

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejera Ponente: MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de mayo de dos mil quince (2015)

Ref.: 250002324000200700030
01

AUTORIDADES DISTRITALES

Actora: MARÍA HERMELINDA
SUÁREZ SALAMANCA

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por el Distrito Capital contra la sentencia proferida el 10 de febrero de 2011 por la Sección Primera, Subsección A, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual accedió a las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA

La ciudadana María Hermelinda Suárez Salamanca, mediante apoderado, en demanda presentada el 17 de enero de 2007, solicitó declarar la nulidad de las Resoluciones 2214 de 2006 (15 de junio) y 4455 de 2006 (18 de

septiembre), mediante las cuales la Directora Técnica de Predios del Instituto de Desarrollo Urbano de Bogotá expropió el inmueble ubicado en la AC 54 Sur No. 105 A – 57 de Bogotá, de su propiedad, y ordenó el pago de CUATROCIENTOS TREINTA MILLONES TRESCIENTOS SEIS MIL CIENTO PESOS (\$430.306.100.00) a título de precio indemnizatorio.

1.1. HECHOS

Mediante Decreto 410 de 2005 (4 de noviembre)¹ el Alcalde Mayor de Bogotá declaró la existencia de condiciones de urgencia para adelantar la adquisición, por razones de utilidad pública e interés social, de los inmuebles requeridos para ejecutar el proyecto vial conocido como *“Avenida Longitudinal de Occidente”*.

Bajo el anterior contexto, el 26 de diciembre de 2005 el Director General del Instituto de Desarrollo Urbano de Bogotá expidió la Resolución 9033, con el fin de adquirir, a través del procedimiento de expropiación administrativa, el inmueble ubicado en la AC 54 Sur No. 105 A – 57 de Bogotá, de propiedad de la ciudadana María Hermelinda Suárez Salamanca.

Debido a que no se llegó a un acuerdo para la enajenación voluntaria del inmueble, la Directora Técnica de Predios del Instituto de Desarrollo Urbano de Bogotá expidió la Resolución 2214 de 2006 (15 de junio), a través de la cual expropió el inmueble referido y ordenó el pago a su propietaria de CUATROCIENTOS TREINTA MILLONES TRESCIENTOS SEIS MIL CIENTO PESOS (\$430.306.100.00), a título de precio indemnizatorio, atendiendo a lo

¹ Por el cual el Alcalde Mayor de Bogotá declaró la existencia de condiciones de urgencia por razones de utilidad pública e interés social.

expuesto en el Informe Técnico de Avalúo No. 08-12776A de 2005, realizado por la Cámara de Propiedad Raíz Lonja Inmobiliaria.

Dentro del término legal la señora María Hermelinda Suárez Salamanca interpuso recurso de reposición contra la Resolución 2214 de 2006 (15 de junio), pues no estuvo de acuerdo con la decisión adoptada por el Instituto de Desarrollo Urbano.

Mediante Resolución 4455 de 2006 (18 de septiembre) la Directora Técnica de Predios del Instituto de Desarrollo Urbano de Bogotá confirmó lo decidido en la Resolución 2214 de 2006 (15 de junio).

1.2. LAS PRETENSIONES

La actora solicita lo siguiente:

1. Declarar nula la Resolución 2214 de 2006 (26 de diciembre), a través de la cual la Directora Técnica de Predios del Instituto de Desarrollo Urbano de Bogotá expropió el inmueble ubicado en la AC 54 Sur No. 105 A – 57 de Bogotá, y le pagó, a título de precio indemnizatorio, una suma equivalente a CUATROCIENTOS TREINTA MILLONES TRESCIENTOS SEIS MIL CIENTO PESOS (\$430.306.100.00).
2. Declarar nula la Resolución 4455 de 2006 (18 de septiembre), a través de la cual la Directora Técnica de Predios del Instituto de Desarrollo Urbano de Bogotá resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 2214 de 2006 (26 de diciembre), confirmando lo decidido.

3. Condenar a la entidad demandada a pagar SETECIENTOS SESENTA Y DOS MILLONES CUATROCIENTOS TREINTA Y CUATRO MIL CUATROCIENTOS PESOS (\$762.434.400.00) por el valor del predio expropiado (12.707.24m²), DOSCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$200.000.000.00) a título de daño emergente, DOSCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$200.000.000.00) a título de lucro cesante y CIENTO OCHENTA MILLONES DE PESOS (\$180.000.000.00) por concepto de compensación.

4. Condenar en costas y agencias en derecho a la entidad demandada.

1.3. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

La demandante considera que los actos acusados contrarían los artículos 29 y 58 de la Constitución Política; 3, 61, 65 y 67 de la Ley 388 de 1997²; 36 de la Ley 9 de 1989³; 241 del Código de Procedimiento Civil; 1613 del Código Civil; 21 del Decreto 1420 de 1998⁴; 20 de la Resolución 762 de 1998 (23 de octubre)⁵ y 2 de la Resolución 149 de 2002 (21 de marzo)⁶.

1.3.1. Artículos 29 y 58 de la Constitución Política; 3, 61 y 67 de la Ley 388 de 1997; 36 de la Ley 9 de 1989; 1613 del Código Civil; 21 del Decreto 1420 de 1998; 20 de la Resolución 762 de 1998 (23 de octubre) y 2 de la Resolución 149 de 2002 (21 de marzo)

² Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.

³ Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.

⁴ 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.

⁵ Por la cual el Director General del Instituto Geográfico Agustín Codazzi establece la metodología para la realización de los avalúos ordenados por la Ley 388 de 1997.

