**EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA – Marco jurídico y jurisprudencial**

El artículo 58 de la Constitución Política define el derecho a la propiedad privada, en los siguientes términos: (…) La Corte Constitucional en relación con la interpretación del artículo 58 constitucional, ha determinado los principios que lo desarrollan, así: *“*En esa vía, la jurisprudencia de esta Corporación ha distinguido los principios que desarrolla el artículo 58 de la Carta:: i) la garantía a la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles[[;](https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-227-11.htm#_ftn5) ii) la protección y promoción de formas asociativas y solidarias de propiedad[[;](https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-227-11.htm#_ftn6) iii) el reconocimiento del carácter limitable de la propiedad; iv) las condiciones de prevalencia del interés público o social sobre el interés privado[;](https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-227-11.htm#_ftn8) v) el señalamiento de su función social y ecológica[;](https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-227-11.htm#_ftn9) y, vi) las modalidades y los requisitos de la expropiación.”Ahora, la misma Corporación Constitucional en relación con la expropiación por vía administrativa, ha señalado: (…) Por su parte, en desarrollo del anterior precepto constitucional, la Ley 9° de 1989, estableció instrumentos para la adquisición y expropiación de inmuebles por motivos de utilidad pública e interés general, posteriormente fue modificada por la Ley 388 de 1997, la cual reguló en su Capítulo VIII – artículo 63 y subsiguientes, el procedimiento que se adelanta para que llevar a cabo la expropiación por vía administrativa. En ese orden de ideas, conforme a la Ley 388 de 1997 para recurrir a la expropiación por la vía administrativa, es necesario que existan condiciones de urgencia, mencionadas taxativamente en el artículo 64 ibidem, y que se presenten motivos de utilidad pública o interés social especificados en el artículo 63 ibidem con los cuales se autoriza este tipo de expropiaciones. De acuerdo con la jurisprudencia y normatividad expuesta, la administración puede imponer al titular del dominio de un inmueble obligaciones en beneficio de la sociedad, de manera que, el contenido social de las obligaciones limita el derecho de propiedad del particular, siempre y cuando tal limitación se cumpla en interés público o beneficio general de la comunidad, el interés individual del propietario debe ceder, en estos casos, ante el interés social. Bajo ese panorama, el Estado puede, a través de las autoridades competentes y bajo la condición de que existan motivos vinculados al cumplimiento de la función social de la propiedad o a la realización de intereses comunes, en virtud de lo establecido en el inciso final del artículo 58 de la Constitución es posible privar de la propiedad a las personas, previa indemnización, cuando el legislador haya definido motivos de utilidad pública o interés social.

EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA – En el caso concreto se niega la nulidad de los actos administrativos por los cuales el municipio de Tunja declaró la urgencia para la construcción del eje de desarrollo vial e integración urbana del nor-oriente de la ciudad y ordenó expropiación administrativa del predio para hacerlo.

De conformidad con la reforma a la demanda, la parte actora pretende de forma principal la nulidad de los actos administrativos por los cuales la entidad demandada -Municipio de Tunja-, i) declaró las condiciones de urgencia para una obra pública en el municipio de Tunja (Decreto 0067 de 31 de enero de 2007), ii) ordenó la expropiación administrativa del predio identificado con folio de matrícula inmobiliaria No.070-85057 (Resolución No.1594 de 29 de agosto de 2007), y iii) resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No.1594 de 2007 (Resolución No.1866 de 8 de octubre de 2007), como consecuencia de ello, pretende se condene a la demandada a iv) a suspender todas las acciones y operaciones en curso para utilizar el bien expropiado y a adelantar las acciones que permitan dejar el estado de las cosas en su estado anterior, v) a pagar la indemnización integral debida por haber expropiado ilegalmente el bien inmueble, y vi) se reintegre el bien inmueble expropiado al patrimonio de los Demandantes. Por su parte, la Entidad demandada indicó que el procedimiento administrativo de expropiación adelantado y en virtud del cual fueron proferidos los actos administrativos cuya nulidad se pretende, obedeció al consagrado en la Ley 388 de 1997, se adelantó conforme a cada uno de los parámetros normativos, por lo que, a efectos de determinar el precio de adquisición, tomó como referencia el avaluó practicado por la Lonja de Avaluadores Profesionales e Inmobiliarios de Boyacá, garantizándose de esta forma el justo pago por el precio del inmueble. (…) Luego de examinar cada uno de los cargos de la demanda, la Sala advierte que la parte demandante no logró desvirtuar la presunción de legalidad de los actos administrativos contenidos en el Decreto 0067 del 31 de enero de 2007, y las Resoluciones No. 1594 del 29 de agosto de 2007 y 1866 del 8 de octubre de 2007; en tanto evidencia la Sala que en el caso que se estudia: i) El municipio de Tunja, mediante el Decreto 0067 de 31 de enero de 2007, declaró las condiciones de urgencia para una obra pública, acto administrativo que se encuentra debidamente motivado en razones de utilidad pública y/o interés social (construcción del eje de desarrollo vial e integración urbana del nor-oriente de Tunja), sustentado en la ejecución de programas y proyectos de infraestructura vial y sistemas de transporte masivo, a su vez, se tiene que la declaratoria de urgencia se ciñó a lo establecido en la Ley 388 de 1997. ii) De acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, la publicación de los actos administrativos de carácter general es un presupuesto de eficacia, y no de validez; en ese sentido, el Acuerdo 001 de 30 de enero de 2007 mediante el cual se otorgó la facultad al alcalde para declarar las condiciones de urgencia, existe y cobró vigencia desde el momento en que es producido por la Administración, esto es, desde el 30 de enero de 2007, por lo que, puede darse aplicabilidad al mismo aún antes de efectuarse su publicación sin que ello afecte la validez de los actos de ejecución, es decir, que tal circunstancia no afecta la validez del acto administrativo que se expidió en desarrollo de la facultad que le fue otorgada (Decreto 0067 de 2007). iii) El predio objeto de expropiación fue declarado de utilidad pública mediante el Acuerdo Municipal No.0030 de 28 de diciembre de 2006, por lo que, el argumento del parte demandante relacionado con la ausencia de declaratoria de utilidad pública del predio objeto de expropiación queda sin soporte alguno. iv) A los dictámenes periciales practicados dentro del proceso, le fueron advertidas irregularidades y falencias, lo que imposibilita darles plena credibilidad en relación con el justiprecio del inmueble expropiado, en tanto no cumplieron con los presupuestos establecidos en la Ley 388 de 1997 y la Resolución IGAC 620 de 2008, por lo tanto, no son prueba suficiente para desvirtuar las falencias de la pericia aportada por la Lonja de Avaluadores que fuera tenida en cuenta por el municipio de Tunja en los actos administrativos demandados, y comoquiera que no fue aportado o practicado medio probatorio adicional con el propósito de desvirtuar el precio indemnizatorio fijado en los avalúos realizados dentro de los trámites administrativos, se impone concluir que la parte demandante no cumplió con la carga de desvirtuar la legalidad de las valoraciones contenidas en los actos administrativos demandados. En hilo con lo anterior, no es procedente declarar la nulidad de los actos demandados, y consecuencia, las pretensiones de la demanda serán negadas.

**NOTA DE RELATORÍA:** La providencia que se presenta al público ha sido modificada solo para incluir sus anteriores descriptores y restrictores, mas no para variar su contenido. Por lo anterior, el código de seguridad del mismo no corresponde al de la original. No obstante, puede ocurrir que en la conversión del documento PDF a Word puede quedar con algunas imperfecciones en el texto. Para validar la integridad de la providencia los interesados pueden consultarla y descargarla a través de la plataforma SAMAI siguiendo este link:

|  |
| --- |
| [http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list\_pro cesos?guid=150002331005200700908001500123](http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos?guid=150002331005200700908001500123) |



Tribunal Administrativo de Boyacá

Sala de Decisión No. 5

Magistrada Ponente: Beatriz Teresa Galvis Bustos

Tunja, veinticinco (25) de enero de dos mil veintitrés (2023)

|  |  |
| --- | --- |
| Medio de control: | Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Expropiación |
| Demandantes: | Blanca Lilia Torres, Olga Soraya Rojas de Sandoval, Liliana del Pilar Rojas Martínez, Ruth Cecilia Rubio Rueda, Harold  Octavio Rojas Hurtado y Paco Reynel Rojas Hurtado |
| Demandado: | Municipio de Tunja |
| Expediente: | 15000-23-31-005-**2007-00908**-00 |
| Acumulado | 15000-23-31-005-**2008-00079**-00 |
| Link de consulta: | [http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list\_pro cesos?guid=150002331005200700908001500123](http://samairj.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/list_procesos?guid=150002331005200700908001500123) |

# OBJETO DE LA DECISIÓN

Se procede a proferir sentencia de primera instancia en el trámite iniciado por Blanca Lilia Torres Rodríguez, Olga Soraya Rojas de Sandoval, Liliana del Pilar Rojas Martínez, Ruth Cecilia Rubio Rueda, Harold Octavio Rojas Hurtado y Paco Reynel Rojas Hurtado, contra del municipio de Tunja, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

**I.** **ANTECEDENTES**

**Demanda**

# Pretensiones

1. La demandante formuló las siguientes pretensiones:

Proceso 2007-00908:

***“****Primero*

*Que se declare que es nulo el Artículo Segundo de la Resolución 1594 del 29 de agosto de 2007, proferida por el señor ALCALDE DEL MUNICIPIO DE TUNJA. “Por medio del cual se ordena una expropiación por vía administrativa, del predio identificado con folio de matrícula inmobiliaria No.070-85057 porque en tal artículo, se establece un precio que no corresponde al verdadero valor del predio que se expropia ya que se fijó sin la realización de un avalúo que cumpliera con los requisitos fijados por la ley en cuanto al perito evaluador y el predio real del inmueble.*

*Segundo*

*Que como restablecimiento del derecho de la señora BLANCA LILIA TORRES RODRÍGUEZ, se condene al MUNICIPIO DE TUNJA, a pagarle el precio real conforme al valor que se demuestre en juicio, mas los intereses de mora desde la fecha en que debió pagarse el precio del promedio expropiado administrativamente y aquella en que se realice el pago.*

*Tercero*

*Que se condene en costas al MUNICIPIO DE TUNJA”*

Proceso 2008-00079

*“1. Que se declare la nulidad de la resolución 1594 de 2007 expedida por el Alcalde Mayor de Tunja mediante la cual ordena la expropiación administrativa de un área del predio identificado con folio de matrícula inmobiliaria 007085057 del Circulo de Instrumentos Públicos de Boyacá.*

1. *Que se declare la nulidad de la Resolución 1866 de 2007 expedida por el Alcalde Mayor de Tunja mediante la cual resuelve el recurso de reposición presentado contra la resolución 1594 de 2007, confirmándola.*

1. *Como consecuencia de la declaración de nulidad, se solicita el restablecimiento del derecho lesionado ordenando a costa de la Alcaldía Mayor de Tunja la demolición de las obras que se han construido en el área expropiada del inmueble identificado con matrícula inmobiliaria 007085057 de Tunja.*

*4.Tambien como consecuencia de la declaración de nulidad, se solicita que la Alcaldía Mayor de Tunja restituya todos los elementos destruidos con la intervención que la Alcaldía mayor de Tunja ha autorizado en el predio identificado con matrícula inmobiliaria 007085057.*

1. *Igualmente se solicita que, previa valoración pericial, se paguen todas las sumas dejadas de recibir por no poder explotar el área expropiada del bien inmueble, desde la fecha de la expedición de la resolución 1594 de 2007 hasta la fecha en que se haga efectiva la sentencia que ponga fin al presente proceso.*

1. *Como pretensión subsidiaria, en caso de no declararse la nulidad de las resoluciones 1594 de 2007 y 1866 de 2007 se solicita, previa valoración pericial, el pago del precio indemnizatorio calculado de acuerdo a los parámetros determinados por la Jurisprudencia y la ley.”*

# Fundamentos fácticos

Como hechos relevantes, en los procesos 2007-00908 y 2008-00079 se expuso:

* Las demandantes son propietarias cada una en una séptima parte del predio con cédula catastral No.01-002-00016-0070, e identificado con Matricula Inmobiliaria No.070-85057.

* Mediante el Acuerdo No.0030 de 2006 el Concejo municipal de Tunja, declaró de utilidad pública la totalidad del bien inmueble, para destinarlo a la construcción del eje de desarrollo vial e integración urbana del nororiente de Tunja, y facultó al alcalde para iniciar el trámite del proceso de expropiación por la vía administrativa y/o negociación directa.

* A través de la Resolución No.1104 de 2007 el municipio de Tunja inicia el proceso de expropiación administrativa del predio identificado con Matricula Inmobiliaria No.070-85057.

* Mediante Resolución No.1594 de 2007 se ordena la expropiación administrativa del inmueble, el valor fijado para el predio expropiado fue de Setenta y Dos Millones Ciento Veinticinco Mil Cincuenta Pesos

($72.125.850.00)

* Contra la anterior resolución fue interpuesto recurso de reposición, el cual fue resuelto mediante Resolución No.1866 de 2007, confirmando en todas sus partes la resolución recurrida.

# Fundamentos de derecho

1. La parte actora invocó como normas violadas por los actos administrativos respecto de los cuales pretende la declaratoria de nulidad, los artículos 1, 2., 6 y 58 de la Constitución Política, artículos 8, 10, 15, 60, 63, 64, 65, 68 y 71 de la Ley 388 de 1997, artículo 107 de la Ley 99 de 1993, artículos 21-numeral 4° literal A, 24 numeral 2° literal C del Acuerdo 014 de 2001; artículo 27 del Decreto 2150 de 1995, artículos 3, 8 y 12 del Decreto 1420 de 1998, artículo 37 de la Ley 9 de 1989, y la Resolución No.762 de 1998.

1. Como concepto de violación dentro del proceso 2007-00908, se indicó que los actos administrativos infringieron las normas en que debían fundarse, en tanto se desconocen los criterios usados para el avalúo del precio del inmueble expropiado, lo cual es un requisito ineludible para fijar el precio comercial, que a su vez es un requisito *sine qua non* para la expropiación administrativa

1. Señaló que de acuerdo con el artículo 58 de la constitución política, establece que el propietario del predio objeto de expropiación tiene derecho a ser indemnizado con un “justo precio”, de ahí la necesidad de que el avaluó sea previo a la decisión de expropiación y debe ser determinado por la entidad legitimada para expropiar, por lo que, si se acude a otros medios no permitidos por la Ley se desconoce el respeto al derecho de propiedad y demás derechos adquiridos.

1. Por su parte, dentro del proceso acumulado 2008-00079, se señala que los actos administrativos demandados fueron indebidamente motivados, en tanto en su parte motiva no se indica ningún motivo de utilidad pública para autorizar la expropiación y tampoco se determina las condiciones de urgencia que permitan adelantar el procedimiento por vía administrativa, y tal falta de motivación impide que se ejerza de manera efectiva el derecho de defensa, en tanto no fue posible establecer con certeza si la situación que permite la expropiación amerita sea considerada como urgente.

1. Sostuvo que existe falta de correspondencia entre el uso que el Plan de Ordenamiento Territorial otorga al área del predio expropiado y la destinación del mismo, toda vez que el predio tiene como uso principal el de protección y recuperación ambiental, y no se encuentra como uso compatible la construcción de ningún tipo de vías.

1. Refirió que, el monto de indemnización fijado en los actos administrativos demandados no garantiza que el patrimonio del titular del derecho de propiedad sobre el inmueble objeto de expropiación sea completamente indemnizado, pues el cálculo del resarcimiento no se limita al valor comercial del bien, sino que debe incluir los daños y perjuicios sufridos por el afectado por el hecho de la expropiación.

