferta de compra, con la salvedad de que al valor obtenido se le descuente la plusvalía generada con el anuncio del proyecto.
Advirtió que es inadmisible que el Distrito Capital de Bogotá ordene la elaboración de un avalúo al momento del anuncio del proyecto y, posteriormente, con la expedición de la norma que se acusa, ordene su actualización y traslade al expropiado una carga que no le impone la ley, consistente en la acreditación de cualquier valor que supere el monto del avalúo inicial, situación con la que se anula la carga que tiene la administración de obtener un avalúo al momento de realizar la oferta de compra del predio.

Explicó que la sociedad Metrovivienda, encargada de realizar las ofertas de compra, adopta el avalúo ordenado en el Decreto 266 de 2003, actualizado con la meta de inflación, como sustento para las ofertas y consecuente expropiación de inmuebles, lo que constituye una práctica ilegal y violatoria de lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 388 de 1997, ya que el proceso de expropiación exige la elaboración de un avalúo definitivo distinto al de referencia.

Por otro lado, adujo que el texto normativo demandado vulnera los artículos 19 y 25 del Decreto 1420 de 1998 que establecen, en su orden, que los avalúos tendrán una vigencia de un año contados desde la fecha de su expedición, y que para la elaboración de estos se deberán aplicar los métodos allí previstos y, en caso de que se requiera uno diferente, se deberá someter previamente a estudio y análisis por parte del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Por consiguiente, el Distrito Capital con la expedición de los apartes demandados le otorga a los avalúos una vigencia mayor a un año, aunado al hecho de que impone un nuevo método de avalúo, esto es, la actualización de un avalúo caduco e invade las competencias asignadas en esa materia al IGAC.

4. Contestación de la demanda

A través de apoderado, la Alcaldía Mayor de Bogotá D. C. contestó la demanda, con oposición a las pretensiones del actor, en los siguientes términos[2]:

1) Luego de explicar el procedimiento legal para la adopción de un plan parcial de desarrollo en los términos de la Ley 388 de 1997 y en qué consiste la Operación Estratégica Nuevo Usme – Eje de Integración Llanos, indicó que el Decreto 266 de 2003 fue expedido en cumplimiento de lo establecido en los artículos 61 de la Ley 388 de 1997 y 52 del Decreto 190 de 2004[3], con lo cual se cumplieron dos objetivos: i) el anuncio de la puesta en marcha del proyecto urbanístico integral Nuevo Usme y, ii) ordenar al Departamento Administrativo de Planeación Distrital (hoy Secretaría Distrital de Planeación) que solicitara la práctica de los avalúos en puntos muestrales, los que deberán actualizarse de acuerdo con la meta de inflación esperada para la vigencia fiscal en que se apruebe cada uno de los planes parciales.

Señaló que lo pretendido con los avalúos de referencia es impedir un enriquecimiento sin causa para el particular, es decir, que la propia acción del Distrito Capital al definir una zona como de expansión urbana tenga incidencia en la elevación de precios de los inmuebles y que se encarezca el suelo por la anticipación en la captación de los incrementos del valor de los predios.

Los actos administrativos que anuncian un proyecto de desarrollo urbanístico, como en este caso, el Decreto 266 de 2003, tienen como objetivo definir el momento a partir del cual se informa a la comunidad en general de la intención del Estado en la adquisición de predios en la zona objeto de expansión, para de esta forma determinar el valor de aquellos antes de la ejecución de la respectiva obra.

Expuso que la forma de materializar el artículo 61 de la Ley 388 de 1997 es con la exigencia al vendedor del predio de acreditar

---

[2] Folios 158 a 163.

[3] "Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003". Derogado por el artículo 565, Decreto Distrital 364 de 2013.

que el mayor valor pretendido corresponde a una actuación o inversión particular, con independencia del anuncio del proyecto, carga esta que no deviene ilegal, en la medida en que solo persigue que se demuestre que el predio cuesta más de lo que la administración considera.

Asimismo, indicó que los avalúos de referencia no constituyen avalúos comerciales puntuales ni se aplican como criterio directo para definir el valor del suelo, sino que, como su nombre lo indica, sirven de referencia para la práctica de los últimos.