⁶ Por la cual el Director General del Instituto Geográfico Agustín Codazzi modifica la Resolución 0762 de 23 de octubre de 1998

Sostiene que las resoluciones acusadas violan los artículos citados, que hacen referencia al trámite que debe seguirse para realizar una expropiación administrativa, debido a que el precio indemnizatorio que fijan para el bien que se le expropió, ubicado en la AC 54 Sur No. 105 A – 57 de Bogotá (que a su juicio es de producción agrícola y ganadera), omitió incluir el valor del daño emergente, el lucro cesante y la compensación.

Precisamente, afirma que la Cámara de Propiedad Raíz Lonja Inmobiliaria, a quien la Alcaldía de Bogotá contrató para avaluar los inmuebles que expropiaría para ejecutar el proyecto vial conocido como *“Avenida Longitudinal de Occidente”*, no tasó adecuadamente el perjuicio que le ocasionaría la expropiación de su predio, desconociendo que los artículos 1613 del Código Civil y 21 del Decreto 1420 de 1998 disponen, respectivamente, que *“La indemnización que decretare el juez comprenderá el daño emergente y el lucro cesante”* y *“para los efectos del avalúo de que trata el artículo 37 de la Ley 9 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”*.

Adicionalmente, señala que el avalúo de su inmueble no contó con los soportes técnicos que exige el artículo 1º de la Resolución 762 de 1998 (23 de octubre) para su cabal tasación, pues fijó el precio indemnizatorio con base en el método de comparación o mercado sin establecer cuáles eran las

ofertas o transacciones recientes de bienes semejantes y comparables al suyo.

1.3.2. Artículo 65 de la Ley 388 de 1997

Pone de presente que el artículo 65 de la Ley 388 de 1997 señala que *“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”*.

Bajo el anterior contexto, solicita declarar la nulidad de los actos acusados, considerando que no se motivaron adecuadamente, habida cuenta que no expusieron las razones por las que se expidieron con criterio de declaración de urgencia.

1.3.3. Artículos 29 de la Constitución Política y 241 del Código de Procedimiento Civil

Afirma que las Resoluciones 2214 de 2006 (15 de junio) y 4455 de 2006 (18 de septiembre) violan el debido proceso, pues fijan el precio indemnizatorio de su inmueble con base en un Informe Técnico de Avalúo impreciso, que no tuvo en cuenta el daño emergente, el lucro cesante y el valor de la compensación que sufrió en su patrimonio.

2. LA CONTESTACIÓN

El IDU se opuso a las pretensiones de la demanda, manifestando que el avalúo del inmueble ubicado en la AC 54 Sur No. 105 A – 57 de Bogotá tasó adecuadamente el precio indemnizatorio que pagó por el mismo, pues utilizó el método comparativo de mercado, haciendo un estudio del modelo matemático de potencial de desarrollo, de acuerdo con la vivienda de interés prioritario, social y de comercio.

Indicó que el precio indemnizatorio del inmueble fue acertado, pues se acompasó con el avalúo comercial del mismo, al amparo de lo dispuesto en el artículo 67 de la Ley 388 de 1997 que dispone *“En el mismo acto que determine el carácter administrativo de la expropiación, se deberá indicar el valor del precio indemnizatorio que se reconocerá a los propietarios, el cual será igual al avalúo comercial...”*.

Solicitó no reconocer la compensación pedida por la actora, debido a que dicho perjuicio sólo existiría si se hubiera gravado su inmueble, lo cual nunca ocurrió.

3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

3.1. La actora reiteró los argumentos expuestos en la demanda.

3.2. El IDU manifestó que el precio indemnizatorio que pagó por el inmueble ubicado en la AC 54 Sur No. 105 A – 57 de Bogotá superó en un 200% su valor catastral.

Asimismo, solicitó no acceder a una eventual condena por lucro cesante y compensación, pues la actora no había probado tales perjuicios durante el trámite del proceso.

4. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

La Sección Primera, Subsección A, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante sentencia de 10 de febrero de 2011, accedió a las pretensiones de la demanda, declarando la nulidad de las Resoluciones 2214 de 2006 (15 de junio) y 4455 de 2006 (18 de septiembre).

Manifestó que el avalúo realizado por la Cámara de Propiedad Raíz Lonja Inmobiliaria, al inmueble ubicado en la AC 54 Sur No. 105 A – 57 de Bogotá, no cuantificó adecuadamente el precio indemnizatorio, pues omitió hacer referencia al lucro cesante padecido por la actora.

Afirmó que la tasación del precio indemnizatorio se hizo con base en los métodos comparativo y residual, pero no contó con los soportes para establecer las ofertas y transacciones recientes de bienes similares ni de *“ventas de un proyecto de construcción”*.

No reconoció la indemnización solicitada a título de compensación, alegando que ella sólo se pagaba cuando el bien no había sido adquirido por la entidad pública.

A título de restablecimiento del derecho ordenó al IDU hacer un nuevo peritazgo, para avaluar debidamente el precio indemnizatorio y el lucro cesante que dejó de percibir la actora con la expropiación de su inmueble.

En la parte resolutive de la sentencia resolvió:

“Primero. DECLÁRANSE no probadas las excepciones propuestas por la entidad demandada.

Segundo. DECLÁRASE la nulidad de las Resoluciones No. 2214 calendada el día 15 de junio de 2006, proferida por la Directora Técnica de Predios del Instituto de Desarrollo Urbano de Bogotá D.C., y No. 4455 calendada el día 18 de septiembre de 2006, en virtud de la cual la Directora Técnica de Predios del Instituto de Desarrollo Urbano de Bogotá D.C. confirmó en todas sus partes la Resolución No. 2214 calendada el día 15 de junio de 2006.