1. Agregó que, se violaron los factores de competencia establecidos para avalúos en casos de expropiación, puesto que de acuerdo con el artículo 27 del Decreto 2150 de 1995 y los artículos 3, 8 y 12 del Decreto 1420 de 1998, el avaluó debió realizarlo un perito registrado, inscrito y autorizado por una lonja de Propiedad Raíz de la Ciudad de Tunja, sin embargo, en este caso el perito evaluador es miembro activo de una lonja de propiedad domiciliada en la ciudad de Bogotá.

1. Señaló que existen imprecisiones en el avalúo al sustentarlo únicamente con lo establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial, y no tuvo en cuenta el certificado de libertad y tradición del inmueble, lo que lo llevo a evaluar el predio como una zona de protección ambiental, cuando debió valorar el terrero sin tener en cuenta la afectación, en tanto al no encontrarse inscrita, se debe calificar como inexistente.

1. Aseveró que existió una errónea selección del método valuatorio, en tanto el perito evaluador el único factor que tuvo en cuenta para determinar el valor del inmueble fue el de las encuestas que realizó, las cuales de acuerdo a la ley solo deben realizarse cuando por algún motivo el perito no haya podido obtener transacciones recientes o cuando tenga dudas de los resultados encontrados.

**II.** **TRÁMITE PROCESAL**

# Presentación y admisión de la demanda

1. Las demandas de los procesos 15001-23-31-005-**2007-00908**-00 y 15000-2331-005-**2008-00079**-00, fueron radicadas de manera individual 18 de diciembre de 2007 y el 8 de febrero de 2008 de marzo de 2021 respectivamente (fl.25 C.1 y 185 c.exp.2008-00079). Las demandas fueron admitidas mediante autos de 11 de junio de 2008 y 21 de mayo de 2008, respectivamente, y se ordenó su fijación en lista.

1. Mediante auto de 24 de octubre de 2012, se resolvió: i) dejar sin efectos las actuaciones adelantadas en el proceso 2008-00079 inclusive desde la fijación en lista efectuada a partir del día 30 de julio de 2008, ii) declaró la nulidad de las actuaciones adelantadas en el proceso 2007-00908 a partir del 11 de junio de 2008 inclusive, iii) decreto la acumulación de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho con radicado 2007-00908 y 2008-00079, y iv) decretó la suspensión del proceso con radicado No.2008-00079 hasta tanto no se notifique personalmente a la entidad demandada en el proceso acumulado con radicado No.2007-00908 (fls.147 – 153 C.3)

1. Por auto de 20 de marzo de 2013 se concede ante el Consejo de Estado recurso de apelación interpuesto en contra del auto de 24 de octubre de 2012 (fl.164 C.3).

1. El 4 de agosto de 2014 la Sección Primera del Consejo de Estado, admite el recurso de apelación, y ordena que sea puesto a disposición de la parte contraria por el término de 3 días (fl.187 C.3).

1. Posteriormente, mediante auto de 4 de diciembre de 2020 la Sección Primera del Consejo de Estado, acepta el desistimiento del recurso de apelación interpuesto en contra del auto proferido el 24 de octubre de 2012 (fls.194-197 C.3)

1. Mediante auto de 30 de abril de 2021, esta Corporación obedece y cumple lo resuelto por la Sección Primera del Consejo de Estado en auto de 4 de diciembre de 2020, y ordena que por Secretaría se realicen las gestiones necesarias para garantizar el acceso al expediente hibrido. (Archivo 002 – One Drive)

1. Por auto de 3 de junio de 2021, se resuelve: i) admitir la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por Blanca Lilia Torres contra el municipio de Tunja, ii) en cumplimiento del artículo 127 del C.C.A. se ordenó notificar personalmente al agente del Ministerio Público, iii) se ordenó que se fije en lista por el término de 5 días conforme el numeral 4° del artículo 71 de la Ley 388 de 1997.

(Archivo 008 – One Drive).

# Contestación de la demanda (Archivo n.°014 – One Drive)

1. A través de apoderado judicial, el municipio de Tunja dio contestación a las demandas de los procesos acumulados, se opuso a las pretensiones de cada una ellas, expuso como argumentos de defensa que, los motivos de utilidad pública e interés social del momento (construcción del eje de desarrollo vial e integración urbana del nor-oriente de la ciudad), fueron los que conllevaron a la administración municipal a adelantar el proceso administrativo de expropiación del inmueble conforme al procedimiento consagrado en la Ley 388 de1997.

1. Sostuvo que el procedimiento administrativo de expropiación adelantado y en virtud del cual fueron proferidos los actos administrativos cuya nulidad se pretende, obedeció al consagrado en la Ley 388 de 1997 y se adelantó conforme a cada uno de los parámetros normativos. Agregó que, a efectos de determinar el precio de adquisición, tomó como referencia el avaluó practicado por la Lonja de Avaluadores Profesionales e Inmobiliarios de Boyacá, garantizándose de esta forma el justo pago por el precio del inmueble.

1. Dijo que, la parte demandante considera que el precio pagado no constituye el valor real del inmueble, lo cual debe ser objeto de prueba, sin embargo, precisó que la Ley 388 de 1997 establecía que el valor a pagar en este tipo de expropiaciones administrativas obedece al valor comercial determinado bien sea por el IGAC o por peritos privados inscritos en la Lonja o asociaciones correspondientes, y en este caso, el valor comercial del inmueble objeto de expropiación fue establecido por peritos inscritos en la Lonja de Avaluadores Profesionales e Inmobiliarios de Boyacá.

1. Precisó que, dentro del procedimiento de expropiación administrativa, el Concejo municipal de Tunja mediante el Acuerdo No.001 de 2007, facultó al alcalde para declarar las condiciones de urgencia para la ejecución del proyecto denominado *“construcción del eje de desarrollo vial e integración urbana del nororiente de la ciudad”*, que mediante Convenio interadministrativo Bo.0003 de 2007, celebrado entre el Departamento de Boyacá y el municipio de Tunja, se aunaron esfuerzos para la adquisición de los predios necesarios para la ejecución del proyecto, y posteriormente, mediante la Resolución No.11004 de 2007 se ordenó el inicio del proceso de expropiación administrativa, por lo que, el procedimiento se ciñó a lo establecido en la Ley 388 de 1997.

1. Señaló que el derecho a la propiedad privada no es absoluto, en tanto goza de unos límites, como el bien común y la prevalencia del interés general sobre el particular, y en este caso, los actos administrativos demandados fueron expedidos en razón al desarrollo de un interés público, y no obedecieron a razones caprichosas e infundadas, tampoco fueron expedidos con falsa motivación o con desconocimiento del debido proceso de los demandantes.

1. Hizo referencia al precedente judicial del Consejo de Estado, sobre la elaboración de los avaluaos practicados dentro de los procedimientos de expropiación administrativa, a ese efecto, trajo en cita la decisión proferida el 5 de mayo de 2020 por el Consejo de Estado dentro de los procesos acumulados con radicado No.15001233100020070054602 y 15000233100220080007700, en un caso que guarda estrecha relación con el caso bajo estudio*,* por debatirse la expropiación administrativa y el valor indemnizatorio reconocido a los propietarios de predios aledaños al que es objeto de estudio y contener pretensiones de idéntica naturaleza; proceso en el que el Alto Tribunal desestimó las pretensiones de la demanda, al considerar que no fueron desvirtuadas las presunciones de legalidad.

1. Sostuvo que los dictámenes periciales en cada uno de los procesos, fueron elaborados bajo el mismo método *“COMPARATIVO DE MERCADO*” y con los mismos argumentos utilizados en aquellos procesos respecto de los cuales el Consejo de Estado en sentencia de 5 de mayo de 2020, al estudiarlos determinó no tenerlos en cuenta por error en su práctica e inaplicación del Decreto 1420 de 1998 y la Resolución No.620 de 2008, sumado a que los avalúos que fueron aportados en el presente proceso, se soportaron en la Resolución No.762 de 1998, la cual había sido derogada por la Resolución No.620 de 2008, razones que en su criterio.

1. En relación el argumento de la falsa motivación por no existir condiciones de urgencia para adelantar el proyecto vial, dijo mediante el Decreto municipal No.0067 de 31 de enero de 2007 se declararon las condiciones de urgencia, y a través del Acuerdo Municipal No.001 de 2007 se facultó al alcalde de Tunja para declarar las condiciones de urgencia para la ejecución del proyecto “construcción del eje de desarrollo vial de integración urbana del nor oriente de la ciudad que adelanta la

Gobernación de Boyacá”, por lo que la declaratoria de urgencia fue legal y obedeció a motivos de interés y utilidad pública.

1. En cuanto al argumento relacionado con la falta de correspondencia entre el uso y destinación establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial para el predio expropiado, dijo que, de acuerdo con el artículo 5° de la Ley 9° de 1989 la ronda del río y las áreas de protección ambiental son clasificadas como espacio público, sumado a que de acuerdo con el certificado CUS-lote 160/07 expedido por la Oficina

Asesora de Planeación de la época, estableció: *“(…) se aprecia que según los planos P-57 (Plan vial Zona Urbana) y P-59 (Espacio Público) del P.O.T dentro de esta área se encuentran planteadas vías paralelas al río Jordán (permitiendo para la construcción de las mismas la ejecución de toda la infraestructura requerida llámese cimentaciones, sub-bases, bases pasos elevados etc.)”,* por lo que, no se cambia el uso del suelo del predio, el cual sigue siendo ronda del rio área de protección ambiental, sino que menciona los usos compatibles para dichas rondas.

1. Propuso como excepciones las que denominó: i) inexistencia de causal de nulidad de los actos administrativos demandados, ii) ineptitud sustantiva de la demanda, iii) existencia de precedente judicial del Consejo de Estado en un caso de idéntica naturaleza en el cual fue decantado el análisis respecto de la correcta elaboración de los avalúos practicados y se negaron las pretensiones, iv) falta de integración del litis consorcio necesario, y v) falta de legitimación en la causa por pasiva.

# Reforma a la demanda (Archivos No.20 y 21)

1. Mediante correo electrónico de 2 de julio de 2021, el apoderado de las demandantes dentro de los procesos 2007-00908 y 2008-00079, esto es las señoras Olga Soraya Rojas de Sandoval, Liliana del Pilar Rojas Martínez y Ruth Cecilia Rubio Rueda, presentó reforma a la demanda, a fin de modificar la parte demandante para incluir en una sola a las demandantes dentro de los procesos acumulados, presentar las pretensiones de forma unificada, ampliar los hechos de la demanda, incluir nuevas pruebas y excluir otras.

1. En la reforma de la demanda se formularon las siguientes pretensiones:

*“PRETENSIONES PRINCIPALES*

***PRIMERA:*** *Que se declare la nulidad del Decreto 0067 del 31 de enero de 2007 expedido por el Alcalde Municipal de Tunja “Por el cual se declaran las condiciones de urgencia para una obra pública en el Municipio de Tunja” porque las condiciones de urgencia invocadas eran inexistentes.*

***SEGUNDA:*** *Que se declare la nulidad de la Resolución 1594 del 29 de agosto de 2007 “por medio de la cual se ordena la expropiación administrativa del predio identificado con folio de matrícula inmobiliaria No. 070-85057”, proferida por el Alcalde Municipal de Tunja porque el inmueble expropiado no fue declarado como de utilidad pública ni existían las condiciones de urgencia para adelantar la expropiación por vía administrativa.*

***TERCERA:*** *Que se declare la nulidad de la Resolución 1866 del 8 de octubre de 2007 “por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 1594 de 29 de agosto de 2007”.*

***CUARTA:*** *Que a título de restablecimiento del derecho se condene al Municipio de Tunja a suspender todas las acciones y operaciones en curso para utilizar el bien expropiado y a adelantar las acciones que permitan dejar el estado de las cosas en su estado anterior, es decir tal como se encontraban antes de expedir los actos administrativos demandados.*

***QUINTA:*** *Que a título de restablecimiento del derecho se condene al Municipio de Tunja a pagar la indemnización integral debida por haber expropiado ilegalmente el bien inmueble e impedir que los legítimos propietarios lo usufructuaran desde la expropiación, en el valor que se demuestre en el proceso.*

***SEXTA:*** *Que a título de restablecimiento se reintegre el bien inmueble expropiado al patrimonio de los Demandantes.*

***SÉPTIMA:*** *Que se ordene la inscripción de la Sentencia en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos para que los Demandantes recuperen totalmente la titularidad del bien expropiado.*

***OCTAVA:*** *Que se condene en costas a la Demandada.*

*II. PRETENSIONES SUBSIDIARIAS*

***PRIMERA:*** *Que se declare la nulidad del artículo segundo de la Resolución 1594 del 29 de agosto de 2007 “por medio de la cual se ordena la expropiación administrativa del predio identificado con folio de matrícula inmobiliaria No.07085057”, proferida por el Alcalde Municipal de Tunja, porque establece un precio que fue determinado con un avalúo que no cumple con los requisitos exigidos por la ley.*

***SEGUNDA:*** *Que se declare la nulidad de la Resolución 1866 del 8 de octubre de 2007 “por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 1594 de 29 de agosto de 2007”.*

***CUARTA: (sic)*** *Que a título de restablecimiento del derecho se condene al Municipio de Tunja a pagar el* ***precio indemnizatorio*** *del inmueble expropiado conforme al valor que se demuestre en el proceso, más los intereses de mora desde la fecha en que debió pagarse la indemnización integral hasta aquella en que se realice el pago.*

***QUINTA:*** *Que se condene en costas a la Demandada”. (sic) (Negrillas de texto original).*

30. En cuanto a los hechos, agregó los siguientes:

* El 30 de enero de 2007 el Concejo municipal de Tunja expidió el Acuerdo No.001 de 2007, mediante el cual se autorizó al alcalde por el término de 180 días, para declarar las condiciones de urgencia, y a su vez lo facultó para que adelantara los trámites de la expropiación de por vía administrativa de los predios requeridos para la ejecución del proyecto vial integración urbana del nororiente de Tunja.
* El 31 de enero de 2007 el alcalde expidió el Decreto No.0067 mediante el cual se declaran las condiciones de urgencia contenidas en el artículo 65 de la Ley 388 de 1997 y establece que el municipio podrá adelantar el proceso por vía administrativa de los predios requeridos para la ejecución del proyecto y que fueron declarados de utilidad pública.

* Sostuvo que el Acuerdo No.001 de 2007 que autorizaba al alcalde para declarar las condiciones de urgencia, no se encontraba vigente cuando el alcalde expidió el Decreto No.0067, pues este ultimó fue expedido el mismo día en que se estaba surtiendo la publicación del Acuerdo No.001 de 2007.

* Dijo que sin haber iniciado el proceso de expropiación y sin que se hubiera pagado el precio indemnizatorio, la dirección de contratación del departamento de Boyacá, autorizó al consorcio constructor a invadir el predio, para iniciar la obra pública, siendo a su juicio una intervención arbitraria y abusiva.

* Mediante Resolución No.1104 de 2007, el alcalde de Tunja ordenó el inicio del proceso de expropiación administrativa del predio identificado con número predial 01-02-016-0070-000, y la misma resolución constituyó oferta de compra en caso de enajenación voluntaria y ordena la inscripción de la resolución en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

* Indicó que el dictamen pericial que soportó la Resolución No. 1104 de 2007 fue objetado en lo relacionado con el área a expropiar y el valor comercial del inmueble, las cuales fueron desestimadas en su totalidad el 17 de julio de 2007.

* Mediante Resolución No.1594 de 29 de agosto de 2007, el alcalde del municipio de Tunja ordenó la expropiación de un área del terreno identificado con folio de matrícula inmobiliaria No.070-85057.