Por ello, el acto administrativo acusado no quebranta lo dispuesto en el Decreto 1420 de 1998, pues la propia norma permite que para la determinación del valor de la oferta se deben descontar los incrementos ocasionados por la plusvalía con ocasión del anuncio del proyecto.

Concluyó que de acuerdo con lo señalado en la resolución 620 de 2008 expedida por el IGAC, la razón por la que se debe contar con un avalúo vigente al momento de la negociación, el cual debe establecer las características actuales del inmueble, y cotejarlo con el avalúo de referencia, es para establecer las condiciones del predio antes del anuncio del proyecto para efectos de descontar el monto correspondiente a la plusvalía.

5. Sentencia de primera instancia

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca en Descongestión, a través de la sentencia del 18 de diciembre de 2012º, resolvió lo siguiente[4]:

“PRIMERO: Niéguense las pretensiones de la demanda”.

Las razones que tuvo en cuenta el *a quo* para proceder en el sentido indicado se resumen a continuación:

En primer lugar, señaló que el Plan de Ordenamiento Territorial que deben adoptar todos los municipios del país se deriva de lo consagrado en el artículo 9 de la Ley 388 de 1997.

[4] Folios 186 a 217 cdno. ppal.

Así, mediante al Decreto 619 de 2000 el Distrito Capital adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial, el cual fue revisado mediante los Decretos 1110 de 2000 y 469 de 2003 y, posteriormente, compilado en el Decreto 190 de 2004, norma en cuyo artículo 52 prevé el anuncio de los proyectos urbanísticos y de los planes de ejecución de obras de infraestructura y equipamiento.

Ese mismo artículo permite a las entidades distritales que, una vez se realicen los anuncios de los proyectos, puedan exigir que se descuente del avalúo comercial que se practique para fijar el precio de los inmuebles en los procesos de adquisición por enajenación voluntaria, expropiación judicial o administrativa, el mayor valor que se haya generado con ocasión del anuncio del proyecto que constituye el motivo de utilidad pública para la adquisición, salvo en el caso en que el propietario del suelo demuestre haber pagado la correspondiente participación.

El Decreto 266 de 2003 fue expedido con sujeción a lo dispuesto en los artículos 58 de la Constitución Política, 61 de la Ley 388 de 1997, 53 y 54 del Decreto 619 de 2000, de modo que la elaboración de los avalúos de referencia no constituye una práctica ilegal de la administración distrital, en la medida en que el artículo demandado no supone la no realización de avalúos individuales para la adquisición de predios por motivos de utilidad pública.

Los avalúos individuales de bienes inmuebles se deberán elaborar con fundamento en los avalúos de referencia previstos en el artículo 52 del POT, los cuales se realizan sobre zonas económicas homogéneas, sin que tengan el carácter de definitivo, en tanto deben ser actualizados de acuerdo con la meta de inflación esperada en la respectiva vigencia fiscal.

Por lo tanto, concluyó que la operación estratégica Nuevo Usme es uno de los planes parciales a desarrollar por parte del Distrito Capital, y para ello, el Alcalde Mayor cuenta con plena facultad legal para determinar que el valor de los predios que se pretenden adquirir deberá hacerse de conformidad con los avalúos de referencia, y con sujeción a la reglamentación urbanística vigente al momento de la oferta, sin que tal potestad implique la

congelación de los precios para la realización de los avalúos individuales.

6. Apelación

La parte actora, por intermedio de apoderado interpuso el recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, sustentado en los siguientes argumentos[5]:

1) Advirtió que la sentencia apelada echa de menos que frente a la elaboración de los avalúos, el Distrito Capital creó su propio procedimiento a partir de los avalúos de referencia, los cuales son contrarios al marco procedimental contenido en el artículo 61 de la Ley 388 de 1997 y en el artículo 25 del Decreto 1420 de 1998.

En el artículo 4 del decreto acusado la administración creó un procedimiento particular para la elaboración de los avalúos, puesto que impone a los propietarios de los predios la carga de probar el mayor valor de los mismos, es decir, que acredite cuáles incrementos en los terrenos se derivan o no del proyecto urbanístico anunciado.