Tercero. A título de restablecimiento del derecho, ORDÉNASE al Instituto de Desarrollo Urbano – IDU practicar un nuevo dictamen pericial al inmueble, ajustado a todos los requisitos establecidos en la Ley 388 de 1997, artículos 61, 65 y 2, numeral 3; el Decreto 1420 de 1998 y las Resoluciones No. 762 de octubre 23 de 1998 y No. 149 de abril 5 de 2002, expedidas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi I.G.A.C., todo conforme al artículo 58 de la Constitución Política, como también las demás normas correspondientes. En ese nuevo avalúo deberá tenerse en cuenta el criterio establecido por la Corte Constitucional⁷ relacionado con los elementos de

⁷ Puede verse, entre otras, las sentencias: C-1074 de 2002 y C-476 de 2007

afectación que comporte la expropiación en el siguiente sentido:

(...)

Lo anterior por cuanto no se tuvo en consideración el avalúo del lucro cesante en la forma como fue solicitada por la actora en sede administrativa. Una vez obtenido el nuevo avalúo, en caso que establezca un valor diferente, el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU deberá actuar conforme a ese resultado.

En la elaboración del nuevo avalúo no se dará aplicación a la compensación señalada por el artículo 37 de la Ley 9ª de 1989, por no tener derecho a ella.

Cuarto. DENIÉGANSE las demás pretensiones de la demanda. (...)⁸ (Se resalta)

5. RECURSO DE APELACIÓN

El IDU solicita revocar la sentencia proferida el 10 de febrero de 2011 por la Sección Primera, Subsección A, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, manifestando que el avalúo realizado por la Cámara de Propiedad Raíz Lonja Inmobiliaria se acompasa con la normativa técnica que regula el procedimiento de expropiación administrativa, fijado para el efecto en el Decreto 1420 de 1998 y en las Resoluciones 762 de 1998 (23 de octubre) y 149 de 2002 (21 de marzo).

Señala que el avalúo del inmueble ubicado en la AC 54 Sur No. 105 A – 57 de Bogotá fija un precio indemnizatorio justo, pues está hecho por una entidad competente, con base en el método de comparación de mercado a que hacen referencia los artículos 25 del Decreto 1420 de 1998 y 1 a 4 de la Resolución 762 de 1998 (23 de octubre).

⁸ Folios 162 y 163, Cuaderno 1

Pone de presente que el avalúo realizado por la Cámara de Propiedad Raíz Lonja Inmobiliaria no fue tachado de falso, por lo que debe presumirse que su contenido es cierto.

Igualmente, manifiesta que no puede indemnizar a la actora por un área de terreno superior a la que le expropió, como lo pretende equivocadamente en el libelo de la demanda.

Por último señala que la actora recibió CUATROCIENTOS TREINTA MILLONES TRESCIENTOS SEIS MIL CIEN PESOS (\$430.306.100.00), a título de precio indemnizatorio, respecto de los cuales el Tribunal Administrativo de Cundinamarca no se pronunció.

6. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA

6.1. La actora reiteró los argumentos expuestos en la demanda.

6.2. El IDU reiteró lo dicho en el recurso de apelación contra la sentencia proferida el 10 de febrero de 2011 por la Sección Primera, Subsección A, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Corresponde a la Sala examinar los argumentos expuestos por el IDU en el recurso de apelación, a los cuales se circunscribirá el análisis en esta instancia, para determinar si es dable o no revocar la sentencia proferida el

10 de febrero de 2011 por la Sección Primera, Subsección A, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Al efecto, se advierte que el recurrente argumenta como cargos: i) la correcta indemnización del inmueble ubicado en la AC 54 Sur No. 105 A – 57 de Bogotá, debido a que cumplió con lo dispuesto en los artículos 25 del Decreto 1420 de 1998 y 1 a 4 de la Resolución 762 de 1998 (23 de octubre), ii) la imposibilidad de indemnizar a la actora por un área superior a la que se le expropió y iii) el pago de CUATROCIENTOS TREINTA MILLONES TRESCIENTOS SEIS MIL CIEN PESOS (\$430.306.100.00) que entregó a la actora a título de precio indemnizatorio.

Bajo el anterior contexto, pasa la Sala a estudiar los cargos expuestos por el IDU en el recurso de apelación.

1. Caso Concreto

El IDU considera que los actos mediante los cuales expropió el inmueble ubicado en la AC 54 Sur No. 105 A – 57 de Bogotá tasaron adecuadamente el precio indemnizatorio que pagó por él a la actora, pues, a su juicio, se expidieron al amparo de lo dispuesto en los artículos 25 del Decreto 1420 de 1998 y 1 a 4 de la Resolución 762 de 1998 (23 de octubre), que establecen el método de comparación de mercado para la elaboración de avalúos.

Por su parte la Sección Primera, Subsección A, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, sostuvo que el precio indemnizatorio del inmueble fue inadecuado, pues pese a que se tasó con base en el método comparativo y

residual, no contó con los soportes para establecer las ofertas y transacciones recientes de bienes similares ni de “*ventas de un proyecto de construcción*”.

En este orden de ideas, el problema jurídico que debe resolver la Sala consiste en establecer si el precio indemnizatorio que fijó el IDU, a través de la Cámara de Propiedad Raíz Lonja Inmobiliaria, por el inmueble ubicado en la AC 54 Sur No. 105 A – 57 de Bogotá, fue correcto o no.