* El 1° de octubre de 2007 interpuso recurso de reposición contra la Resolución No.1594 de 2007, el cual fue resuelto mediante Resolución No.1866 de 2007, desestimándose cada uno de los argumentos que sustentaron el recurso y confirmando la Resolución No.1594 de 2007.

* Dijo que a la fecha de presentación de la reforma de la demanda (junio 2021) la alcaldía de Tunja no ha registrado las resoluciones de expropiación, y sigue cobrando los copropietarios impuesto predial sobre la totalidad del inmueble, sin descontar el área expropiada.

1. Dentro del concepto de violación, expuso como cargos de nulidad los siguientes: i) falsa e indebida motivación de la Resolución No.1594 de 2007 al no determinar en su parte motiva las condiciones de urgencia que permitan adelantar la expropiación por la vía administrativa, pues únicamente hace referencia a la Resolución No.1104 de 13 de junio de 2007 y al Decreto 0067 de 2007, y este último sustenta la condición de urgencia solo en el numeral 3 del artículo 65 de la ley 388 de 1997. Agregó que, la Gobernación de Boyacá nunca inició el procedimiento de enajenación voluntaria del bien inmueble identificado con folio de matrícula No.007085057, por hecho simple de que no tenía competencia para hacerlo, y para el 31 de enero de 2007 fecha en que fue expedido el Decreto 0067 de 2007, los propietarios del inmueble no habían manifestado su negativa de acceder a la negociación directa, pues la misma inició el 13 de junio de 2007, esto es, 6 meses después de expedido el Decreto 0067.

1. Dijo que, las causales de urgencia manifestadas por el municipio quedaron reducidas a la copia textual del numeral 3° de la Ley 388 de 1997, sin embargo, una motivación suficiente debía haber permitido al afectado conocer las condiciones de urgencia, además estar sustentada en hechos ciertos y no en caprichos, pues no es posible que la negociación directa que adelantó la administración con otros propietarios de otros predios haya servido para justificar la urgencia, cuando en realidad a los propietarios del inmueble no les fue presentada ninguna oferta de compra y no se les había notificado el inicio del proceso de expropiación; de forma que, al no existir una exposición razonada de los motivos de urgencia, se desconocen los derechos al debido proceso y de defensa.

1. Como segundo cargo de nulidad indicó que existió ii) expedición irregular del acto administrativo que declaró las condiciones de urgencia al ser proferido sin competencia, teniendo en cuenta que el Acuerdo municipal No.001 de 30 de enero de 2007 mediante el cual se autorizó al acalde para declarar las condiciones de urgencia, fue sancionado el 30 de enero de 2007 y publicado mediante fijación en cartelera el 31 de enero de 2007, por lo que su vigencia empezaba el 1° de febrero de 2007; sin embargo, el 31 de enero de 2007 el alcalde municipal expidió el Decreto No.0067 de 31 de enero de 2007, sin tener competencia para hacerlo, en tanto la vigencia del Acuerdo que lo autorizó empezó el 1° de febrero de 2007, circunstancia que conlleva a la invalidez tanto del Decreto No.0067 de 2007 y de la Resolución No.1594 de 2007, mediante la cual se ordenó la expropiación del inmueble.

1. Sostuvo como tercer cargo de nulidad iii) la falsa e indebida motivación de la Resolución No.1594 de 2007, al no haberse declarado la adquisición del inmueble como de utilidad pública, al respecto señaló que, de acuerdo con el artículo 8 numeral 9 de la Ley 388 de 1997, para efectos de decretar la expropiación administrativa del inmueble, era requisito indispensable la expedición de un acto administrativo que declare de utilidad pública la adquisición del mismo para destinarlo al proyecto de infraestructura vial, no obstante, en este caso el bien inmueble objeto de expropiación nunca fue declarado de utilidad pública por ninguna autoridad, como si fue declarada mediante el Acuerdo No.002 de 30 de enero de 2007, para los demás predios que se requirieron para adelantar el proyecto de infraestructura vial consistente en la

*“construcción del eje de desarrollo vial e integración urbana del nororiente de Tunja”.*

1. Señaló que al no existir el acto administrativo que determine que la adquisición del inmueble expropiado es de utilidad pública, no puede darse prevalencia al interés general sobre el particular, precisamente porque la condición para que prevalezca es que existan condiciones de utilidad pública, y sin la misma, todo acto de expropiación pierde eficacia.

1. Presentó como cuarto cargo de nulidad iv) la falsa motivación de la Resolución No.1594 de 2007, al determinar el precio indemnizatorio con un avalúo comercial que no cumple con los requisitos establecidos para los procesos de expropiación administrativa, al respecto señaló que, la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional ha establecido que la referencia que hace el artículo 68 de la Ley 388 de 1997 frente al valor del precio indemnizatorio y la forma de pago, refieren a un valor diferente al avalúo comercial referido en el artículo 67 de la misma ley, por lo que, el avaluó practicado para efectuar la oferta de compra directa es diferente al avalúo que debe practicarse para sustentar la resolución que ordena la expropiación administrativa del inmueble.

1. Aseveró que el monto de la indemnización que fija el artículo 2° de la Resolución No.1594 de 2007, no garantiza que el patrimonio de los propietarios del bien inmueble expropiado sea íntegramente indemnizado, en tanto, se limitó a ofrecer el supuesto valor comercial del inmueble y no un valor indemnizatorio, el cual incluyera el daño emergente, lucro cesante y los daños adicionales a la pérdida patrimonial del inmueble.

**Admisión reforma a la demanda (Archivo No.28).**

1. Mediante Auto de 10 de agosto de 2021 se admitió la reforma a la demanda presentada por Blanca Lilia Torres, Olga Soraya Rojas de Sandoval, Liliana del Pilar Rojas Martínez Ruth Cecilia Rubio Rueda, Harold Octavio Rojas Hurtado y Paco Reynel Rojas Hurtado contra el Municipio de Tunja, en cumplimiento del artículo 127 del C.C.A. se ordenó notificar personalmente al Ministerio Público y al municipio de Tunja conforme el artículo 150 del C.C.A., y se ordenó que una vez notificada la reforma de la demanda se fije en lista por el término de 5 días de acuerdo con el numeral 4° del artículo 71 de la Ley 388 de 1997.

**Contestación reforma a la demanda Municipio de Tunja (Archivo No.37).**

1. El apoderado del municipio de Tunja se opuso a la totalidad de prensiones de la demanda, en tanto los actos administrativos demandados gozan de legalidad, reitero de forma general los argumentos de defensa expuestos en la contestación de la demanda, y agregó los siguientes:

1. Sostuvo que el proceso de expropiación fue desarrollado bajo la emisión de varios actos administrativos sucesivos, por lo que, mediante el Decreto 0067 de 31 de enero de 2007 se expusieron las condiciones de urgencia para el desarrollo de una obra pública en el municipio de Tunja consistente en la construcción del eje de desarrollo vial de integración urbana del nororiente de la ciudad; de forma que a su juicio no son de recibo las manifestaciones de la parte demandante, relacionadas con que no fueron consignadas las condiciones de urgencia en las que estaban soportados los actos administrativos.

1. Dijo que el procedimiento administrativo de expropiación se realizó con respecto al debido proceso, y que no por el hecho de que el procedimiento se haya agotado en un solo momento, quiere decir que se hayan desconocido las disposiciones consagradas en la Ley 388 de 1997.

1. Agregó que, contrario a lo manifestado por la parte demandante, el inmueble objeto de expropiación identificado con matrícula inmobiliaria No.070-58057, con número predial 010200160070000, si fue previamente declarado de utilidad pública, mediante el Acuerdo 030 de 28 de diciembre de 2006.

1. Señaló que el avalúo fue elaborado por la Corporación Lonja de Avaluadores Profesionales e Inmobiliarios de Boyacá, con ocasión del Convenio Interadministrativo 003 de 2007 suscrito entre el Departamento de Boyacá y el Municipio de Tunja, el cual goza de plena validez, por lo tanto, el hecho de que el departamento haya contratado los avalúos, no quiere decir que no correspondan al municipio de Tunja, pues por temas presupuestales fue suscrito el convenio interadministrativo, con el fin de aunar esfuerzos para dar celeridad a la ejecución de la obra pública, además los avalúos fueron puestos en conocimiento de la administración municipal mediante oficio de 24 de junio de 2007.

# Decreto de Pruebas

1. Mediante auto de 14 de enero de 2022 se abre a pruebas el proceso, para el efecto se resolvió: **i)** incorporar las documentales obrantes en folios 18 a 24 del cuaderno principal del proceso 2007-00908, folios 54 a 184 cuaderno principal del proceso 2008-00079 y en el archivo 22 del expediente digital, **ii)** decretar el testimonio del Ingeniero Oscar Ricardo Corredor Quintero, quien en el mes de abril de 2007, realizó el avaluó del predio con matrícula inmobiliaria No.070-85057 del municipio de Tunja, y **iii)** requerir a los peritos Ana Cristina Ayala Sánchez y Luis Fernando Torres Ponguta, para que amplíen su experticia determinándose los puntos a los que debían referirse. (Archivo No.38)

1. El 17 de febrero de 2021 se llevó a cabo la audiencia que tenía por objeto practicar la prueba testimonial solicitada por la parte actora, relativa a la declaración del señor Oscar Ricardo Corredor Quintero y decretada en auto de 14 de enero de 2022, sin embargo, a la diligencia no compareció el testigo, se intentó comunicación vía telefónica con el mismo sin obtener respuesta alguna. Así, ante la imposibilidad de contactar al testigo, y en virtud del numeral 1 del artículo 218 del CGP, se prescindió de la declaración del testigo. Decisión que no fue objeto de recursos.

(Archivo No.49).

1. En cumplimiento del auto que decretó pruebas, la perito Ana Cristina Ayala Sánchez allegó la ampliación al dictamen pericial (Archivos No.56 a 59), y mediante auto de 1° de julio de 2021, fue puesto a disposición de las partes por el término de 3 días, en aplicación del artículo 228 del CGP (Archivo No.60)

1. Mediante auto de 12 de agosto de 2022, se i) prescindió de la contradicción en audiencia de la ampliación de la experticia rendida por la Perito Ana Cristina Ayala Sánchez, en tanto, durante el término que estuvo a disposición de las partes, no solicitaron su comparecencia; y ii) se corrió traslado a las partes para que presentarán alegatos de conclusión por escrito y al Ministerio Público para que conceptúe. (Archivo No. 62)

# Alegatos de conclusión

1. **La parte demandante, (Archivo No.65),** el apoderado de la parte actora, sostuvo que la vigencia del Acuerdo municipal No.001 de 2007 empezaba al día siguiente de su publicación, esto es el 1° de febrero de 2007, por lo que el alcalde para ejercer las facultades extraordinarias concedidas debía esperar a que el acuerdo cobrará vigencia, sin embargo, el 31 de enero de 2007 expidió el Decreto No.067 de 2007, es decir que fue expedido sin competencia, lo que conlleva a su vez la nulidad de la Resolución No.1594 de 2007, mediante la cual se ordenó la expropiación administrativa del inmueble.

1. Reiteró de forma general los argumentos expuestos en la reforma de la demanda, al sostener que no existen las condiciones de urgencia que la norma exige para que la expropiación se adelantara por vía administrativa, y que el avalúo incorporado en la Resolución No.1594 de 2007 no cumple con los requisitos exigidos en la ley para ser considerado valido.

1. **La parte demandada, (Archivo No.66),** el apoderado del municipio de Tunja, reiteró de forma general los argumentos expuestos en la contestación a la reforma de la demanda; de manera adicional se refirió a la ampliación al dictamen pericial rendido por la perito Ana Cristina Ayala Sánchez, frente al cual manifestó que, para el levantamiento del plano únicamente se tomó la parte que sería afectada por la obra y no la totalidad del predio, que además no fueron consignadas las razones para llegar a las conclusiones, tampoco fue adjuntado ningún documento que soporte sus afirmaciones, y agregó que frente al valor comercial del inmueble, la experticia no explicó sobre la metodología utilizada, y que si bien dice haber aplicado el método comparativo y de ventas, no señaló con que datos los comparó ni a partir de que tiempo los comparó, tampoco se indica la norma que faculta a aplicar la metodología.

1. Dijo que los dictámenes periciales practicados al interior del proceso, incluida su complementación, no cumplen con el marco normativo en el cual debieron soportarse, no se ciñen a los requisitos del artículo 226 del Código General del Proceso, y el método utilizado fue erróneamente practicado, toda vez que no se adjuntó soporte alguno que permita establecer la certeza de los valores del mercado a que se hace alusión.

1. En relación con los métodos para la elaboración de avalúos, trajo en cita la sentencia de 11 de octubre de 2021 proferida por el Consejo de Estado dentro del radicado No.15001-2331-000-2007-00570-01 (50122) C.P. Dra. María Adriana Marín, la cual indica fue acogida por esta Corporación en sentencia de 29 de abril de 2022 dentro del proceso con radicado 15000-2331-000-2007-00556-00, acumulados 15000-2331-002-2007-00710-00 y 15000-2331-0001-2008-000069-00, M.P. Dr. José Ascensión Fernández Osorio, luego de lo cual concluyó:

*“Con todo lo anterior, se tiene que en efecto los dictámenes periciales practicados no cumplen los parámetros establecidos tanto en el estatuto procesal como en las normas especiales varias veces descritas, razón por la cual no se le puede otorgar el valor probatorio para lo cual fueron concebidos y he dicho sentido tal y como ha ocurrido en casos análogos solicito respetuosamente a la honorable magistrada denegar las súplicas de la demanda; y en su lugar solicito al despacho declare la prosperidad de las excepciones propuestas al momento de la contestación de la demanda”*

# Concepto Ministerio Público (Archivo No.64)

1. El Procurador 122 Judicial II para asuntos administrativos Doctor Edgar Andrés Quiroga Natale, emitió concepto en los siguientes términos:

1. Hizo referencia a la demanda, a su contestación y al marco normativo y jurisprudencial aplicable, luego de lo cual sostuvo que, tanto el constituyente como el legislador establecieron la garantía de la propiedad privada, y que si bien la misma se limitó a casos de utilidad pública o interés social, lo cierto es que, incluso en dichos eventos el propietario del inmueble debe recibir por el bien expiado por lo menos su valor comercial, según las condiciones de mercado a la fecha de la expropiación.

1. Trajo en cita jurisprudencia del Consejo de Estado en relación con el carácter justo y pleno que deben tener las indemnizaciones expropiatorias, luego de lo cual procedió a analizar si el municipio demandado incumplió con el mandato relacionado con que la indemnización sea justa y plena, en lo que concluyó que, la parte actora no logró desvirtuar en el proceso el avalúo practicado por el Municipio de Tunja, y por esa misma razón no logró desvirtuar la presunción de legalidad que cobija los actos administrativos demandados que acogieron el avalúo.

**III.** **CONSIDERACIONES**

# Competencia

1. Esta Sala es competente para conocer del presente asunto de conformidad con lo señalado en el artículo 132 del Decreto 01 de 1984[[1]](#footnote-1).

1. Atendiendo a lo anterior, la Sala advierte que en el presente caso no se encuentra reparo alguno en lo que tiene que ver con la oportunidad de la presentación de la demanda, el cumplimiento del requisito de procedibilidad y la legitimación de hecho en la causa de las partes, en consecuencia, se procederá a abordar el estudio de fondo del asunto, teniendo en cuenta las pretensiones de la demanda, así como las excepciones y argumentos de defensa de la entidad demandada.