Al respecto, expresó que la Ley 388 de 1997 ni el Decreto 1420 de 1998 exigen a los propietarios el hecho de probar la causalidad de los incrementos del valor del terreno, pues, esta labor le corresponde exclusivamente a la entidad interesada en la adquisición.

Indicó que el problema jurídico no se centra en establecer si los avalúos de los predios se ajustan o no al POT, sino en determinar las condiciones externas para la elaboración de estos. En ese sentido, lo que se reprocha es que la administración distrital se abrogó facultades que no le han sido conferidas legalmente para la práctica de los avalúos en puntos muestrales, pues esta radica exclusivamente en el gobierno nacional.

Advirtió que el gobierno nacional ha expedido varios reglamentos que condensan los parámetros que deben observase para la

[5] Folios 219 a 231 del cuaderno 1.

determinación de los valores comerciales de los predios, dentro de los que se encuentran el Decreto 1420 de 1998 y la resolución 620 de 2008.

Resaltó que el aparte de la norma cuya nulidad se depreca prohíja la práctica negativa de congelación de precios de los avalúos, los cuales se convierten en definitivos para efectos del trámite de expropiación que adelanta Metrovivienda.

Insistió en el hecho de que el valor comercial del inmueble que pretende adquirir la administración distrital debe realizarse al momento de la oferta de compra, por lo que no debe corresponder a una elaboración previa.

Por ello, no es posible jurídicamente suplir el avalúo exigido al momento de la oferta de compra con una simple actualización de otro avalúo elaborado con el fin de perjudicar a los propietarios de los predios objeto de expropiación.

Por otro lado, expresó que la afirmación del Distrito Capital en la contestación de la demanda referente a que la existencia de los avalúos de referencia tiene como propósito impedir el enriquecimiento sin causa, es una clara confesión del exceso de competencia de la administración en la creación de un procedimiento que es de exclusivo resorte del legislador

7. Actuación procesal en esta instancia

Mediante auto del 13 de enero de 2013, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en Descongestión concedió en el efecto suspensivo el recurso de apelación interpuesto por la parte actora[6].

Mediante auto del 6 de febrero de 2014 la Sección Primera del Consejo de Estado admitió el recurso interpuesto en contra de la sentencia del 18 de diciembre de 2012[7].

Por medio auto del 3 de agosto de 2015 se corrió traslado a las partes y al Procurador Delegado por el término de 10 días para

[6] Folios 233 y 234 del cuaderno principal
[7] Folio 4 del cuaderno principal

que presentaran los alegatos de conclusión[8].

8. Alegatos de conclusión

Distrito Capital

El apoderado de la Alcaldía Mayor de Bogotá D. C. en el escrito de alegatos de conclusión reiteró el argumento atinente a que el artículo 4 del Decreto 266 de 2003 no quebranta en modo alguno el procedimiento previsto en el artículo 61 de la Ley 388 de 1997 que establece la obligación de descontar del valor comercial de los inmuebles que son adquiridos por la administración, el mayor valor generado por el anuncio del proyecto u obra que constituye el motivo de utilidad pública para la expropiación. Tampoco desconoce el procedimiento consagrado en el artículo 52 del Decreto 190 de 2004 que regula lo relacionado con la práctica de los avalúos de referencia y la posibilidad de exigir el descuento del avalúo comercial, el valor correspondiente a la plusvalía.

Parte actora

No presentó escrito de alegaciones finales dentro del término legal establecido para tal propósito.

9. Concepto del Ministerio Público

El procurador delegado para la conciliación administrativa 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 parte actora contra la sentencia dictada el 18 de diciembre de 2012 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en Descongestión,

[8] Folio 7 cuaderno de apelación.

en los términos del artículo 129 del C. C. A., en concordancia con lo decidido en el Acuerdo de Descongestión No. 357 de 5 de diciembre de 2017, suscrito entre las Secciones Primera y Quinta de esta Corporación.

2. Problema jurídico

El problema jurídico se contrae a resolver si la Alcaldía Mayor de Bogotá D. C. con la regulación contenida en el artículo 4 del Decreto 266 de 2003, que tiene como propósito evitar la incorporación de mayores valores en los avalúos que se realicen para la adquisición de tierras destinadas al desarrollo del proyecto urbanístico que allí se anuncia, creó un procedimiento especial y distinto al contemplado en el artículo 61 de la Ley 388 de 1997 y en los artículos 19 y 25 del Decreto 1420 de 1998, y si la carga impuesta al propietario del terreno dirigida a demostrar que el incremento en el valor del mismo no guarda relación con el desarrollo del proyecto, es contraria o no a la citada normatividad.