Empero, antes de examinar el caso concreto es necesario recordar la normativa que regula la manera como debe realizarse el avalúo del precio indemnizatorio en una expropiación administrativa.

1.1. Normatividad que regula la manera como debe realizarse el avalúo del precio indemnizatorio en una expropiación administrativa

El artículo 17 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, establece que “*Siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie podrá ser privado de ella sino en caso evidente de necesidad pública, debidamente justificada y previa una justa indemnización.*”

Asimismo, el artículo 21 del Pacto de San José de Costa Rica, relativo a los derechos económicos y sociales, que por virtud de lo dispuesto en el artículo 94 de la Constitución Política de 1991 hace parte del llamado “bloque de constitucionalidad” señala que “*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”.*

Se advierte, entonces, que los daños y perjuicios que se originan en el acto mediante el cual se decreta la incorporación al dominio público de bienes de propiedad particular presupone indiscutiblemente la obligación de indemnizar de manera previa e integral al afectado, a fin de restablecer el equilibrio roto por la privación patrimonial a la cual se le somete. En efecto, la persona que se ve afectada por la expropiación de un inmueble no debe asumir a título personal un detrimento en su patrimonio, pues es una garantía superior reparar el daño que se le ocasiona con una indemnización completa.

Esta línea de pensamiento ha sido seguida por la Corte Constitucional, quien en sentencia C-153 de 1994 dijo que la indemnización que se paga al propietario del bien que se expropia debe comprender no sólo el valor del bien sino el de “...*los daños que sean consecuencia directa e inmediata de la expropiación*”. Precisamente, por ello, señala más adelante que “...*la indemnización prevista en el artículo 58 de la Constitución es reparatoria y debe ser plena, ya que ella debe comprender el daño emergente y el lucro cesante que hayan sido causados al propietario cuyo bien ha sido expropiado.*”⁹.

No en vano el artículo 62 de la Ley 388 de 1997 señala: “*La indemnización que decretare el juez comprenderá el daño emergente y el lucro cesante. El*

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C 153 de 1994

daño emergente incluirá el valor del inmueble expropiado, para el cual el juez tendrá en cuenta el avalúo comercial elaborado de conformidad con lo aquí previsto.” Asimismo, en sentencia de 26 de septiembre de 2013 (M.P. Guillermo Vargas Ayala) esta Sala dijo “...en cuanto el lucro cesante, el evaluador debe verificar las condiciones mismas del inmueble y determinar si se encuentra destinado a actividades productivas o si sobre él recae una afectación que limite temporal o definitivamente los posibles ingresos de los propietarios, sin que dichos valores sean tenidos en cuenta para el avalúo del bien sino para el precio indemnizatorio, todo esto siguiendo las reglas contenidas en el artículo 21 del Decreto 1420 de 1998 y sin perjuicio de que el particular aporte elementos probatorios que demuestren que la cuantía de los daños materiales supere el monto estimado en el avalúo, caso en el cual, deberá incrementarse el quantum de la indemnización.”¹⁰.

En sentido similar, esta Sala, en sentencia de 14 de mayo de 2009 (M.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta) señaló: *“debe entenderse que la decisión de expropiar un bien del dominio privado, comporta necesariamente la obligación de indemnizar el daño, todo el daño y nada más que el daño, esto es, sin pecar por exceso o por defecto, pues es claro que una indemnización que exceda los límites de lo justo, o que resulte ser parcial o incompleta, se aparta del postulado de justicia consagrado por el constituyente. Así las cosas, toda indemnización que se torne írrita o injusta ocasiona un menoscabo o desmedro económico al patrimonio de la persona afectada con la expropiación, a quien le asiste el*

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia de 26 de septiembre de 2013, Rad.: 63001233100020070002501, Actora: María Edilia Jaramillo García, M.P. Guillermo Vargas Ayala

derecho subjetivo de ser indemnizada conforme a la garantía constitucional ya mencionada.”¹¹.

Ahora bien, para cumplir con los fines de la indemnización, en los términos anotados en la normativa expuesta, la autoridad administrativa cuenta con mecanismos legales que le permiten fijar el precio indemnizatorio y las condiciones para el pago del mismo. Así lo establecen los artículos 61 y 67 de la Ley 388 de 1997 a cuyo tenor se lee:

“Artículo 61. 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.

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...” Se subraya y se resalta)

¹¹ Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia de 14 de mayo de 2009, Rad.: 05001233100020050350901, Actor: Walter de Jesús Osorio Ciro, M.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta

*“Artículo 67. Indemnización y forma de pago. **En el mismo acto que determine el carácter administrativo de la expropiación, se deberá indicar el valor del precio indemnizatorio** que se reconocerá a los propietarios, **el cual será igual al avalúo comercial** que se utiliza para los efectos previstos en el artículo 61 de la presente Ley...” (Se subraya y se resalta)*

Estos artículos permiten diferenciar el llamado precio de adquisición del precio indemnizatorio, pues mientras el primero hace referencia al valor del inmueble, establecido conforme el avalúo que para dichos efectos realiza la entidad correspondiente; el segundo comprende, además de aquel, el daño emergente y el lucro cesante, así como los demás perjuicios que merezcan ser resarcidos para garantizar una indemnización integral.

En este orden de ideas, se puede afirmar que el avalúo del inmueble determina el precio de adquisición, de manera que si este no cumple con los requisitos legales que permiten inferir que el valor otorgado fue el resultado de un estudio técnico apropiado, el precio indemnizatorio se verá necesariamente afectado.