# Problema jurídico

1. En este caso, se observa que la entidad demandada al contestar cada una de las demandas y previo a la acumulación de los procesos, propuso como excepciones previas la ineptitud sustantiva de la demanda, falta de integración del litis consorcio necesario, y falta de legitimación en la causa por pasiva; sin embargo, se advierte que la demanda posteriormente fue reformada de forma integral, a efectos de unificar las dos demandas inicialmente presentadas, por lo que, se modificó la parte activa con el fin de incluir la totalidad de los demandantes, se presentaron pretensiones principales y subsidiarias, se ampliaron los hechos, se incluyeron nuevas pruebas y se excluyeron otras; reforma que fue admitida y posteriormente contestada en su integridad por la parte demandada -municipio de Tunja- oportunidad en la que no propuso ninguna excepción.

1. Así, al haber sido reformada demanda para integrarse en una misma los dos procesos que fueron acumulados, y al contestarse de forma integral la misma, en tanto se hizo pronunciamiento sobre las pretensiones, los hechos, las razones de defensa y las pruebas, sin que se indicaran excepciones, se puede colegir que no existe ninguna excepción pendiente por resolver, máxime cuando el objeto del presente proceso se desarrolla en el escenario de la reforma de la demanda, la cual se recuerda fue admitida mediante Auto de 10 de agosto de 2021.

1. Precisado lo anterior, procede la Sala a establecer el problema jurídico a resolver, veamos:

1. De conformidad con la reforma a la demanda, la parte actora pretende de forma principal la nulidad de los actos administrativos por los cuales la entidad demandada -Municipio de Tunja-, **i)** declaró las condiciones de urgencia para una obra pública en el municipio de Tunja (Decreto 0067 de 31 de enero de 2007), **ii)** ordenó la expropiación administrativa del predio identificado con folio de matrícula inmobiliaria No.070-85057 (Resolución No.1594 de 29 de agosto de 2007), y **iii)** resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No.1594 de 2007 (Resolución No.1866 de 8 de octubre de 2007), como consecuencia de ello, pretende se condene a la demandada a **iv)** a suspender todas las acciones y operaciones en curso para utilizar el bien expropiado y a adelantar las acciones que permitan dejar el estado de las cosas en su estado anterior, **v)** a pagar la indemnización integral debida por haber expropiado ilegalmente el bien inmueble, y **vi)** se reintegre el bien inmueble expropiado al patrimonio de los Demandantes.

1. Por su parte, la Entidad demandada indicó que el procedimiento administrativo de expropiación adelantado y en virtud del cual fueron proferidos los actos administrativos cuya nulidad se pretende, obedeció al consagrado en la Ley 388 de 1997, se adelantó conforme a cada uno de los parámetros normativos, por lo que, a efectos de determinar el precio de adquisición, tomó como referencia el avaluó practicado por la Lonja de Avaluadores Profesionales e Inmobiliarios de Boyacá, garantizándose de esta forma el justo pago por el precio del inmueble.

1. Conforme a las precisiones hechas en precedencia, y atendiendo a cada uno de los cargos de nulidad expuestos contra los actos administrativos demandados, las preguntas que orientaran la fijación del litigio son las siguientes:

* + ¿debe declararse la nulidad del Decreto 0067 de 31 de enero de 2007, y las Resoluciones No.1594 de 29 de agosto de 2007 y No.1866 de 8 de octubre de 2007, por medio de las cuales el municipio de Tunja declaró las condiciones de urgencia para una obra pública, y ordenó la expropiación administrativa del predio identificado con folio de matrícula inmobiliaria No.070-85057?

1. A efectos de resolver el anterior planteamiento, deberán resolverse las siguientes preguntas:

* + ¿La Resolución No.1594 de 2007 fue expedida con falsa e indebida motivación al no determinar en su parte motiva las condiciones de urgencia que permitían adelantar la expropiación por la vía administrativa?

* + ¿El Decreto No.0067 de 31 de enero de 2007 mediante el cual se declararon las condiciones de urgencia por parte del alcalde del municipio de Tunja, fue expedido sin competencia?

* + ¿La Resolución No.1594 de 2007 fue expedida con falsa e indebida motivación, al no haberse declarado de forma previa la adquisición del inmueble objeto de expropiación como de utilidad pública?

* + ¿El avalúo comercial en el que se soportó el proceso de expropiación, cumple con los requisitos establecidos para los procesos de expropiación administrativa? Y si el mismo ¿garantiza que el patrimonio de los propietarios del bien inmueble expropiado sea íntegramente indemnizado?

# Tesis de la Sala

65. Luego de examinar cada uno de los cargos de la demanda, la Sala advierte que la parte demandante no logró desvirtuar la presunción de legalidad de los actos administrativos contenidos en el Decreto 0067 del 31 de enero de 2007, y las Resoluciones No. 1594 del 29 de agosto de 2007 y 1866 del 8 de octubre de 2007; en tanto evidencia la Sala que en el caso que se estudia:

1. El municipio de Tunja, mediante el Decreto 0067 de 31 de enero de 2007, declaró las condiciones de urgencia para una obra pública, acto administrativo que se encuentra debidamente motivado en razones de utilidad pública y/o interés social (construcción del eje de desarrollo vial e integración urbana del nor-oriente de Tunja), sustentado en la ejecución de programas y proyectos de infraestructura vial y sistemas de transporte masivo, a su vez, se tiene que la declaratoria de urgencia se ciñó a lo establecido en la Ley 388 de 1997.
2. De acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, la publicación de los actos administrativos de carácter general es un presupuesto de eficacia, y no de validez; en ese sentido, el Acuerdo 001 de 30 de enero de 2007 mediante el cual se otorgó la facultad al alcalde para declarar las condiciones de urgencia, existe y cobró vigencia desde el momento en que es producido por la Administración, esto es, desde el 30 de enero de 2007, por lo que, puede darse aplicabilidad al mismo aún antes de efectuarse su publicación sin que ello afecte la validez de los actos de ejecución, es decir, que tal circunstancia no afecta la validez del acto administrativo que se expidió en desarrollo de la facultad que le fue otorgada (Decreto 0067 de 2007).
3. El predio objeto de expropiación fue declarado de utilidad pública mediante el Acuerdo Municipal No.0030 de 28 de diciembre de 2006, por lo que, el argumento del parte demandante relacionado con la ausencia de declaratoria de utilidad pública del predio objeto de expropiación queda sin soporte alguno.
4. A los dictámenes periciales practicados dentro del proceso, le fueron advertidas irregularidades y falencias, lo que imposibilita darles plena credibilidad en relación con el justiprecio del inmueble expropiado, en tanto no cumplieron con los presupuestos establecidos en la Ley 388 de 1997 y la Resolución IGAC 620 de 2008, por lo tanto, no son prueba suficiente para desvirtuar las falencias de la pericia aportada por la Lonja de Avaluadores que fuera tenida en cuenta por el municipio de Tunja en los actos administrativos demandados, y comoquiera que no fue aportado o practicado medio probatorio adicional con el propósito de desvirtuar el precio indemnizatorio fijado en los avalúos realizados dentro de los trámites administrativos, se impone concluir que la parte demandante no cumplió con la carga de desvirtuar la legalidad de las valoraciones contenidas en los actos administrativos demandados.

1. En hilo con lo anterior, no es procedente declarar la nulidad de los actos demandados, y consecuencia, las pretensiones de la demanda serán negadas.

**Marco Jurídico y jurisprudencial del procedimiento de la expropiación administrativa.**

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

*“ARTICULO 58. <Artículo modificado por el artículo* [*1o*](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_01_1999.html#1)*. del Acto Legislativo 1 de 1999. El nuevo texto es el siguiente:> Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.*

*La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.*

*El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad. Por motivos de utilidad pública o 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.”* (Subrayas de Sala).

1. La Corte Constitucional en relación con la interpretación del artículo 58 constitucional, ha determinado los principios que lo desarrollan, así:

*“En esa vía, la jurisprudencia de esta Corporación ha distinguido los principios que desarrolla el artículo 58 de la Carta:: i) la garantía a la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles*[*[5];*](https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-227-11.htm#_ftn5) *ii) la protección y promoción de formas asociativas y solidarias de propiedad*[*[6];*](https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-227-11.htm#_ftn6) *iii) el reconocimiento del carácter limitable de la propiedad*[*[7];*](https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-227-11.htm#_ftn7) *iv) las condiciones de prevalencia del interés público o social sobre el interés privado*[*[8];*](https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-227-11.htm#_ftn8) *v) el señalamiento de su función social y ecológica*[*[9];*](https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-227-11.htm#_ftn9) *y, vi) las modalidades y los requisitos de la expropiación.”[[2]](#footnote-2)*

1. Ahora, la misma Corporación Constitucional en relación con la expropiación por vía administrativa, ha señalado:

*“La expropiación por vía administrativa no es otra cosa que la potestad que tiene la Administración de “privar” del derecho a la propiedad a los particulares, dirigida a desarrollar proyectos encaminados a la utilidad pública y al interés social, de acuerdo con un procedimiento específico y previo pago de una indemnización, en la medida que la persona natural o jurídica privada sacrifica sus derechos patrimoniales para satisfacer fines estatales. La expropiación comprende tres elementos característicos:* ***1. sujetos:*** *El* ***expropiante*** *es el sujeto activo, es decir quien tiene la potestad expropiatoria; el* ***beneficiario****, es quien representa la razón de ser de la expropiación, el creador del motivo, de la necesidad de satisfacer un interés público y/o utilidad pública y el* ***expropiado****, titular de los derechos reales sobre los bienes requeridos por el Estado.* ***2. Objeto.*** *Los derechos de índole patrimonial que sacrifican los particulares a favor de la Administración, sin incluir los derechos personales o personalísimos, para satisfacer la causa expropiandi, de allí la necesidad de establecer los derechos patrimoniales del sujeto expropiado sobre el objeto delimitado y,* ***3. La causa expropiandi*** *o justificación presentada por el Estado para utilizar la figura de la expropiación. Ésta debe tener un objetivo que cumplir, que sea acorde con los fines de la utilidad pública e interés social, especificado en la norma*[*[11]*](https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-227-11.htm#_ftn11) *que la crea: “lo primero que hay que notar es que el fin de la expropiación no es la mera “privación” en que ésta consiste, sino el destino posterior a que tras la privación expropiatoria ha de afectarse el bien que se expropia*[***[12]****”*](https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-227-11.htm#_ftn12)*, es decir, siempre hay una transformación al terminar la expropiación, lo que hace que la expropiación sea un instrumento para llegar al fin de la meta propuesta en la ley, un elemento que conllevará a realizar ciertos objetivos planteados para una situación fijada, que amerita la obtención de cierto derecho.”*

1. Por su parte, en desarrollo del anterior precepto constitucional, la Ley 9° de 1989[[3]](#footnote-3), estableció instrumentos para la adquisición y expropiación de inmuebles por motivos de utilidad pública e interés general, posteriormente fue modificada por la Ley 388 de 1997, la cual reguló en su Capítulo VIII – artículo 63 y subsiguientes, el procedimiento que se adelanta para que llevar a cabo la expropiación por vía administrativa.

1. En ese orden de ideas, conforme a la Ley 388 de 1997 para recurrir a la expropiación por la vía administrativa, es necesario que existan condiciones de urgencia, mencionadas taxativamente en el artículo 64 ibidem, y que se presenten motivos de utilidad pública o interés social especificados en el artículo 63 ibidem con los cuales se autoriza este tipo de expropiaciones.

1. De acuerdo con la jurisprudencia y normatividad expuesta, la administración puede imponer al titular del dominio de un inmueble obligaciones en beneficio de la sociedad, de manera que, el contenido social de las obligaciones limita el derecho de propiedad del particular, siempre y cuando tal limitación se cumpla en interés público o beneficio general de la comunidad, el interés individual del propietario debe ceder, en estos casos, ante el interés social. Bajo ese panorama, el Estado puede, a través de las autoridades competentes y bajo la condición de que existan motivos vinculados al cumplimiento de la función social de la propiedad o a la realización de intereses comunes, en virtud de lo establecido en el inciso final del artículo 58 de la Constitución es posible privar de la propiedad a las personas, previa indemnización, cuando el legislador haya definido motivos de utilidad pública o interés social.

**Caso concreto**

# De la valoración probatoria

73. **Prueba documental:** Se otorgará valor probatorio a los documentos que reposan en el plenario. Ello, en la medida que no fueron tachados y los tuvieron a su disposición durante todo el proceso, de conformidad con la sentencia de unificación proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado el 28 de agosto de 2014[[4]](#footnote-4).

# Hechos probados

- Acuerdo Municipal No.0030 de 28 de diciembre de 2006, mediante el cual se dispone: (fls.80-84 C.principal Exp.2008-00079)

*“ARTÍCULO PRIMERO: Declárese de utilidad pública los predios identificados con los siguientes números prediales 01-02-00016-0001-, 01-02-00016-0008, 0102-00016-0015, 01-02-0016-0049, 01-02-00016-0050, 01-02-00016-0065, 0102-00013-0067, 01-02-00016-0070, 01-02-00016-0071-01-02-00015-0076 ubicados en el perímetro urbano de la Ciudad de Tunja.*

*PARAGRAFO PRIMERO: Los predios declarados de utilidad pública en el presente Proyecto de Acuerdo Municipal, serán destinados exclusivamente para desarrollar el proyecto que conforme al Plan de Ordenamiento Territorial en su artículo 83 del Acuerdo Municipal No.0014 de 2001, se contempla la zona de reserva vial para futuros proyectos de construcción o ampliaciones viales, clasificándose el presente proyecto vial como vías marginales paralelas al rio Jordán con código UMPD.*

*ARTÍCULO SEGUNDO: Los predios declarados de utilidad pública de que trata el artículo primero tendrán como destinación especifica Construcción de eje de desarrollo vial e integración urbana del Nor-oriente de Tunja.*

*ARTÍCULO TERCERO: Facúltese al Alcalde Mayor de Tunja, por el término de 180 días para tramitar el proceso de expropiación por la vía administrativa y/o la negociación directa para negociación voluntaria de acuerdo a la ley y con base al avalúo especial que se practique para el efecto.”*

* Acuerdo Municipal No.0001 de 30 de enero de 2007, por medio del cual seacuerda: (Archivo No.022 Págs. 1-4)

*“ARTÍCULO PRIMERO. Autorícese al Alcalde Mayor de Tunja por el término de ciento ochenta (180) días contados a partir de la vigencia del presente Acuerdo para declarar las condiciones de urgencia, de conformidad con los criterios que señala el artículo 65 de la ley 388 de 1997, para la ejecución del proyecto que adelanta la Gobernación de Boyacá, construcción del eje de desarrollo vial e integración urbana del nor-oriente de Tunja.*

*ARTÍCULO SEGUNDO. Con ocasión de dicha autorización por razones de utilidad pública e interés social previstas em la Constitución y la ley el Alcalde Mayor de Tunja podrá adelantar los trámites de la expropiación por vía administrativa de los predios y/o zonas de terrenos requeridos para la ejecución del referido proyecto.*

*ARTÍCULO TERCERO. El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su sanción y publicación.”*

* El Acuerdo Municipal No.0001 de 30 de enero de 2007 fue fijado en un lugar público de la Secretaría del Despacho de la Alcaldía de Tunja, por el término de un (1) día, el 31 de enero de 2007 a las 8:00 Am y se desfija el mismo día a las 18:00 horas.