3. Análisis de los argumentos de la apelación

Con el fin de abordar el estudio de la censura planteada, es importante recordar que el derecho a la propiedad privada consagrado en el artículo 58 de la Constitución Política tiene una inherente función social y ecológica que implica su protección legal y el correlativo deber del propietario de cederlo por motivos de utilidad pública o interés social, definidos expresamente por el legislador.

Ahora bien, la noción de ordenamiento del territorio implica que la administración deba disponer de instrumentos eficientes para orientar su desarrollo y para regular la utilización, transformación y ocupación del espacio público, todo ello, en armonía con la protección del medio ambiente, con miras a lograr un desarrollo y aprovechamiento sostenible.

En razón de la prevalencia del interés general sobre los individuales o subjetivos, la expropiación administrativa o judicial prevista en la Ley 9 de 1989, modificada por la Ley 388 de 1997, previo agotamiento del trámite de enajenación voluntaria, se erige como la modalidad de cesión forzosa del derecho de dominio en

pro del bienestar de la comunidad, dirigido al cumplimiento de los deberes constitucionales vinculados a la noción de Estado de Derecho.

No obstante, la obligación de la administración de adquirir los bienes necesarios para materializar sus cometidos debe realizarse con plena sujeción al principio de legalidad y con la garantía del respeto del derecho al debido proceso durante el trámite de la enajenación voluntaria y de la posterior expropiación.

El hecho de que el interés general prevalezca sobre los intereses privados no significa, en modo alguno, que por esa circunstancia queden excluidas las garantías que la Constitución reconoce en favor del propietario, pues, no puede pretenderse que este deba asumir a título personal un detrimento en su patrimonio, como consecuencia de la ruptura del principio de igualdad en el reparto de las cargas públicas.

En punto del proceso de enajenación voluntaria que precede al trámite de expropiación, debe señalarse que según lo establece la Ley 388 de 1997, el precio de adquisición del inmueble se determinará con base en el avalúo comercial por parte del Instituto Geográfico Agustín Codazzi o por peritos privados, para cuya realización se tendrá en cuenta la reglamentación urbanística al momento de la oferta de compra.

Así mismo, la norma prevé que al valor comercial se le descontará la plusvalía o mayor valor generado por el anuncio del proyecto u obra que constituye el motivo de utilidad pública para la adquisición, con la salvedad de que el propietario hubiere pagado la participación en plusvalía o la contribución de valorización.

El artículo 61 de la Ley 388 de 1997 dispone lo siguiente:

> *"**Artículo 61º.- Modificaciones al procedimiento de enajenación voluntaria**. Se introducen las siguientes modificaciones al procedimiento de enajenación voluntaria regulado por la Ley 9 de 1989:*
>
> *El precio de adquisición será igual al valor comercial determinado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la*

entidad que cumpla sus funciones, o por peritos privados inscritos en las lonjas o asociaciones correspondientes, según lo determinado por el Decreto-Ley 2150 de 1995, de conformidad con las normas y procedimientos establecidos en el decreto reglamentario especial que sobre avalúos expida el gobierno. El valor comercial se determinará teniendo en cuenta la reglamentación urbanística municipal o distrital vigente al momento de la oferta de compra en relación con el inmueble a adquirir, y en particular con su destinación económica. Ver el Decreto Nacional 1420 de 1998

La forma de pago del precio de adquisición podrá ser en dinero o en especie, en títulos valores, derechos de construcción y desarrollo, derechos de participación en el proyecto a desarrollar o permuta.

Cuando de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley se acepte la concurrencia de terceros en la ejecución de proyectos, los recursos para el pago del precio podrán provenir de su participación.

La comunicación del acto por medio del cual se hace la oferta de compra se hará con sujeción a las reglas del Código Contencioso Administrativo y no dará lugar a recursos en vía gubernativa.