Sobre el particular los artículos 25 del Decreto 1420 de 1998¹² y 1 a 4 de la Resolución 762 de 1998 (23 de octubre)¹³ disponen que para la elaboración de los avalúos a que se refiere la Ley 388 de 1997 debe aplicarse uno de los siguientes métodos, o si el caso lo amerita varios de ellos:

1. El método de comparación o de mercado: Que busca establecer el valor comercial del bien, a partir del estudio de las ofertas o transacciones recientes de bienes semejantes y comparables al del objeto de avalúo. Tales ofertas o transacciones se clasifican, analizan e interpretan para llegar a la estimación del valor comercial.
2. El método de renta o capitalización por ingresos: Que busca establecer el valor comercial de un bien a partir de las rentas o ingresos que puedan obtener el mismo bien o inmuebles semejantes y comparables por sus características físicas, de uso y ubicación, trayendo a valor presente la suma de los probables ingresos o rentas generadas en la vida remanente del bien objeto de avalúo, con una tasa de capitalización o interés.
3. El método de costo de reposición: Que busca establecer el valor comercial del bien objeto de avalúo estimando el costo total para construir a precios de hoy de un bien semejante al que es objeto de avalúo; restándole la depreciación acumulada y adicionando al valor así obtenido la utilidad.

¹² Por el cual el Presidente de la República reglamenta parcialmente los artículos 37 de la Ley 9 de 1989; 27 del Decreto Ley 2150 de 1995; 56, 61, 62, 67, 75, 76, 77, 80, 82, 84 y 87 de la Ley 388 de 1997; y 11 del Decreto Ley 151 de 1998, que hacen referencia al tema de avalúos.

¹³ Por la cual el Director General del Instituto Geográfico Agustín Codazzi establece la metodología para la realización de los avalúos ordenados por la Ley 388 de 1997.

4. El método residual: Que busca establecer el valor comercial del bien, normalmente para el terreno, a partir de estimar el monto total de las ventas de un proyecto de construcción, acorde con la reglamentación urbanística vigente y de conformidad con el mercado del bien final vendible, en el terreno objeto de avalúo. Para encontrar el valor total del terreno se debe descontar al monto total de las ventas proyectadas, los costos totales y la utilidad esperada del proyecto constructivo. Es indispensable que además de la factibilidad técnica y jurídica se evalúe la comercial del proyecto o sea la real posibilidad de vender lo proyectado.

En suma, esta es la normativa a la que debe acudir la autoridad administrativa para fijar el precio indemnizatorio del bien que es materia de expropiación administrativa, pues debe garantizar que éste repare de forma plena al perjuicio ocasionado.

1.2. Fondo del Asunto

El artículo 2° de la Resolución 2214 de 2006 (15 de junio)¹⁴ señala que *“el valor del precio indemnizatorio de la expropiación que se decide por la presente resolución es de CUATROCIENTOS TREINTA MILLONES TRESCIENTOS SEIS MIL CIEN PESOS MONEDA CORRIENTE (430.306.100.00), de acuerdo con lo señalado en el artículo cuarto de la Resolución No. 9033 del 26 de diciembre de 2005”*. A su turno, el artículo 4° de la Resolución 9033 de 2005 (25 de diciembre) indica que *“...el valor del precio indemnizatorio que presenta el Instituto de Desarrollo Urbano es de*

¹⁴ A través de la cual la Directora Técnica de Predios del Instituto de Desarrollo Urbano del IDU adquirió el inmueble ubicado en la AC 54 Sur No. 105 A – 57 de Bogotá, mediante el procedimiento de expropiación administrativa.

CUATROCIENTOS TREINTA MILLONES TRESCIENTOS SEIS MIL CIENTO PESOS MONEDA CORRIENTE (430.306.100.00). Para dar cumplimiento al artículo 13 de la Ley 9ª de 1989 y al artículo 67 de la Ley 388 de 1997, en concordancia con el artículo 61 de la misma norma, se anexa fotocopia del **Informe Técnico de Avalúo No. 08-12776A de fecha 07 de diciembre de 2005**, practicada por la Cámara de la Propiedad Raíz Lonja Inmobiliaria, de acuerdo con los parámetros y criterios establecidos en el Decreto 1420 de 1998”.

En este sentido, a folios 78 a 80 del Anexo 1, obra copia del avalúo No. 12776 A-2005, practicado por la Cámara de la Propiedad Raíz Lonja Inmobiliaria, con base en el cual se fijó el valor indemnizatorio señalado. En este documento se lee:

“5. CARACTERÍSTICAS DEL PREDIO

5.1. Ubicación: El predio se encuentra ubicado al Sur Occidente de la ciudad de Bogotá D.C., al oriente del Río Bogotá, en el sector denominado Cañaveralejo, Barrio Santa Fé de Bosa, cercano al canal de Cundinamarca.

(...)

5.2. Terreno

5.2.1. Área Total: 12.707.24m²

5.2.2. Área Reversa Vial: 12.294.46m²

5.2.3. Topografía: Plana

5.2.4. Ubicación en la Manzana: Terreno en mayor extensión

5.2.5. Forma Geométrica: Rectangular

5.2.6. Estrato: Sin asignar

5.2.7. Uso Actual: Terreno sin desarrollo con posibilidad de desarrollo en plan parcial. Con cultivos transitorios.

5.3. Construcciones: Predio sin construcciones.

5.4. Servicios Públicos: Sin servicios públicos instalados.

6. CARACTERÍSTICAS DEL SECTOR

(...)