* Acuerdo Municipal No.0002 de 30 de enero de 2007, por medio del cual se declaran de utilidad pública unos predios en el municipio de Tunja. (Archivo

No.022 Págs. 5-8)

* Convenio de Cooperación Interinstitucional No.003 de 2007, celebrado entre el Departamento de Boyacá y el Municipio de Tunja, el cual tuvo el siguiente objeto: (Archivo No.022 Págs. 9-10)

*“(…) CLAUSULA PRIMERA. – OBJETO DEL CONVENIO: El objeto del presente convenio es la cooperación entre el DEPARTAMENTO Y EL MUNICIPIO para la adquisición, por vía directa o expropiación entre el DEPARTAMENTO Y EL MUNICIPIO para la adquisición, por vía directa o expropiación, de los terrenos cuya ocupación o afectación definitiva demanda la ejecución de los proyectos:*

*CONSTRUCCIÓN VIADUCTO ESTUDIO DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN AVENIDA UNIVERSITARIA SECTOR AVENIDA OLIMPICA SALIDA A TOCA Y*

*ESTUDIOS DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN VIADCUTO SECTOR*

*INTERSECCIÓN CALLE 24 CON AVENIDA UNIVERSITARIA, De conformidad con el presupuesto del proyecto existente, el cual forma parte integral del presente convenio. CLÁUSULA SEGUNDA ENTIDAD EJECUTORA: La ejecución del presente convenio estará, a cargo del MUNICIPIO.”*

- Decreto No.0067 de 31 de enero de 2007, expedido por el Alcalde Mayor de Tunja, mediante el cual se declaran las condiciones de urgencia para una obra pública en el municipio de Tunja, decretó lo siguiente: (Archivo No.022 Págs. 11-13)

*“Artículo 1°. De conformidad con la autorización dada por el Concejo Municipal. Declárese las condiciones de urgencias contenidas en el art.65 de la ley 65 de la ley 388 de 1997 el proyecto de infraestructura vial denominado “construcción del eje de desarrollo vial e integración urbana del nor-oriente de Tunja”.*

*Artículo 2°. Con ocasión de la urgencia, el Municipio podrá adelantar el proceso de expropiación por vía administrativa, en los términos de las leyes 9 de 1989 y 388 de 1997, de los predios requeridos para la ejecución del proyecto y que fueron declarados de utilidad pública.*

*Artículo 3°. Se ordena incorporar dentro del presupuesto de la actual vigencia fiscal los recursos que sean trasferidos por el Departamento para atender el pago de los inmuebles conforme a los avalúos practicados.*

*Artículo 4°. Para atender el pago producto de la expropiación, se ordena la apertura de una cuenta corriente en el Banco Agrario denominada -PAGOS PREDIOS APROPIACIÓN ADMINISTRATIVA”*

- Resolución No.1104 de 13 de junio de 2007, proferida por el Alcalde Mayor de Tunja, por medio de la cual se ordena iniciar la expropiación por vía administrativa del predio identificado con folio de matrícula inmobiliaria

No.070-85057, en la cual se resuelve: (Archivo No.022 Págs. 14-16)

***“Artículo Primero:*** *Iníciese la expropiación por vía administrativa del predio identificado con numero predial 01 02 016 0070 000 y con No. de matrícula inmobiliaria 070-85057 de propiedad de los señores ROJAS DE SANDOVAL OLGA SORAYA, RUBIO RUEDA RUTH CECILIA, ROJAS MARTINEZ LILIANA DEL PILAR, ROJAS HURTADO HAROL OCTAVIO, ROJAS HURTADO PACO REYNEL Y TORRES RODRIGUEZ BLANCA LILIA.*

***Artículo Segundo:*** *El valor de la indemnización es la suma de SETENTA Y DOS MILLONES CIENTO VEINTICINCO MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA PESOS M7CTE ($72.125.850.oo), de conformidad con el avalúo realizado por la lonja de propiedad raíz “Corporación Lonja de Avaluadores*

*Profesionales e Inmobiliarios Boyacá”.*

***Artículo Tercero:*** *La presente constituye oferta de compra en caso de acuerdo de enajenación voluntaria.*

***Artículo Cuarto:*** *Ordénese la inscripción de esta decisión en la Oficina de registro de instrumentos Públicos del Circulo de Tunja, en los términos del art. 66 de la ley 388 de 1997*

*(…).”*

* Escrito radicado el 11 de julio de 2007, mediante el cual se presentan las objeciones al avalúo que sustentó la Resolución No.1104 de 13 de junio de

2007. (Archivo No.022 Págs. 17-18)

* Oficio de 17 de julio de 2007 suscrito por el Representante legal de la Corporación Lonja de Evaluadores Profesionales e Inmobiliarios Boyacá y por el Perito Evaluador – Oscar Ricardo Corredor Quintero, mediante el cual se resuelven las inquietudes y/o objeciones presentadas al avalúo. (Archivo

No.022 Págs. 19-20)

* Resolución No.1412 de 26 de julio de 2007 por medio de la cual se rechaza el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No.1104 de 2007, y ordena continuar con el trámite de expropiación con el avalúo realizado por la lonja de propiedad raíz Corporación Lonja de Avaluadores Profesionales e

Inmobiliarios Boyacá. (fls.165 - 168 c. principal Exp.2008-00079)

* Resolución No.1594 de 29 de agosto de 2007 proferida por el Alcalde Mayor de Tunja, mediante la cual se ordena la expropiación administrativa del predio identificado con folio de matrícula inmobiliaria No.070-85057, en la que en su parte resolutiva dispuso: (Archivo No.022 Págs. 21-23)

*“****Artículo Primero:*** *Ordénese la expropiación administrativa del derecho de propiedad y demás derechos reales del predio con un numero predial 010200160070000 y con No. de matrícula inmobiliaria 070-85057 identificado con los siguientes linderos:*

***Norte:*** *En línea recta en longitudes de 11.55 metros colinda con predio de Sandoval Sierra Gloria Alicia; 77.94 con predios nuevamente de Sandoval Sierra Gloria Alicia.*

***Sur:*** *En línea recta en longitudes de 38.56 metros colinda con predio del Municipio de Tunja y 69.32 con predio de propiedad de Rojas Sarmiento Olga Marina y otros.*

***Oriente:*** *En línea quebrada en longitudes de 32.53 metros y 23.02 metros colinda con área restante del predio de Olga Soraya Rojas Sandoval y otros.* ***Occidente:*** *En línea quebrada en longitudes de 17.51 metros y 27.80 metros colinda con área quebrada del predio de propiedad de Olga Soraya Rojas Sandoval y otros.*

***Artículo Segundo:*** *El valor de la indemnización es la suma de SETENTA Y DOS MILLONES CIENTO VEINTICINCO MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA PESOS M/CTE ($72.125.850.oo), de conformidad con el avalúo realizado por la lonja de propiedad raíz “Corporación Lonja de Avaluadores Profesionales e Inmobiliarios Boyacá”, suma que se cancelara proporcional a la participación de cada uno de los titulares de propiedad y demás derechos reales en un solo contado una vez quede ejecutoriado el presente acto administrativo.*

***Artículo Tercero:*** *El predio expropiado será utilizado para la ejecución del proyecto “construcción del eje de desarrollo vial e integración urbana del nor – oriente de la ciudad, que se adelanta a través de la Gobernación de*

*Boyacá”.*

***Artículo Cuarto:*** *Ordenese la inscripción de esta decisión en la Oficina de registro de instrumentos Públicos del Circulo de Tunja, una vez ejecutoriada la presente Resolución en los términos del art.68 de la ley 388 de 1997, a efectos de proceder a la transferencia del derecho de dominio sobre el predio expropiado al Municipio de Tunja.*

*(…)”*

* El 1° de octubre de 2007 se interpuso recurso de reposición contra la Resolución No.1594 de 2007. (Archivo No.022 Págs. 24-37).

* Mediante Resolución No.1866 de 8 de octubre de 2007 se resuelve no reponer la Resolución recurrida. (Archivo No.022 Págs. 38-46)

* Auto No.002 de 12 de diciembre de 2007 proferido por el Alcalde Mayor de Tunja, mediante el cual se resolvió: (fls.174- 177 c. principal Exp.2008-00079)

***“ARTÍCULO PRIMERO:*** *ORDENASE la entrega del predio identificado con*

*Número de matrícula Inmobiliaria 070-85057 y con número catastral 010200160070000, a la firma Gobernación de Boyacá dentro de la siguiente franja de terrero:*

## (…)

***ARTÍCULO SEGUNDO:*** *COMISIONASE a la Inspección Tercera Municipal de Policía y Transito para realizar la diligencia ordenada en el artículo primero dentro de los cinco (5) días siguientes al recibido de la comisión.*

***ARTÍCULO TERCERO:*** *Por intermedio del comisionado a través de la Gobernación de Boyacá solicitase el auxilio de la Comisión de Topografía de la firma CONCRETO a efectos de que se delimite el área de ronda de rio existente dentro de la franja de terreno expropiada para proceder a su entrega.* ***(…****)”*

* Obra acta de diligencia de entrega al municipio de Tunja del inmueble identificado con matrícula No.070-85057 y con número catastral 010200160070000, realizada por la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía de Tunja – Inspección Tercera Municipal de Policía, Transito y Especio Público. (Archivo No.022 Pág. 47)

* Certificado de Tradición y Libertad del inmueble con Matrícula No.070-85057, expedido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos con fecha de impresión de 19 de noviembre 2007. (fls.85-86 c. principal Exp.2008-00079)

* Certificación No.CUS-LOTE-010/04 de 15 de enero de 2004 expedida por la Oficina Asesora de Planeación del municipio de Tunja, en la que se indican los usos del suelo del lote de terreno correspondiente al predio

No.010200160070000 (fls.182 -183 c. principal Exp.2008-00079)

* Avalúo del predio localizado en el sector de la urbanización Fuente Higueras, distinguido como lote No.1 barrio Las Nieves, con registro inmobiliario 07085057, cédula catastral 01 02 0016 0070 000, nomenclatura urbana de la ciudad de Tunja, elaborado por el Arquitecto Carlos Eduardo Rodríguez.

Pericia aportada por la parte demandante (fls.92-96 c. principal Exp.2008-

00079)

* Certificación expedida por el Registro Nacional de Avaluadores de Bienes Muebles e Inmuebles, Miembros Asociados y Federados a la Asociación y

Federación Nacional de Lonjas Inmobiliarias “ASOLONJAS –

FEDEASOLANJAS” Lonja de Propiedad Privada Raíz y de Avalúos de Bogotá y Cundinamarca, mediante la cual se indica que el señor Oscar Ricardo Corredor Quintero es miembro activo de dichas corporaciones y del Registro Nacional de Avaluadores de Bienes Muebles e Inmuebles, y está reconocido como perito evaluador. (fls.121 c. principal Exp.2008-00079)

* Avalúo comercial elaborado por la Corporación Lonja de Avaluadores Profesionales e Inmobiliarios de Boyacá de fecha abril de 2007, solicitado por la Gobernación de Boyacá (fls.122 - 136 c. principal Exp.2008-00079)

* Oficio de 2 de marzo de 2007 suscrito por la Corporación Lonja de Evaluadores Profesionales e Inmobiliarios de Boyacá, mediante el cual le informó a la Gobernación de Boyacá que asignó al perito Oscar Ricardo Corredor con R.N.A-MI No.0250 de ASOLONJAS para que lleve a cabo el avalúo de predios urbanos reservados para el trazado de la franja requerida para la construcción del eje de desarrollo vial e integración urbana del Nororiente de Tunja entre la Avenida Olímpica y la vía salida a Toca, de acuerdo con el Contrato No.37 suscrito entre el Departamento y la

Corporación firmado el 28 de febrero de 2007. (fls.137 c. principal Exp.2008-

00079)

* En cumplimiento del auto de 14 de enero de 2022, mediante el cual se decretó como prueba la ampliación de los dictámenes periciales, la perito Ana Cristina

Ayala Sánchez allegó la ampliación de la experticia (Archivos No.56 a 59)

# Análisis del caso

1. De acuerdo con el contenido de la demanda, observa la Sala que la parte actora fundamenta la declaratoria de nulidad de los actos administrativos, en cuatro cargos, así: **i)** falsa e indebida motivación de la Resolución No.1594 de 2007 al no determinar en su parte motiva las condiciones de urgencia que permitan adelantar la expropiación por la vía administrativa, **ii)** expedición irregular del Decreto No.0067 de 31 de enero de 2007 al ser expedido sin competencia, **iii)** falsa e indebida motivación de la Resolución No.1594 de 2007, al no haberse declarado de forma previa la adquisición del inmueble como de utilidad pública, y **iv)** falsa motivación de la Resolución No.1594 de 2007, al determinar el precio indemnizatorio con un avalúo comercial que no cumple con los requisitos establecidos para los procesos de expropiación administrativa.

1. Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala procederá al análisis de cada uno de los cargos de ilegalidad expuestos en la demanda, como a continuación se indica:

1. **Primer cargo**: falsa e indebida motivación de la Resolución No.1594 de 2007 al no determinar en su parte motiva las condiciones de urgencia que permitan adelantar la expropiación por la vía administrativa, sostuvo la parte demandante que la referida resolución frente a las condiciones de urgencia únicamente hizo alusión a la Resolución No.1104 de 13 de junio de 2007 y al Decreto 0067 de 2007, quedando reducidas las condiciones de urgencia a la copia textual del numeral 3° de la Ley 388 de 1997, circunstancia que no le permitió a los afectados conocer las condiciones de urgencia que llevaron a la expropiación de su inmueble, lo cual en su criterio desconoce los derechos al debido proceso y defensa.

1. Frente a este aspecto, dirá la Sala que, la Ley 388 de 1997[[5]](#footnote-5) abrió la posibilidad, en casos excepcionales, de adelantar la expropiación por vía administrativa, sin tener que acudir a la vía judicial aún a pesar de no existir negociación directa, ofreciendo la posibilidad de que determinar las condiciones de urgencia, con el único propósito de agilizar la expropiación por motivos especiales previamente establecidos en el ordenamiento legal ante la urgencia de restablecer ciertos derechos que atañen el interés social o que se justifican por su utilidad pública6.

1. En ese sentido los artículos 63, 64 y 65 de la Ley 388 de 1997 frente a la declaratoria de las condiciones de urgencia que autorizan la expropiación, disponen:

## “Expropiación por vía administrativa

***ARTÍCULO 63.-* Motivos de utilidad pública.** *Se considera que existen motivos de utilidad pública o de interés social para expropiar por vía administrativa el derecho de propiedad y los demás derechos reales sobre terrenos e inmuebles, cuando, conforme a las reglas señaladas por la presente Ley, la respectiva autoridad administrativa competente considere que existen especiales condiciones de urgencia, siempre y cuando la finalidad corresponda a las señaladas en las letras a), b), c), d), e), h),j), k), l) y m) del artículo 58 de la presente Ley. Igualmente se considera que existen motivos de utilidad pública para expropiar por vía administrativa cuando se presente el incumplimiento de la función social de la propiedad por parte del adquirente en pública subasta, de los terrenos e inmuebles objeto del procedimiento previsto en el Capítulo VI de la presente Ley.*

***ARTÍCULO 64.-*****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. Esta instancia tendrá la competencia general para todos los eventos.*

***ARTÍCULO 65.-*** ***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.”* (Resaltado de Sala)

1. De acuerdo con la normativa en cita, la expropiación administrativa procede por motivos de urgencia, los cuales en términos del artículo 64 de la Ley 388 de 1997 deben ser declarados por la instancia o autoridad competente, según lo determine el concejo municipal, mediante acuerdo, lo que implica que la declaratoria de urgencia sea determinada por el ente local.