Será obligatorio iniciar el proceso de expropiación si transcurridos treinta (30) días hábiles después de la comunicación de la oferta de compra, no se ha llegado a un acuerdo formal para la enajenación voluntaria, contenido en un contrato de promesa de compraventa.

No obstante lo anterior, durante el proceso de expropiación y siempre y cuando no se haya dictado sentencia definitiva, será posible que el propietario y la administración lleguen a un acuerdo para la enajenación voluntaria, caso en el cual se pondrá fin al proceso.

Los inmuebles adquiridos podrán ser desarrollados directamente por la entidad adquirente o por un tercero, siempre y cuando la primera haya establecido un contrato o convenio respectivo que garantice la utilización de los inmuebles para el propósito que fueron adquiridos.

> ***Parágrafo 1º.- Al valor comercial al que se refiere el presente artículo, se le descontará el monto correspondiente a la plusvalía o mayor valor generado por el anuncio del proyecto u obra que constituye el motivo de utilidad pública para la adquisición, salvo el caso en que el propietario hubiere pagado la participación en plusvalía o la contribución de valorización; según sea del caso.***
>
> ***Parágrafo 2º.- Para todos los efectos de que trata la presente Ley el Gobierno Nacional expedirá un reglamento donde se precisarán los parámetros y criterios que deberán observarse para la determinación de los valores comerciales basándose en factores tales como la destinación económica de los inmuebles en la zona geoeconómica homogénea, localización, características y usos del inmueble, factibilidad de prestación de servicios públicos, vialidad y transporte****"*** (Negrillas de la Sala).

Para los efectos señalados en la disposición antes citada fue expedido el Decreto 1420 de 1998[9], cuyo artículo 25 consagra los métodos que deberán servir de parámetro para la elaboración de los avalúos comerciales tendiente a determinar el valor del bien inmueble objeto de enajenación, en los términos que se transcriben a continuación:

> *"**Artículo 25º.-** Para la elaboración de los avalúos que se requieran con fundamento en las Leyes 9 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. La determinación de las normas metodológicas para la utilización de ellos, será materia de la resolución de que trata el artículo 23 del presente Decreto.*

[9] 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.

Para aplicar un método diferente a los enumerados en el inciso anterior, se requiere que previamente se someta a estudio y análisis tanto en los aspectos conceptuales como en las aplicaciones que pueda tener su aplicación. Dicho estudio y análisis serán realizados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y, si éste lo encontrara válido lo adoptará por resolución de carácter general".

Por otro lado, a través del artículo 52 del Decreto Distrital 190 de 2004[10], norma posterior a la expedición del acto cuya nulidad se solicita pero vigente al momento de la presentación de la demanda, quedó contemplada la obligación de las entidades distritales de realizar el anuncio del proyecto urbanístico y de contar con un avalúo de referencia que permita fijar el precio de los inmuebles antes del anuncio o iniciación de las obras, para de esta manera poder descontar del avalúo comercial el mayor valor que se presente, precisamente, con el desarrollo del proyecto.

El texto del postulado que se menciona, es como sigue:

*"**Artículo 52.** Anuncio de los proyectos (artículo 52 del Decreto 469 de 2003).*

*Para dar cumplimiento a lo previsto en el parágrafo 1° del artículo 61 de la Ley 388 de 1997, **las entidades distritales realizarán el anuncio de los proyectos urbanísticos y de los planes de ejecución de obras de infraestructura y equipamientos, dando prioridad al anuncio de planes de ordenamiento zonal.***

Una vez realizados los anuncios de los proyectos, las entidades distritales podrán exigir que se descuente del avalúo comercial que se practique para fijar el precio de los inmuebles en los procesos de adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria, expropiación judicial o administrativa, el mayor valor que se haya generado con ocasión del anuncio del proyecto u obra que constituye el motivo de utilidad pública para la adquisición, salvo en el caso en que el

[10] Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003.