6.2. Actividades Predominantes: Terrenos sin desarrollar, vivienda de interés social, comercio local y colegios.

6.3. Estrato: Uno o dos.

(...)

7. FACTORES Y ESTUDIO ECONÓMICO

7.1. Factores: Su ubicación dentro del sector, su ubicación de la UPZ 86 El Porvenir, la norma urbanística, las posibilidades de desarrollo constructivo, las vías que comunican con todos los puntos de la ciudad, la facilidad de transporte público.

7.2. Estudio Económico: **Se utilizaron los siguientes métodos: método comparativo de mercado. Se elaboró un modelo matemático de potencial de desarrollo, de acuerdo con la norma urbanística vigente, en vivienda de interés prioritario, vivienda de interés social y comercio.**

8. RESULTADO DEL AVALÚO – ÁREA AFECTADA –

Descripción	Área m ²	VR. Unitario	Valor Total
Terreno en Reserva	12.294.46	\$35.000.00	\$430.306.100.00
Total Avalúo			\$430.306.100.00

(...)

9. OBSERVACIONES

MARCO JURÍDICO: El avalúo se realizó dentro del Marco Jurídico de la Ley 388 de 1997, el decreto Reglamentario 1420 y la Resolución 762 de 1998, legislación vigente para la realización de avalúos comerciales, para la adquisición de predios, por parte del Estado” (Se resalta y subraya)

De lo expuesto se observa que la Cámara de la Propiedad Raíz Lonja Inmobiliaria adoptó el “**método comparativo de mercado**” para avaluar el bien de la actora en CUATROCIENTOS TREINTA MILLONES TRESCIENTOS SEIS MIL CIENTO PESOS (\$430.306.100.00). Por consiguiente, dicha entidad debió ceñirse a las reglas técnicas para la aplicación de este método, dictadas por el Instituto Geográfico Agustín

Codazzi en el artículo 1 de la Resolución 762 de 1998 (23 de octubre), a cuyo tenor se lee:

“Artículo 1. Método de comparación o de mercado. Es la técnica valuatoria que busca establecer el valor comercial del bien, a partir del estudio de las ofertas o transacciones recientes, de bienes semejantes y comparables al del objeto de avalúo. Tales ofertas o transacciones deberán ser clasificadas, analizadas e interpretadas para llegar a la estimación del valor comercial.” (Se resalta y subraya)

En estricto cumplimiento de la disposición precitada, el avalúo y sus memorias, realizados por la Cámara de la Propiedad Raíz Lonja Inmobiliaria, debían contener como mínimo los estudios de las ofertas o transacciones recientes de bienes semejantes y comparables al que era objeto de avalúo.

Sin embargo, debido a que no existe una documentación en tal sentido, que sirva de soporte para sustentar la forma como se utilizó el método de avalúo, las resoluciones acusadas que fijan el precio indemnizatorio del inmueble se encuentran viciadas de validez. Precisamente, por ello, el precio indemnizatorio debe ser fijado nuevamente, pues cuando el avalúo practicado dentro del proceso de expropiación administrativa no cumple con los requisitos reseñados, se afecta negativamente el precio indemnizatorio, violentando el derecho a la indemnización plena que tiene el particular.

Bajo el anterior contexto, esta Sala ha precisado que los avalúos efectuados en un proceso de expropiación administrativa deben contener unas características mínimas en orden a garantizar el cabal desarrollo de los principios de publicidad, transparencia y contradicción, lo cual ocurre cuando el afectado conoce claramente todos los criterios y estudios de comparación

con base en los cuales se fijó el precio de adquisición del inmueble. En efecto, sobre el particular, en sentencia de 14 de mayo de 2009 (M.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta) se dijo:

***“A juicio de la Sala no basta simplemente con anunciar en el avalúo cuál fue el método empleado en su elaboración o con señalar que en su diseño se dio estricta aplicación a las disposiciones de la Ley 388 de 1997, en el Decreto 1420 de 1998 y en la Resolución 762 del mismo año, pues de conformidad con los principios de publicidad, transparencia y contradicción que gobiernan la gestión administrativa y por razón de la lealtad debida a los administrados, las comparaciones efectuadas deben ser explicitadas y dadas a conocer al propietario del inmueble cuyo traspaso forzoso se pretende, quien como resulta obvio pensar, tiene todo el derecho de saber cuáles fueron los criterios y parámetros de comparación que se tuvieron en cuenta y cuáles las operaciones que se realizaron para determinar el monto de la respectiva indemnización expropiatoria. De ninguna otra manera podría el particular entrar a controvertir un avalúo, cuando el valor asignado a cada metro cuadrado aparezca infundada e inexplicablemente señalado por el titular de la potestas expropriandi, sin que se conozca en el fondo de dónde se dedujo ese valor ni cuáles fueron las negociaciones inmobiliarias, las ofertas o los avalúos recientes que sirvieron de parámetro para realizar la mencionada comparación.”*¹⁵ (Se resalta)**

En suma, se encuentra que el precio indemnizatorio que fijó el Instituto de Desarrollo Urbano en las resoluciones acusadas no fue correcto, ya que no se ajustó a las exigencias legales que regulan la materia, pues el avalúo adolece de evidentes falencias y omitió sin razón incluir los datos necesarios que dieran cuenta de los estudios de las ofertas o transacciones recientes de

¹⁵ Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia de 14 de mayo de 2009, Rad.: 05001233100020050350901, Actor: Walter de Jesús Osorio Ciro, M.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

bienes semejantes y comparables al que era objeto de avalúo. De hecho, era posible recaudar dicha información, pues el avalúo No. 12776 A-2005, practicado por la Cámara de la Propiedad Raíz Lonja Inmobiliaria al inmueble ubicado en la AC 54 Sur No. 105 A – 57 de Bogotá, señaló que el uso del predio era el de un “*Terreno sin desarrollo...*” y que dentro de las características del sector en que se encontraba ubicado estaban las de “*...Terrenos sin desarrollar...*”, lo que a juicio de la Sala corresponde a bienes semejantes y comparables al de la actora.