1. Ahora, de acuerdo a la remisión que hace el artículo 64 citado, a los literales a), b), c), d), e), h),j), k), l) y m) del artículo 58 de la misma Ley, se considera que existen motivos de utilidad pública o de interés social para expropiar por vía administrativa el derecho de propiedad y los demás derechos reales sobre terrenos e inmuebles, en caso de que exista necesidad de:

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

* 1. *Desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, incluyendo los de legalización de títulos en asentamientos humanos ilegales consolidados y asentamientos humanos precarios, en urbanizaciones de hecho o ilegales diferentes a las contempladas en el artículo 53 de la Ley 9ª de 1989, (…)*
  2. *Ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos*
  3. *Ejecución de proyectos de producción, ampliación, abastecimiento y distribución de servicios públicos domiciliarios;*
  4. *Ejecución de programas y proyectos de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo;*

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

* 1. *Constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos hídricos;*
  2. *Ejecución de proyectos de urbanización y de construcción prioritarios en los términos previstos en los planes de ordenamiento, de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley;*
  3. *Ejecución de proyectos de urbanización, redesarrollo y renovación urbana a través de la modalidad de unidades de actuación, mediante los instrumentos de reajuste de tierras, integración inmobiliaria, cooperación o los demás sistemas previstos en esta Ley;*
  4. *El traslado de poblaciones por riesgos físicos inminentes.”*

1. En este caso se observa que mediante el Acuerdo Municipal No.0001 de 30 de enero de 2007, el Concejo municipal de Tunja autorizó al Alcalde para que declare las condiciones de urgencia, de conformidad con los criterios que señala el artículo 65 de la ley 388 de 1997; y en desarrollo de las facultades conferidas, el Alcalde

Mayor de Tunja profirió el Decreto No.0067 de 31 de enero de 2007, mediante el cual declaró las condiciones de urgencia para el proyecto de infraestructura vial denominado *“construcción del eje de desarrollo vial e integración urbana del nororiente de Tunja”,* de este último acto administrativo se puede observar que el alcalde en su parte considerativa señaló:

*“(…)*

*Que el art.58 ibídem, garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público y social.*

*Que el artículo 58 de la ley 388 de 1997, señala que para efectos de decretar la expropiación y además de los motivos determinados en otras leyes vigentes se declara de utilidad pública o interés social la adquisición de inmuebles para destinarlos, entre otros a la ejecución de programas y proyectos de infraestructura vial y sistemas de transporte masivo.*

*Que el art. 64 de la misma norma, señala que las condiciones de urgencia que autoriza la expropiación por vía administrativa serán declaradas por la instancia o autoridad competente, según lo determine el Concejo Municipal.*

*(…)*

*Que el proyecto vial que adelanta el Departamento de Boyacá es de importancia vital para el Municipio de Tunja, ya que, en la actualidad en este sector, sólo se cuenta con una alternativa vial de comunicación que permite tener acceso al centro de la ciudad y el norte de esta, originando condiciones de servicio y movilidad inadecuados.*

*Que con dicho proyecto se beneficia la expansión de la ciudad y se hace presencia en nuevos polos de desarrollo, tanto en el aspecto habitacional, administrativo, educativo, cultural y socio económico.”* (Subrayas de Sala)

1. En criterio de la parte demandante, la Resolución No.1594 de 2007 en su parte considerativa no determinó las condiciones de urgencia para adelantar la expropiación por vía administrativa, frente a lo cual, en primera medida, dirá la Sala que dicho acto administrativo no tenía por finalidad declarar las condiciones de urgencia, pues como quedó advertido, el acto administrativo que tuvo dicho objeto fue el Decreto No.0067 de 31 de enero de 2007, por lo tanto, la declaratoria de condiciones de urgencia no tenían que estar consignadas en la Resolución No.1594 de 2007.

1. Ahora, señala la parte demandante que la urgencia quedó reducida en la copia textual del numeral 3° del artículo 65 de la Ley 388 de 1997, y que no existió una motivación suficiente para justificar la expropiación administrativa. Revisado el Decreto 0067 de 31 de enero de 2007, mediante el cual se declaran las condiciones de urgencia para una obra pública, se observa que se encuentra debidamente motivado en razones de utilidad pública y/o interés social (construcción del eje de desarrollo vial e integración urbana del nor-oriente de Tunja), sustentado en la ejecución de programas y proyectos de infraestructura vial y sistemas de transporte masivo; a su vez, se tiene que la declaratoria de urgencia se ciñó a lo establecido en la Ley 388 de 1997, en tanto expuso las motivos de hecho y de derecho al señalar que el proyecto vial era de importancia vital para el Municipio de Tunja, ya que solo contaba con una alternativa vial de comunicación que permitiera tener acceso al centro y al norte de la ciudad, lo que originaba condiciones de servicio y movilidad inapropiados e ineficaces, por lo que con su ejecución se beneficiaba la expansión de la ciudad, al permitirse nuevos polos de desarrollo, tanto en el aspecto habitacional, administrativo, educativo, cultural y socio económico.

1. Aunado a todo lo anterior, se advierte que la parte resolutiva corresponde a los fundamentos 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.

1. Por último, frente a este punto no sobra precisar que la motivación de un acto implica que la manifestación de la administración tiene una causa que la justifica y debe obedecer a criterios de legalidad, certeza de los hechos, debida calificación jurídica y apreciación razonable; los motivos en que se instituye el acto deben ser ciertos, claros y objetivos[[6]](#footnote-6). Por lo tanto, la motivación debe ser clara y suficiente, hasta tal punto que justifique la expedición de los actos y que suministre al destinatario las razones de hecho y de derecho que inspiraron la producción de los mismos, y que esa motivación conste, al menos en forma sumaria en el texto del acto administrativo. En el caso de autos, no encuentra la Sala que exista falta de motivación, lo anterior en razón a que de la lectura del acto acusado se observan tanto los motivos para la declaratoria de expropiación como los que sustentan la urgencia por razones de utilidad pública e interés social, además se expone las razones que fundamentan la prioridad en la utilización del sistema expropiatorio para la adquisición del inmueble.

1. Por lo expuesto el cargo no tiene vocación de prosperidad.

1. **Segundo cargo:** expedición irregular del acto administrativo que declaró las condiciones de urgencia al ser proferido sin competencia, esgrime la parte demandante que el Decreto No.0067 de 31 de enero de 2007 fue proferido antes de la entrada en vigencia delAcuerdo municipal No.001 de 30 de enero de 2007 que autorizó al acalde para declarar las condiciones de urgencia, pues este último fue sancionado el 30 de enero de 2007 y publicado mediante fijación en cartelera el 31 de enero de 2007, por lo que su vigencia empezaba el 1° de febrero de 2007, circunstancia que a su juicio, conlleva a la invalidez tanto del Decreto No.0067 de 2007 como de la Resolución No.1594 de 2007, mediante la cual se ordenó la expropiación del inmueble.

1. Al respecto dirá la Sala, que la competencia de las autoridades para expedir los actos administrativos es un presupuesto indispensable para la validez del acto, por lo que, para efectos de que la manifestación de voluntad estatal sea válida se requiere, entre otros, que a la autoridad de quien emana, le haya sido atribuida vía constitucional, legal o reglamentaria, la facultad de tomar dicha decisión.

1. Respecto de la competencia de las autoridades administrativas como presupuesto de legalidad de los actos administrativos, el Consejo de Estado ha señalado:

*“48. Así pues, la competencia administrativa se determina a partir de la identificación de funciones, deberes, responsabilidades, obligaciones y facultades que le ha asignado el ordenamiento jurídico a los servidores públicos y a los particulares que ejercen funciones públicas, pues no de otra forma se puede delimitar el campo de acción dentro del cual le es dado desenvolverse a una autoridad administrativa.*

* + 1. *A efectos de garantizar derechos fundamentales como el debido proceso y la seguridad jurídica, las normas que fijan competencias deben ser expresas, claras y anteriores a la expedición del acto administrativo de que se trate, lo que demuestra la íntima conexión que tiene el concepto objeto de estudio con el principio de legalidad y que el fundamento constitucional de ambas figuras reside en los artículos 2 15, 616, 12117, 12218 123.219, 20920 superiores.*
    2. *En ese orden de ideas, dado que la competencia permite que las decisiones de la administración se encuentren revestidas de legalidad, el acto administrativo estará viciado de nulidad en aquellos casos en que se profiere por un sujeto que carece de capacidad jurídica para actuar, esto es, sin una competencia atribuida por el ordenamiento. Es por ello que el artículo 137 del CPACA consagra la falta de este requisito como uno de los vicios invalidantes de los actos administrativos, al señalar que toda persona podrá solicitar que se anulen aquellos que «[…] hayan sido expedidos […] sin competencia»*
    3. *Como puede observarse, la falta de competencia es un vicio externo al acto administrativo debido a que no se afinca en el contenido de este, en su motivación o finalidad, sino en el sujeto que lo expide pues lo que se advierte en tales casos, es que el derecho positivo no consagra una facultad general que le permita actuar al Estado, en abstracto, como autoridad normativa, porque se requiere de una concreción de la competencia en una o varias autoridades administrativas.*
    4. *Ahora, es importante tener en consideración que la asignación de competencias a la administración pública atiende a diferentes factores que pueden identificarse como el funcional, el material, el territorial y, en algunos casos, el temporal. La expedición de un acto administrativo en ausencia de cualquiera de ellos da lugar a la nulidad de la decisión:*

*(…)*

*52.2. Factor material: Supone que el acto administrativo proferido sea el desarrollo de una competencia efectivamente asignada a la autoridad que lo expidió.”[[7]](#footnote-7)* (Resaltado de Sala)

1. Entonces, conforme a la jurisprudencia citada, la competencia administrativa se determina a partir de la identificación de funciones, obligaciones y/o facultades que, de forma previa, expresa y clara les ha sido asignadas por el ordenamiento jurídico.

1. En el sub examine se observa lo siguiente: i) el Acuerdo Municipal No.0001 de 30 de enero de 2007 autorizó al alcalde por el término de ciento ochenta (180) días contados a partir de su vigencia para declarar las condiciones de urgencia respecto de la ejecución del proyecto que adelanta la Gobernación de Boyacá consistente en la construcción del eje de desarrollo vial e integración urbana del nororiente de Tunja, ii) el mismo fue sancionado por el alcalde municipal el 30 de enero de 2007, iii) el 31 de enero de 2007 fue fijado en un lugar público de la Secretaría del Despacho de la Alcaldía de Tunja, por el término de un (1) día a partir de las 8:00 Am, y en iv) desarrollo de las facultades conferidas, el Alcalde del municipio de Tunja profirió el Decreto No.0067 de 31 de enero de 2007, mediante el cual declaró las condiciones de urgencia para el proyecto.

1. Bajo este panorama, no existe duda que, al alcalde del municipio de Tunja de forma clara y expresa le fue otorgada por parte del Concejo Municipal la facultad para declarar las condiciones de urgencia, sin embargo, lo que se discute en este caso es haber hecho uso de esa facultad el mismo día en que fue publicado el Acuerdo por medio del cual se le otorgó dicha facultad.

1. En este punto, resulta pertinente señalar que, en relación con la vigencia de los actos administrativos, la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, ha señalado:

*" En relación con la vigencia de los actos administrativos, el Consejo de Estado considera que la la decisión administrativa contenida en el acto de carácter general o particular* ***es válida desde el momento en que se expide (desde que ha sido firmado, aún sin haber sido publicado o notificado, según el caso)****; sin embargo, su fuerza vinculante comienza desde que se ha producido la publicación o notificación del acto; por lo tanto,* ***la publicación no constituye un requisito de validez del acto administrativo****; se trata simplemente de una condición para que pueda ser oponible a los particulares, es decir, de obligatoriedad. En este evento, se está ante un problema de eficacia de la norma, no de validez; es un aspecto extrínseco del acto y posterior al mismo. Así lo reconoció la citada Corporación en un caso concreto, al resolver un recurso de apelación relativo a la nulidad del Decreto 0925 de 1991, mediante providencia calendada 23 de junio de 1994, MP. Dra. Dolly Pedraza de Arenas, cuando sostuvo que:*

*“Carece por tanto de fundamento el cargo de nulidad dirigido por la parte actora contra el Decreto 0925 de 1991 que determina la planta de personal de la entidad por haber sido expedido antes de que se publicara el decreto de reestructuración de la misma (..), toda vez que si bien éste debía ser publicado, por corresponder a una normativa interna de la administración y no contener afectación alguna a la libertad de los administrados,* ***podía aplicarse aún antes de efectuarse su promulgación sin que ello afecte la validez de los actos de ejecución.****(…). (negrillas y subrayas fuera de texto).*

*Adicionalmente, la jurisprudencia contencioso administrativa sostiene que, si el acto administrativo concede un derecho al particular, éste puede reclamarlo de la administración aunque el acto no haya sido publicado. Si por el contrario, el acto impone una obligación, ésta no puede exigirse hasta tanto dicho acto sea publicado, aunque haya una instrucción en el mismo en sentido contrario[[8]](#footnote-8)”10 (Resaltado de Sala).*

1. De acuerdo con la jurisprudencia traída en cita, la publicación de los actos administrativos de carácter general es un presupuesto de eficacia, y no de validez; en ese sentido, los actos administrativos existen desde el momento en que la voluntad de la administración se manifiesta a través de una decisión. De forma que,

Acuerdo 001 de 30 de enero de 2007 mediante el cual se otorgó la facultad al alcalde para declarar las condiciones de urgencia, existe y cobró vigencia desde el momento en que es producido por la Administración, esto es, desde el 30 de enero de 2007, diferente es que, su eficacia o fuerza vinculante respecto de terceros depende de su publicidad, por lo que de llegarse a omitir no afecta su validez, pues se trata de una circunstancia posterior a la formación del acto, que simplemente lo hace inoponible respecto de terceros.

1. Sumado a lo anterior, conforme lo señaló el Consejo de Estado en la sentencia citada por la Corte Constitucional, puede darse aplicabilidad al acto administrativo de carácter general aún antes de efectuarse su publicación sin que ello afecte la validez de los actos de ejecución, es decir, en este caso, al Acuerdo 001 de 2007 podía darse plena aplicabilidad, aun antes de su publicación, y tal circunstancia no afecta la validez del acto administrativo que lo ejecuta o del que se expidió en desarrollo de la facultad que le fue otorgada (Decreto 0067 de 2007).

1. Ahora, atendiendo a que los actos administrativos entran en vigencia desde la fecha de su expedición, en este caso, el Acuerdo que concedió la facultad al alcalde fue expedido el 30 de enero de 2007, por lo que entró en vigencia ese mismo día, y en su parte resolutiva de forma expresa señaló: *“ARTÍCULO PRIMERO. Autorícese al Alcalde Mayor de Tunja por el término de ciento ochenta (180) días* ***contados a partir de la vigencia*** *del presente Acuerdo para declarar las condiciones de urgencia”* (Resaltado de Sala). En ese sentido, la facultad otorgada al alcalde se dio a partir del 30 de enero de 2007, por lo tanto, el Decreto 0067 de 31 de enero de 2007 fue expedido por el alcalde del municipio de Tunja con posterioridad a la entrada en vigencia del Acuerdo 001 de 2007, y en pleno uso de la facultad asignada por el Concejo Municipal.

1. De conformidad con lo expuesto, el cargo relacionado con la presunta expedición irregular del Decreto 0067 de 2007 que declaró las condiciones de urgencia respecto de la ejecución del proyecto consistente en la construcción del eje de desarrollo vial e integración urbana del nor-oriente de Tunja, no prospera.

1. **Tercer cargo:** la falsa e indebida motivación de la Resolución No.1594 de 2007, al respecto sostuvo que, para efectos de decretar la expropiación administrativa del inmueble, es requisito indispensable la expedición de un acto administrativo que declare de utilidad pública la adquisición del mismo para destinarlo al proyecto de infraestructura vial, sin embargo, sostiene la parte demandante que, en este caso el bien inmueble objeto de expropiación nunca fue declarado de utilidad pública, pues mediante el Acuerdo No.002 de 30 de enero de 2007, se declararon de utilidad pública varios predios que se requirieron para adelantar el proyecto de infraestructura vial, con excepción del predio identificado con numero predial 01 02 016 0070 000 y con No. de matrícula inmobiliaria 070-85057.