> *propietario del suelo demuestre haber pagado la correspondiente participación.*
>
> ***Con el fin de contar con un avalúo de referencia que permita fijar el precio de los inmuebles antes del anuncio o iniciación de las obras, la Administración Distrital deberá ordenar la práctica de avalúos representativos por zonas geo-económicas homogéneas presentes en la zona del programa, proyecto u obra. Estos avalúos de referencia deberán ser tenidos en cuenta por los peritos avaluadores que realicen los avalúos individuales de los inmuebles que se requieren para el desarrollo del programa, proyecto u obra,*** *como base para realizar el descuento efectivo de los mayores valores que haya generado el anuncio de la realización del programa, proyecto u obra"* (Negrillas adicionales).

A juicio del apelante, el artículo 4 del Decreto 266 de 2003 creó un procedimiento diferente al establecido en el artículo 61 de la Ley 388 de 1997 encaminado a una práctica de no variación de los precios de los avalúos, que no se ajusta en manera alguna a la reglamentación existente en la materia.

Adicionalmente, manifestó que con la expedición del acto se impuso a los propietarios de los predios la carga de demostrar que el valor mayor que se pudiera generar al momento de la adquisición, no tiene como causa el anuncio del proyecto urbanístico a desarrollar, exigencia esta que no le atañe al vendedor sino a la entidad que pretende lograr la enajenación voluntaria.

El artículo 4 del Decreto 266 de 2003, mediante el cual se anuncia la puesta en marcha del proyecto urbanístico integral o macro-proyecto que se identificará como "Nuevo Usme" y que estará comprendido por las Operaciones Estructurantes "Nuevo Usme" y "Puerta al Llano" contempladas en el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, prevé lo siguiente:

> *"**ARTICULO CUARTO**.- Los representantes legales de las respectivas entidades del Distrito Capital, descentralizadas o no, tendrán la responsabilidad de observar que se dé estricto*

cumplimiento a lo previsto en el parágrafo 1º del artículo 61º de la ley 388 de 1997 en el sentido de evitar que en los avalúos que se realicen para la adquisición de tierras por parte de las entidades distritales se incorporen mayores valores generados por el proyecto urbanístico integral que aquí se anuncia y por el conjunto de obras públicas, proyectos y actuaciones que lo constituyen.

Solo serán reconocidos aquellos incrementos en el valor de los terrenos resultantes de la acción o inversión directa del respectivo propietario, debidamente demostradas, o de aquellos que el propietario demuestre que no se derivan del Proyecto Urbanístico que aquí se anuncia".

Sobre el particular, del análisis del texto acusado y su confrontación con las normas consideradas como infringidas, no observa la Sala que se haya implementado por parte del Distrito Capital un mecanismo no regulado expresamente por el legislador y que constituya o promueva una práctica ilegal de no variación de precios de los avalúos de los bienes inmuebles objeto de adquisición.

La norma cuestionada tiene como propósito esencial evitar que en los avalúos se incorporen mayores valores con ocasión del anuncio del proyecto urbanístico u obra que pretende desarrollar la Alcaldía Mayor de Bogotá D. C. en el área definida en el acto demandado; por ello, cobra relevancia la exigencia de que la administración elabore los avalúos de referencia o en puntos muestrales, pues, con estos se pueden establecer las condiciones físicas, normativas y económicas del suelo con antelación al comienzo de la obra.

En el caso de las adquisiciones públicas de tierra a través del trámite de enajenación voluntaria o de expropiación, la Ley 388 de 1997[11] previó un mecanismo expedito y directo para la

[11] Artículo 73º.- Noción. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 82 de la Constitución Política, las acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano incrementando su aprovechamiento, generan beneficios que dan derecho a las entidades públicas a participar en las plusvalías resultantes de dichas acciones. Esta participación se destinará a la defensa y fomento del interés común a través de acciones y operaciones encaminadas a distribuir y sufragar equitativamente los costos del desarrollo urbano, así como al mejoramiento del espacio público y, en general, de la calidad urbanística del territorio municipal o distrital.

administración referente a la posibilidad de descontar del valor comercial del avalúo, el valor mayor generado por el anuncio del proyecto u obra que constituye el motivo de utilidad pública para la adquisición.

Es relevante poner de presente que los avalúos comerciales al momento de la adquisición del predio no pueden realizarse de manera abstracta y sin tener en cuenta el contexto de la zona antes del inicio del proyecto, en consideración a que, precisamente, los avalúos de referencia constituyen el parámetro indispensable y concreto para poder establecer la participación de la administración en la plusvalía resultante de la acción urbanística.