A propósito, en un caso análogo en el que esta Sala conoció de una demanda interpuesta en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento contra los actos mediante los cuales la Alcaldía de Armenia fijó el precio indemnizatorio de un inmueble que expropió por vía administrativa en el Barrio Buenos Aires se dijo:

“Según se ha visto, el avalúo practicado dentro del proceso de expropiación administrativa objeto de este litigio no cumple con los requisitos reseñados y, teniendo en cuenta que este constituye la herramienta de la cual se sirve la Administración para fijar el precio de adquisición del inmueble y que su falta de rigurosidad afecta negativamente el precio indemnizatorio, se violenta el derecho a la indemnización plena que tiene el particular. En otras palabras, cuando en un caso como el presente se comprueba que el avalúo realizado es irregular por no cumplir con los mínimos técnicos, el precio indemnizatorio tiene que ser nuevamente fijado.”

En definitiva, la Sala encuentra que el precio indemnizatorio no se ajusta a las exigencias legales debido a que el avalúo adolece de mostradas falencias y omitió, sin razón aparente o conocida, incluir los datos necesarios que dieran cuenta de las encuestas que sirvieron de fundamento para fijar el precio

del bien. En consecuencia, se deberá proceder conforme lo dispone el artículo 71 de la Ley 388 de 1997, para que el Tribunal de origen realice la diligencia de que trata el literal b) del numeral 7 de ese artículo, de forma tal que se profiera el correspondiente auto de liquidación y ejecución de la sentencia.¹⁶ (Se resalta)

Fuerza es, entonces, confirmar el sentido del fallo, al constatar que los argumentos expuestos por el IDU en el recurso de apelación no tienen vocación de prosperidad, pues se advierte que los actos mediante los cuales se expropió el inmueble ubicado en la AC 54 Sur No. 105 A – 57 de Bogotá están viciados de validez, ya que se expidieron desatendiendo lo dispuesto en el artículo 1 de la Resolución 762 de 1998 (23 de octubre), esto es, sin contar con una documentación que sirviera de soporte para sustentar “...el estudio de las ofertas o transacciones recientes, de bienes semejantes y comparables al del objeto de avalúo.”.

Sin embargo, la Sala observa que debe modificar el numeral “tercero” la sentencia apelada, en el sentido de ordenar que el nuevo dictamen pericial lo haga un auxiliar de la justicia que no sea parte en el proceso ni ostente la condición de coadyuvante o interviniente, ya que resulta inadmisibles que la parte demandada sea la llamada a determinar el valor de la condena que se le ha impuesto.

Justamente, esta Sección, en anteriores oportunidades, se ha pronunciado acerca de la necesidad de que no sea la parte vencida en el proceso la encargada de realizar el dictamen que permita establecer el valor de la

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia de 26 de septiembre de 2013. Rad.: 63001233100020070002501, Actora: María Edilia Jaramillo García, M.P. Guillermo Vargas Ayala

condena que se le impone, pues ello viola los principios de transparencia, imparcialidad y sinceridad. Precisamente, en sentencia de 24 de marzo de 2011 (M.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta) la Sala dijo:

*“Si bien las consideraciones que anteceden son en sí mismas suficientes para atender las súplicas de la entidad apelante, **la Sala considera necesario formular las siguientes consideraciones adicionales con respecto al hecho de que en el numeral 4° de la parte resolutive del fallo impugnado, el Tribunal de origen, invocando las potestades que le confieren los artículos 180 y 233 del C. de P. C., y el artículo 170 del C. C. A., haya decidido dejar en manos de la entidad demandada la responsabilidad de elaborar el dictamen definitivo, tras desestimar el avalúo practicado por el perito.***

La Sala considera que esa determinación es a todas luces contraria a derecho y en particular al debido proceso y a los derechos de audiencia y defensa, pues resulta completamente absurdo e inadmisibile que sea precisamente la parte demandada la llamada a determinar el valor de la condena que le fue impuesta, sin que su contraparte pueda controvertir el resultado de la valoración efectuada.

Al respecto es preciso recordar que en tratándose de los trámites de expropiación por vía administrativa, una vez agotada la vía gubernativa y después de dictado el auto admisorio de la demanda en el proceso especial de nulidad y restablecimiento del derecho regulado por los artículos 68 y 71 de la Ley 388 de 1997, el ente público que ejerce la potestas expropriandi, pierde por completo la competencia para pronunciarse sobre el valor de la indemnización, correspondiendo a partir de ese momento al Tribunal Administrativo en cuya jurisdicción se encuentra ubicado el inmueble expropiado, en primera instancia, adoptar la decisión de mérito que dirima la controversia surgida entre la administración y

el administrado en torno al precio reconocido y pagado en sede administrativa.

La Sala considera que al adoptar la decisión apelada, el Tribunal de origen se despojó de manera equivocada de la facultad de señalar el monto de la indemnización debida, trasladándola sin fundamento jurídico alguno a la parte demandada, convirtiéndola en juez y parte, cercenando por contera toda posibilidad de contradicción y renunciando a su valoración futura.