1. Al respecto dirá la Sala que, en efecto, la justificación presentada por el Estado para utilizar la figura de la expropiación debe tener un objetivo que cumplir, que sea acorde con los fines de la utilidad pública e interés social, por lo que debe mediar de forma previa la declaratoria de utilidad pública del inmueble objeto de expropiación, conforme se dispone en el numeral 10 del artículo 8 de la Ley 388 de 199711.

1. En el sub examine se advierte que, en efecto el predio objeto de expropiación identificado con No. predial 01 02 016 0070 000 y con matrícula inmobiliaria No. 07085057, no fue declarado de utilidad pública mediante el Acuerdo No.002 de 30 de enero de 2007, al que hace referencia la parte demandante; no obstante, se observa que mediante el Acuerdo Municipal No.0030 de 28 de diciembre de 2006 si fue objeto de declaratoria de utilidad pública, en tanto en el mismo en su parte resolutiva se acordó:

*“ARTÍCULO PRIMERO: Declárese de utilidad pública los predios identificados con los siguientes números prediales 01-02-00016-0001-, 01-02-00016-0008, 01-0200016-0015, 01-02-0016-0049, 01-02-00016-0050, 01-02-00016-0065, 01-0200013-0067, 01-02-00016-0070, 01-02-00016-0071-01-02-00015-0076 ubicados en el perímetro urbano de la Ciudad de Tunja.*

*PARAGRAFO PRIMERO: Los predios declarados de utilidad pública en el presente Proyecto de Acuerdo Municipal, serán destinados exclusivamente para desarrollar el proyecto que conforme al Plan de Ordenamiento Territorial en su artículo 83 del Acuerdo Municipal No.0014 de 2001, se contempla la zona de reserva vial para futuros proyectos de construcción o ampliaciones viales, clasificándose el presente proyecto vial como vías marginales paralelas al rio Jordán con código UMPD.*

*ARTÍCULO SEGUNDO: Los predios declarados de utilidad pública de que trata el artículo primero tendrán como destinación especifica Construcción de eje de desarrollo vial e integración urbana del Nor-oriente de Tunja.*

*ARTÍCULO TERCERO: Facúltese al Alcalde Mayor de Tunja, por el término de 180 días para tramitar el proceso de expropiación por la vía administrativa y/o la negociación directa para negociación voluntaria de acuerdo a la ley y con base al avalúo especial que se practique para el efecto.” (Subrayas de Sala).*

101. De conformidad con lo expuesto, el argumento de la parte demandante, relacionado con la ausencia de declaratoria de utilidad pública, queda sin soporte alguno, en tanto, como quedó evidenciado el inmueble expropiado fue objeto de declaratoria de utilidad pública mediante el Acuerdo Municipal No.0030 de 2006. Además, debe tenerse en cuenta que, los actos a través de los cuales se declaran los motivos de utilidad pública o de interés social, han sido previstos como actos que cumplen una función preparatoria en la expedición de los actos que finalmente ordenan la expropiación, por lo que, solo se impone que su expedición sea de forma previa al acto que ordena la expropiación, sin establecerse un término o fecha para

11 **“**ARTÍCULO 8.- Acción urbanística. La función pública del ordenamiento del territorio municipal o distrital se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo, adoptadas mediante actos administrativos que no consolidan situaciones jurídicas de contenido particular y concreto. Son acciones urbanísticas, entre otras:

(…)

10. Expropiar los terrenos y las mejoras cuya adquisición se declare como de utilidad pública o interés social, de conformidad con lo previsto en la ley.”

su expedición, al ser constituidos como la etapa inicial del procedimiento expropiatorio, y sin el cual no resulta posible habilitar a la autoridad para adelantarlo[[9]](#footnote-9).

1. Entonces, en este caso, de manera previa fueron expedidos dos actos administrativos mediante los cuales se declararon de utilidad pública los predios que serían destinados para la construcción de eje de desarrollo vial e integración urbana del Nor-oriente de Tunja, esto es, el Acuerdo Municipal No.0030 de 2006 y el Acuerdo No.002 de 30 de enero de 2007, y en el primero de ellos fue incluido el inmueble de propiedad de los demandantes. Por lo anterior, el cargo estudiado no prospera.

1. **Cuarto cargo:** falsa motivación de la Resolución No.1594 de 2007, al determinar el precio indemnizatorio con un avalúo comercial que no cumple con los requisitos establecidos para los procesos de expropiación administrativa, frente a este cargo señaló que: i) el avaluó practicado para efectuar la oferta de compra directa es ser diferente al avalúo que debe soportar la resolución que ordena la expropiación administrativa del inmueble, ii) el monto de la indemnización que fija el artículo 2° de la Resolución No.1594 de 2007, no garantiza que el patrimonio de los propietarios del inmueble expropiado sea íntegramente indemnizado, en tanto, se limitó a ofrecer el valor comercial del inmueble y no un valor indemnizatorio, que incluyera el daño emergente, lucro cesante y los daños adicionales a la pérdida patrimonial del inmueble, y iii) el avalúo comercial contiene errores.

1. Frente a este cargo, es necesario referirnos al marco jurídico en relación con el avalúo del precio indemnizatorio dentro de los procesos de expropiación administrativa.

1. Como se indicó líneas atrás dentro en el marco normativo de la expropiación por vía administrativa, el Estado en virtud de lo establecido en el inciso final del artículo 58 de la Constitución puede privar de la propiedad a las personas, previa indemnización, cuando el legislador haya definido motivos de utilidad pública o interés social, Ahora, en el marco de la expropiación por vía administrativa, el acto que la ordena debe contener, entre otras cosas, la identificación del bien inmueble objeto de expropiación; y el valor del precio indemnizatorio y la forma de pago.

1. La Corte Constitucional, respecto al valor indemnizatorio justo en el marco de las expropiaciones administrativas, ha indicado:

*“Aun cuando el texto constitucional no menciona expresamente si la indemnización por expropiación debe ser justa, esta exigencia se ha deducido de la referencia que hace el texto del artículo 58 de la Carta a la necesidad de ponderar los intereses de la comunidad y del afectado al momento de fijar la indemnización por expropiación.*

*La jurisprudencia de esta Corte ha sostenido que la referencia a los intereses de la comunidad y del afectado, corresponde claramente a la exigencia constitucional del carácter justo que debe tener la indemnización. Así ha señalado: “esta frase significa que la indemnización debe ser justa, realizando así este alto valor consagrado en el Preámbulo de la Carta, lo cual concuerda, además, con el artículo 21 del Pacto de San José”, según el cual “ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social en los casos y según las formas establecidas por la ley.*

*Con anterioridad al Acto Legislativo No. 1 de 1999, esta Corporación sostuvo que existían eventos en los que era “justo” no reconocer un valor indemnizatorio a quien fuera expropiado. Así, en la sentencia C-358 de 1996 dijo la Corte lo siguiente: Si la obligación que se desprende del artículo citado consiste en pagar una indemnización justa, a cambio de la expropiación, es preciso anotar que la justicia de la indemnización condiciona, sin duda, la existencia del deber. Se trata, en este caso, de una relación regida por la igualdad aritmética, determinante de la llamada justicia retributiva o correctiva. De tal suerte que si el expropiado sufrió un perjuicio de 100, deberá recibir 100 como indemnización justa por el daño que se le ha ocasionado; si el daño fue sólo de 50, deberá recibir 50, pero, por ejemplo, si el daño causado por un hecho, se compensa por el provecho derivado del mismo, no hay lugar a indemnización porque ésta no resultaría justa, y son éstos los casos que el legislador debe evaluar, en concreto, para determinar si, por razones de equidad (es decir, de justicia), la indemnización no procede.*

*(...)*

*En la misma sentencia, la Corte señaló que el requisito constitucional de que la indemnización sea justa, lleva necesariamente a no exigir que siempre responda integralmente a los intereses del afectado. En ciertas ocasiones dicha indemnización puede cumplir una función meramente compensatoria, en otras, una función reparatoria que comprenda tanto el daño emergente como el lucro cesante, y ocasionalmente una función restitutiva, cuando ello sea necesario para garantizarle efectividad de derechos especialmente protegidos en la Carta.*

*(…)”[[10]](#footnote-10) (*Subrayas de Sala)

1. De lo anterior, es posible colegir que la indemnización que para que sea justa debe ser fijada teniendo en cuenta los intereses de la comunidad y del afectado, por lo tanto, debe determinarse los elementos circunstanciales de cada caso; además dicha indemnización puede ser por regla general **i)** reparatoria, por lo que, puede comprender tanto el daño emergente como el lucro cesante, sin embargo atendiendo a las circunstancias particulares de cada caso, puede ser **ii)** compensatoria, o **iii)** restitutiva, esta última atendiendo de forma específica a los intereses del afectado y la relevancia constitucional que pueda llegar a tener, como por ejemplo cuando se trata de una vivienda familiar.

1. Ahora, el ordenamiento jurídico ha establecido unos mecanismos legales que le permiten a las autoridades administrativas fijar el precio indemnizatorio y las condiciones para su pago del mismo, los cuales se encuentran regulados en los artículos 61 y 67 de la Ley 388 de 1997, que disponen:

*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.*

*(…)*

*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****. Igualmente se precisarán las condiciones para el pago del precio indemnizatorio, las cuales podrán contemplar el pago de contado o el pago entre un cuarenta (40%) y un sesenta por ciento (60%) del valor al momento de la adquisición voluntaria y el valor restante en cinco (5) contados anuales sucesivos o iguales, con un interés anual igual al interés bancario vigente en el momento de la adquisición voluntaria. (…)”* (Resaltado de Sala)

109. La Corte Constitucional al estudiar la constitucionalidad del artículo 67 de la Ley 388 de 1997, señaló:

*“Para el demandante las expresiones “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” contenidas en el artículo 67 de la Ley 388 de 1997 “Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones”, desconocen los artículos 58 -cuarto inciso- y 13 superiores por cuanto en su criterio las mismas comportan en el caso de la expropiación por vía administrativa el desconocimiento del carácter justo y previo que debe tener la indemnización debida y por cuanto establecen un tratamiento discriminatorio para quienes se ven afectados por una expropiación de esa naturaleza frente a aquellos respecto de los cuales se opta por la expropiación por vía judicial a quienes se reconoce según el numeral 6 del artículo 62 de la misma Ley 388 de 1997 una indemnización que no se limita -contrario a lo que sucedería en la expropiación por vía administrativa- al avaluó comercial del bien.*

*Al respecto la Corte constata que como se desprende de las consideraciones preliminares que vienen de hacerse y específicamente del alcance que cómo se ha visto de acuerdo con las normas constitucionales tienen las disposiciones que regulan la expropiación por vía administrativa en materia de determinación del precio indemnizatorio que deberá pagarse al afectado con la expropiación, la acusación formulada en contra de las expresiones atacadas del primer inciso del artículo 67 de la Ley 388 de 1997 no está llamada a prosperar.*

*En efecto, como se señaló en dichas consideraciones preliminares es claro para la Corte que tanto del texto mismo de las expresiones acusadas como del análisis sistemático del artículo dentro del conjunto del capítulo VIII de la ley 388 de 1997 se desprende claramente que, contrario a lo afirmado por el actor, con las mismas no se estableció por el Legislador que en el caso de la expropiación por vía administrativa el precio indemnizatorio que se pagará será únicamente*

*“el avalúo comercial”. La mención a dicho avalúo comercial en el artículo 67 de la Ley 388 de 1997 alude a la etapa de enajenación voluntaria y se predica solamente de la oferta hecha por la administración al dueño del bien por expropiar como base para la misma. Es decir se trata solamente del punto de partida para la negociación en la etapa de enajenación voluntaria que se rige por el principio de libertad contractual, ya que las partes deciden los términos de la negociación, que de fracasar lleva al decreto de la expropiación.*

*En ese sentido, el precio indemnizatorio que efectivamente se pagará por el bien corresponde fijarlo a la administración mediante acto administrativo motivado (artículo 68 de la Ley 388 de 1997) en el que necesariamente* ***deberá ponderar en el caso concreto los intereses de la comunidad y del particular para determinar el valor*** *y la forma de pago de la indemnización y garantizar así el respeto del artículo 58 superior.*

*Así, dado que la mención que se hace en el artículo 67 de la Ley 388 de 1997 acusado al avalúo comercial solamente cabe entenderla referida a la etapa de la oferta y que el precio indemnizatorio que fije la administración de acuerdo con el artículo 68 de la Ley 388 de 1997, necesariamente deberá según lo entiende la Corte comportar la valoración en el caso concreto de los intereses de la comunidad y del afectado y por ende podrá tomar en cuenta todos los elementos de la afectación de los derechos del particular que deban ser objeto de indemnización, no puede afirmarse que con las expresiones acusadas del artículo 67 aludido se esté desconociendo el carácter previo y justo de la indemnización o que con las mismas se establezca un tratamiento discriminatorio para quienes se ven afectados por una expropiación realizada por la vía administrativa frente a aquellos respecto de los cuales se opta por la expropiación por vía judicial a quienes se reconoce según el numeral 6 del artículo 62 de la misma Ley 388 de 1997 una indemnización que no se limita contrario a lo que sucedería según el actor en la expropiación por vía administrativa- al avaluó comercial del bien.”[[11]](#footnote-11)* (Subrayas de Sala).

1. De acuerdo con lo expuesto hasta aquí, los daños y perjuicios que se originen en el acto de autoridad mediante el cual se decrete la expropiación de un bien inmueble de propiedad de un particular, en virtud de la necesidad de interés general, presupone necesariamente la obligación a cargo de la autoridad de indemnizar plena y previamente al afectado, con el propósito de restablecer el equilibrio roto por la privación patrimonial a la cual es sometido el administrado; por lo tanto, la indemnización que ha de reconocerse al afectado en estos casos, debe comprender el daño emergente y el lucro cesante siempre que hayan sido causados al propietario de cuyo bien ha sido expropiado, esto atendiendo a la ponderación en el caso concreto, evaluando los intereses de la comunidad y del particular para determinar un valor justo y razonable, sin pecar por exceso o por defecto.

1. Ahora, el Consejo de Estado en relación con la indemnización establecida dentro de los procesos de expropiación por vía administrativa cuando a la misma se incorporan perjuicios como el lucro cesante, ha precisado:

*"...en cuanto el lucro cesante, el avaluador debe verificar las condiciones mismas del inmueble y determinar si se encuentra destinado a actividades productivas o si sobre el recae una afectación que límite 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.”[[12]](#footnote-12)* (Subrayas de Sala)

1. La misma Corporación, en cuanto al pago de la indemnización cuando se pretende la inclusión de reparación de daños, a fin de que estos sean sumados al valor del avalúo y hagan parte del valor indemnizatorio, ha señalado:

*Por otra parte, no sobra precisar que para poder obtener la reparación de los daños accesorios que hubieren podido consumarse con la expropiación, es indispensable que los mismos sean ciertos y que exista necesariamente un nexo de causalidad entre ellos y la decisión administrativa mediante la cual se decretó la expropiación. El carácter resarcible del daño depende fundamentalmente de la certeza de su ocurrencia, pues es claro que las lesiones de carácter hipotético, estocástico o contingente no pueden ser objeto de reparación o compensación. El agravio debe estar revestido entonces de certeza para que produzca efectos jurídicos y dé lugar al resarcimiento, pues todo aquello que constituya una simple conjetura o una suposición no puede dar lugar a una indemnización…”[[13]](#footnote-13)[[14]](#footnote-14) (Subrayas de Sala)*

1. Entonces, dentro del trámite de expropiación por vía administrativa, el artículo 67 de la Ley 388 de 1997 establece la indemnización y forma de pago, para cuyo efecto deberá indicarse el valor del precio indemnizatorio que se reconocerá a los propietarios; en ese sentido, el artículo 25 del Decreto 1420 de 1998[[15]](#footnote-15) consagra los métodos que deben aplicarse para la elaboración de los avalúos que se requieren cuando se trate de los procesos expropiatorios, en los siguientes términos:

***Artículo 25.-*** *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. 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.*

1. Por su parte, el artículo 26 ibidem prevé que cuando las condiciones del inmueble objeto de avaluó permitan la aplicación de uno o más de los métodos enunciados en el artículo 25 antes transcrito, el evaluador deberá realizar las estimaciones correspondientes y sustentar el valor determinado en el respectivo estudio.