Como se indicó en párrafos anteriores, la finalidad del artículo objeto de cuestionamiento es evitar que en los avalúos se presenten incrementos injustificados en el valor de los terrenos por el solo hecho del anuncio del proyecto, circunstancia esta que tendría lugar, eventualmente, cuando culmine en su totalidad.

Es así como el avalúo del inmueble debe ser el reflejo de la realidad de las condiciones físicas y normativas del terreno al momento de la negociación, dirigido a que el precio establecido no ocasione un menoscabo o desmedro económico del patrimonio del titular del derecho de dominio ni tampoco que el valor obtenido constituya un instrumento de enriquecimiento sin causa, en clara afectación de los intereses de la administración y, por supuesto, del erario.

Bajo tales presupuestos, se encuentra ajustada a los postulados contenidos en el artículo 61 de la Ley 388 de 1997 y en el Decreto 1420 de 1998 la carga que debe soportar el propietario del terreno atinente a demostrar que el incremento en el valor de este, deviene de las mejoras o inversiones directamente realizadas por él, por la suficiente razón de que cuenta con los elementos probatorios necesarios y pertinentes para acreditar que el precio del avalúo

---

Los concejos municipales y distritales establecerán mediante acuerdos de carácter general, las normas para la aplicación de la participación en la plusvalía en sus respectivos territorios.

En concordancia con lo normado en el artículo 61 ibídem.

debe ser superior al señalado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, o la autoridad que haga sus veces.

Resulta prácticamente imposible que la administración demuestre que el valor mayor del terreno no tiene como causa directa el anuncio del proyecto urbanístico, dado que desconoce la existencia de las inversiones o mejoras hechas por el propietario, lo que de suyo aparejaría como consecuencia que el principio de la carga de la prueba se torne nugatorio, bajo el entendido de que el incremento que se busca obtener debe estar debidamente acreditado por quien lo alega.

Lo anterior permite a la administración tener certeza de que el valor mayor pretendido por el propietario del inmueble no obedece a un alza en los precios del suelo, producto de las expectativas económicas que se puedan generar por el solo hecho del anuncio del proyecto.

Por consiguiente, en la decisión demandada no subyace ninguna práctica o política circunscrita a impedir la variación de los precios en los avalúos para la adquisición de predios, ya que es claro que lo pretendido por la Alcaldía Mayor es, además de garantizar el derecho al debido proceso a los propietarios de los inmuebles en el proceso de enajenación voluntaria, evitar un alza que esté relacionada con el anuncio del proyecto.

Ahora bien, debe resaltarse que, contrario a lo alegado por el recurrente, el artículo acusado no implica bajo ninguna circunstancia que el avalúo de referencia que realice el Distrito Capital sea el definitivo para establecer el precio del terreno, sobre la base de considerar que en los artículos 61 de la Ley 388 de 1997 y 25 del Decreto 1420 de 1998 es clara la obligación que tienen las entidades de elaborar un avalúo comercial al momento de llevarse a cabo la negociación, el cual tiene una vigencia de un año, y que deberá estar sujeto a los requisitos y métodos señalados en la normatividad urbanística vigente al momento de la oferta de compra.

El cumplimiento de los parámetros para la elaboración de los avalúos es indispensable para demostrar la veracidad, legalidad y

exigibilidad de la información en ellos consignada, pues, solo con la observancia plena de aquellos será claro que el avalúo fue elaborado de acuerdo con las normas que regulan la materia, y por ende, el acto o actos administrativos que ordenen la eventual expropiación tendrán el debido y necesario soporte legal, fáctico y probatorio.

Por los anteriores argumentos, la sentencia apelada deberá ser confirmada por estar acorde con la solución que jurídicamente corresponde a la cuestión planteada a la presente instancia.

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,

F A L L A

PRIMERO: Confírmase la sentencia del 18 de diciembre de 2012 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en Descongestión.

SEGUNDO: En firme esta sentencia y previas las comunicaciones del caso, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

Este proyecto fue discutido y aprobado en sesión de la fecha.

CÓPIESE Y NOTIFÍQUESE

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Presidente

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Consejera

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Consejero

ALBERTO YEPES BARREIRO
Consejero