La Sala no puede pasar por alto que de conformidad con las normas adjetivas que disciplinan el proceso, el dictamen debe ser realizado necesariamente por un auxiliar de la justicia, es decir, por un “tercero”, entendido en un sentido rigurosamente procesal, es decir, por una persona que no sea parte principal en el mismo y que no ostente en él la condición de coadyuvante o interviniente y que cuente, como es obvio, con las capacidades técnicas y profesionales necesarias para el cumplimiento de su encargo.

Por razones de simple lógica, es preciso que el dictamen a rendir sea elaborado con la más absoluta transparencia, imparcialidad y sinceridad, propósitos éstos que serían imposibles de alcanzar, de permitirse que las valoraciones sean efectuadas por una de las partes, pues es de esperarse que ésta, movida por sus propios intereses, adopte posturas completamente sesgadas y poco objetivas. La providencia impugnada, al permitir que el dictamen sea rendido directamente por el INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO –IDU-, está impidiendo que el mismo sea objeto de tacha por la parte actora y está dando lugar al incumplimiento de la obligación que tiene el Tribunal de valorar el resultado de la experticia conforme a los dictados de la sana crítica, desconociendo con ello principios cardinales del proceso así como los derechos y garantías procesales de que son titulares los propietarios del inmueble

expropiado, quienes precisamente han hecho uso de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, para que sea la jurisdicción y no la administración la que determine cual es el monto justo y pleno de la indemnización.”¹⁷ (Se resalta)

Aunado a lo anterior, la Sala debe hacer hincapié en que el nuevo peritazgo que el Tribunal ordenó realizar, para avaluar debidamente el precio indemnizatorio del inmueble ubicado en la AC 54 Sur No. 105 A – 57 de Bogotá, debe hacerse sobre los 12.294.46m² expropiados, según lo dispone el artículo 1 de la Resolución 2214 de 2006 (15 de junio)¹⁸, y no sobre los 12.707.24m² a que hace referencia la actora en el libelo de la demanda¹⁹, pues tal extensión de terreno corresponde a un área mayor a la que realmente se le expropió.

No sobra destacar que el pago de CUATROCIENTOS TREINTA MILLONES TRESCIENTOS SEIS MIL CIEN PESOS (\$430.306.100.00) que entregó el IDU a la actora, a título de precio indemnizatorio²⁰, por el inmueble que le expropió en la AC 54 Sur No. 105 A – 57 de Bogotá, no afecta en modo alguno la reclamación que ésta hace, pues se acompasa con lo dispuesto en el artículo 70 de la Ley 388 de 1997, que en punto de los efectos de la decisión de expropiación por vía administrativa señala: *“La entidad que ha dispuesto la expropiación pondrá a disposición inmediata del particular*

¹⁷ Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia de 24 de marzo de 2011. Rad.: 250002324000200589136501, Actores: Inversiones Lago de Córdoba S.A. en liquidación y Otros

¹⁸ Resolución 2214 de 2006 (15 de junio). **“Artículo 1. disponer la expropiación por vía administrativa de un inmueble ubicado en la AC 54 Sur No. 105 A – 57 de la ciudad de Bogotá... en un área de 12.294.46m² de terreno, conforme al registro topográfico No. 12776A, donde aparece debidamente delimitado y alinderado...”**. (Se resalta y subraya)

¹⁹ Folio 11, Cuaderno 1

²⁰ Folio 20

expropiado, según sea el caso, el valor total correspondiente... del precio indemnizatorio que se paga de contado y los documentos de deber correspondientes a los cinco contados sucesivos anuales del saldo... En caso de que los valores y documentos de deber no se pongan a disposición del propietario o no se consignen dentro de los términos... la decisión de expropiación por vía administrativa no producirá efecto alguno y la entidad deberá surtir nuevamente el procedimiento expropiatorio”.

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

F A L L A

1° MODIFÍCASE el numeral “*tercero*” de la sentencia proferida el 10 de febrero de 2011 por la Sección Primera, Subsección A, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual accedió a las pretensiones de la demanda, el cual quedará así:

“Tercero. A título de restablecimiento del derecho, ORDÉNASE practicar un nuevo dictamen pericial al inmueble, ajustado a todos los requisitos establecidos en la Ley 388 de 1997, artículos 61, 65 y 2, numeral 3; el Decreto 1420 de 1998 y las Resoluciones No. 762 de octubre 23 de 1998 y No. 149 de abril 5 de 2002, expedidas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi I.G.A.C., todo conforme al artículo 58 de la Constitución Política, como también las demás normas correspondientes. En ese nuevo avalúo deberá tenerse en cuenta el criterio establecido por la

Corte Constitucional²¹ relacionado con los elementos de afectación que comporte la expropiación.

El nuevo dictamen pericial deberá realizarlo un auxiliar de la justicia que no sea parte en el proceso ni ostente la condición de coadyuvante o interviniente en el mismo, para atender los principios de transparencia, imparcialidad y sinceridad. Su designación estará a cargo de la Sección Primera, Subsección A, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

En la elaboración del nuevo avalúo no se dará aplicación a la compensación señalada por el artículo 37 de la Ley 9ª de 1989, por no tener derecho a ella.”

2º **CONFÍRMASE** en todo lo demás la sentencia apelada.

3º En firme esta providencia, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la referencia.

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO
GONZÁLEZ
Presidenta

MARÍA ELIZABETH GARCÍA

²¹ Puede verse, entre otras, las sentencias: C-1074 de 2002 y C-476 de 2007



GUILLERMO VARGAS AYALA
MORENO

MARCO ANTONIO VELILLA