1. Las normas metodológicas para la utilización de los métodos por los cuales deben efectuarse los avalúos ordenados por la Ley 388 de 1997, fueron objeto de reglamentación a través de la Resolución 762 de 199818, la cual define cada uno de los métodos que deben ser utilizados para la elaboración de avalúos, así:

***“Artículo 1º. Método de comparación o de mercado****. Es la técnica evaluatoria 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.*

***ARTÍCULO 2: Método de capitalización de rentas o ingresos****. Es la técnica valuatoria 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. Parágrafo. Se entiende por vida remanente la diferencia entre la vida útil del bien y la edad que efectivamente posea el bien. Para inmuebles cuyo sistema constructivo sea muros de carga, la vida útil será de 70 años; y para los que tengan estructura en concreto, metálica o mampostería estructural, la vida útil será de 100 años.*

***ARTÍCULO 3 Método de costo de reposición****. Es el que busca establecer el valor comercial del bien objeto de avalúo a partir de estimar el costo total para construir a precios de hoy, un bien semejante al del objeto de avalúo, y restarle la depreciación acumulada. Al valor así obtenido se le debe adicionar la utilidad.*

***ARTÍCULO 4ºMétodo (técnica) residual****. Es el 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.”*

1. Posteriormente, mediante la Resolución IGAC No. 620 del 23 de septiembre de 2008, se derogó la norma anterior, sin embargo, mantuvo los artículos anteriormente citados, y en el artículo 6º señaló las etapas para la elaboración de los avalúos, en los siguientes términos:

***Artículo 6. Etapas para elaboración de los avalúos.*** *Para la elaboración de los avalúos utilizando cualquiera de los métodos enunciados anteriormente deben realizarse las siguientes etapas:*

* 1. *Revisión de la documentación suministrada por la entidad peticionaria, y si hace falta algo de lo previsto en el artículo 13 del Decreto 1420 de 1998 se procede a solicitarlo por escrito.*

* 1. *Definir y obtener la información que adicionalmente se requiere para la correcta identificación del bien. Se recomienda especialmente cartografía de la zona o fotografía aérea, para la mejor localización del bien.*

* 1. *De conformidad con lo previsto en el artículo 14 del Decreto 1420 de 1998, verificar la reglamentación urbanística vigente en el municipio o distrito donde se encuentre localizado el inmueble. En el evento de contar con un concepto de uso del predio emitido por la entidad territorial correspondiente, el avaluador deberá verificar la concordancia de este con la reglamentación urbanística vigente.*

* 1. *Reconocimiento en terreno del bien objeto de avalúo. En todos los casos dicho reconocimiento deberá ser adelantado por una persona con las mismas características técnicas y profesionales de la persona que ha de liquidar y firmar el avalúo.*

* 1. *Siempre que sea necesario se verificarán las mediciones y el inventario de los bienes objeto de la valoración. En caso de edificaciones deberán constatarse en los planos las medidas y escalas en que se presente la información. Y cuando se observen grandes inconsistencias con las medidas, se informará al contratante sobre las mismas.*

* 1. *En la visita de reconocimiento deberán tomarse fotografías que permitan identificar las características más importantes del bien, las cuales posteriormente permitirán sustentar el avalúo.*

* 1. *Cuando se realicen las encuestas, deberán presentarse las fotografías de los inmuebles, a los encuestados para una mayor claridad del bien que se investiga.*

* 1. *Aun cuando el estudio de los títulos es responsabilidad de la entidad interesada, una correcta identificación requiere que el perito realice una revisión del folio de matrícula inmobiliaria para constatar la existencia de afectaciones, servidumbres y otras limitaciones que puedan existir sobre el bien, excepto para la determinación de los avalúos en la participación de plusvalías”.*

1. Así mimo, los artículos 7° y 8° de la referida Resolución, establecieron condiciones y requisitos para la identificación física y legal del predio objeto de avalúo, lo cual pone de presente que la elaboración de los avalúos ordenados en la Ley 388 de 1997 deben seguir ciertos y específicos parámetros y condiciones que demuestren la veracidad, legalidad y exigibilidad de la información en ellos contenida, pues, bajo el cumplimiento de los mismos, se llegaría a la conclusión de que el avalúo fue elaborado de acuerdo con las normas que regulan la materia.

1. Entonces, a fin de resolver el argumento relacionado con que la Resolución No.1594 de 2007, determinó el precio indemnizatorio con un avalúo comercial que no cumple con los requisitos establecidos para los procesos de expropiación administrativa, procede la Sala a analizar el avalúo practicado dentro del proceso de expropiación administrativa, y en el cual se soportaron los actos administrativos demandados, vemos:

1. De acuerdo con la Resolución No.1104 de 2007, por medio de la cual se ordena iniciar la expropiación por vía administrativa del predio identificado con folio de matrícula inmobiliaria No.070-85057, en su artículo 2° dispuso como valor de la indemnización la suma de $72.125.850.00, con fundamento en avalúo realizado por la lonja de propiedad raíz *"Corporación Lonja de Avaluadores Profesionales e Inmobiliarios Boyacá",* del cual se extrae lo siguiente:

*“(…)*

*Objetivo*

*Determinar los factores físicos y económicos que conlleven a establecer el valor comercial del inmueble motivo del estudio.*

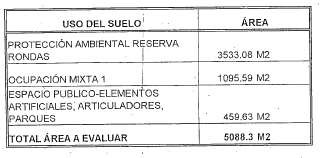
*(…)*

*CARACTERISTICAS DEL LOTE DE TERRENO*

*SE TRATA DE UNA FRANJA DE TERRENO AL LADO ORIENTAL DEL RÍO JORDÁN CORRESPONDIENTE A 40 METROS LINEALES TOMADOS DESDE EL NIVEL MÁXIMO DEL RÍO POR EL COSTADO OCCIDENTAL Y 50 METROS LINEALES POR EL COSTADO ORIENTAL; EL CUAL CORRESPONDE SEGÚN EL USO DEL SUELO DEL PREDIO A 30 MIL ÁREA DE PROTECCIÓN AMBIENTAL RESERVA RONDAS A LADO Y*

*LADO, 20ML DE OCUPACIÓN MIXTA POR EL COSTADO ORIENTAL Y 10 ML DE ESPACIO PÚBLICO ELEMENTOS ARTIFICULADORES PARQUES.*

*ÁREA A AVALUAR:*



*(…)*

*USOS DEL SUELO*

*LA FRANJA AVALUAR CORRESPONDE TRES CLASIFICACIONES DEL SUELO LAS CUALES SON: PROTECCIÓN AMBIENTAL RESERVA RONDA, ÁREA DE OCUPACIÓN MIXTA 1 Y ESPACIO PUBLICO – ELEMENTOS ARTIFICIACIALES ARTICULADOS PARQUES.*

*6. CONSIDERACIONES GENERALES PARA ELEBORAR EL AVALÚO*

*Adicionalmente a las características más relevantes del inmueble motivo del presente estudio, las cuales han sido expuestas en los capítulos anteriores, para la determinación del justiprecio comercial se ha tenido en cuenta las siguientes particularidades:*

## Ventajas

* *Predio situado en el área urbana del municipio de Tunja*
* *Parte del predio se encuentra dentro de las Zonas geoeconómicas de OCUPACIÓN MIXTA (uso principal residencial exclusivo).*

## Desventajas

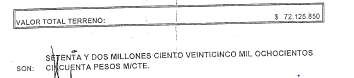
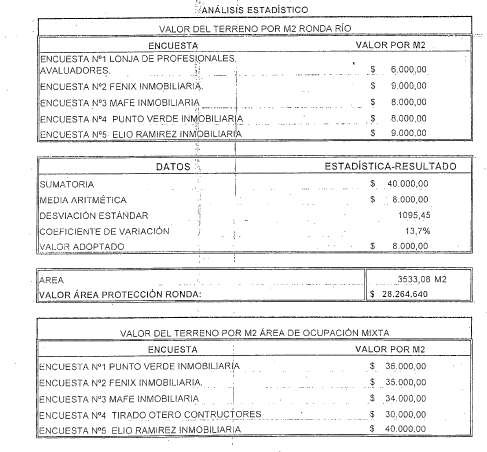
* *Lote de terrero en bruto*
* *Parte del lote a avalúar presenta uso del suelo de la PROTECCIÓN ABIENTAL RESERVA RONDAS; para el cual su valor comercial es el más bajo del mercado.*
* *Su limitancia con el río Jordán el cual recoge las aguas residuales de parte del municipio.*
* *No posee vías de comunicación*

*(…)*

*8. AVALÚO COMERCIAL*

*AVALÚO DEL LOTE*

*Para determinar el valor por metro cuadrado, se utilizó el método de encuesta directa con personas de la región conocedoras del mercado inmobiliario del sector con valores actuales teniendo en cuenta las ventajas y desventajas que presenta el predio.*



1. Ahora, teniendo en cuenta que el motivo de inconformidad de la parte demandante se relaciona de forma directa con que a su juicio el precio indemnizatorio reconocido por la administración a título de indemnización no proporcionó una reparación justa y plena, al no ser suficiente para cubrir el valor comercial del inmueble y los demás daños irrogados, dentro del presente proceso fueron practicados dos dictámenes periciales, solicitados por la parte demandante en cada uno de los procesos 2007-00908 y 2008-00079.

1. Dentro del proceso con radicado 2007-00908, el auxiliar de la justicia – perito evaluador Luis Fernando Torres Pongutá, elaboró dictamen pericial respecto del valor indemnizatorio del inmueble, del cual puede advertirse lo siguiente:

* + *OBJETO DEL AVALÚO*

*El Objeto es determinar el valor Comercial del predio objeto de la expropiación para el año 2007.*

* + *FECHA DE LA VISITA*

*La visita al inmueble se efectúo el día 26 de noviembre de 2008*

* + *TIPO DE INMUBLE*

*Se trata de un lote de terreno urbano*

* + *UBICACIÓN – ENTORNO*

*El predio se encuentra ubicado en el área urbano barrio Los Lanceros, en el costado oriental de Tunja, en inmediaciones del Colegio de Boyacá sección Rafael Londoño Barajas y sección La Cabana, sede del comando de policía, estadio La Independencia, Coliseo cubierto, batallón Bolívar y barrio Fuente Higueras. En el sector aledaño se adelantan obras de infraestructura encaminadas a la construcción de viviendas y conjuntos residenciales, además de los establecimientos instalados en el sector como los mencionados anteriormente. El predio en particular se encuentra y para el año 2007, cubierta de pastos, predios que han sido explotados económicamente para el pastoreo de ganado vacuno. El predio se encuentra atravesado por el rio Chulo, el cual se encuentra canalizado.*

*El predio en su parte restante por el costado occidental limita con la línea férrea.*

* + *USO DEL SUELO*

*De acuerdo con el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Tunja, el uso del suelo para el predio se encuentra dividido en tres zonas.*

*UENPrir: Zonas de protección y recuperación ambiental, tiene como usos la protección y recuperación ambiental, recreación pasiva, deportiva, turismo.*

*UEAAI-7: Zonas articuladoras y de parques. Tiene como usos posibles la destinación para Deportes, turismo, protección ambiental y ferias entre otras. UPXI: Aéreas de ocupación Mixta. Dentro de los usos posibles se encuentran: residencial unifamiliar, bifamiliar, multifamiliar, comercio I, institucional I, servicios I e industrial A. (…) 3. AVALÚO:*

* + *METODO UTILIZADO*

*Para obtener el valor del predio se tuvo en cuenta los lineamientos dados en la resolución 0762 de 1998 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, “Por la cual se establece la metodología para la realización de avalúos ordenados por la ley 388 de 1997.*

*Método de mercado para el terreno: es el método que compara las ofertas y transacciones recientes de bienes semejantes, aplicándoles un proceso estadístico.*

*Método de reposición para la construcción: Es el que busca establecer el valor de construir una edificación semejante a la del objeto del avalúo a precios de hoy. Al valor así obtenido se debe descontar la depreciación por estado y años de uso.*

*El avalúo se debe dar con valores del año 2007, fecha en la cual se realizó la expropiación y en la cual no existía el puente vehicular que en la actualidad divide el predio y por lo cual se realizó la expropiación de una parte del terreno de la demandante.*

*Para la determinación del valor del m2 de terrero se tuvo en cuenta que para el año 2007 no existía el puente y no había generado el impacto que ha provocado sobre el valor los predios colindantes, y el uso potencial del suelo.*

* *ACTIVIDADES REALIZADAS PARA LA ELBAORACIÓN DEL AVALÚO*

*Toma de fotografías*

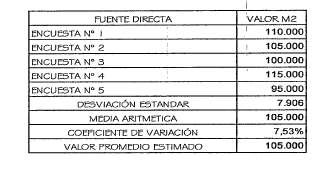
*Reconocimiento en el terreno*

*Medición e inventario de bienes*

*Indagación a personas conocedoras y residentes del sector.*

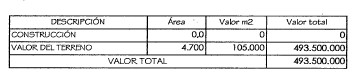
* *VALORACIÓN DEL TERRENO*

*De acuerdo con indagaciones realizadas sobre ventas y ofertas de predios del sector, se pudo determinar el valor del m2 de tierra con características similares a las del predio objeto del presente avalúo valores a los que se le aplica un tratamiento estadístico y se presentan a continuación.*



* *VALORACIÓN DE LA CONSTRUCCIÓN*

*El predio no cuenta con construcciones.*



*El valor Comercial Actual del lote de terreno identificado con el número de matrícula inmobiliaria 070-85057 del área urbana del municipio de Tunja, se estima en la suma de CUATROCIENTOS NOVENTA Y TRES MILLONES QUINIENTOS MIL PESOS M/CTE. ($493.500.000).*

*Nota. Anexo fotografías y croquis del predio.”* (fls.77 a 87 C. principal Exp.200700908)

1. La parte accionada objetó por error grave el peritaje rendido, argumentado que estableció los perjuicios supuestamente causados al demandante sin tener en cuenta el uso de suelo permitido, al desconocer que en dicho sector constituye ronda del río, por lo que no es apto para ningún tipo de construcción, sumado a que fijó la suma de $105.000 por metro cuadrado, pero no explicó las razones que lo llevaron a determinar dicho valor. (fls.108 -109 C. principal Exp.2007-00908)

1. Ahora, dentro del proceso con radicado 2008-00079, la auxiliar de la Justicia Ana Cristina Ayala Sánchez rindió dictamen pericial respecto del valor indemnizatorio del inmueble, del cual puede advertirse lo siguiente:

*“I. ASPECTOS GENERALES*

*(…)*

* *OBJETO DEL AVALÚO*

*El objeto es determinar el Avalúo Claro concreto y verídico del predio objeto del presente dictamen y determinar la cuota parte perteneciente a las demandantes OLGA SORAYA ROJAS DE SANDOVAL y LILIANA DEL PILAR ROJAS*

*MARTÍNEZ, correspondiendo a dos séptimas partes.*

* *FECHA DE LA VISITA*

*La visita al inmueble se efectúo el día 18 de abril de 2009.*

*(…)*

* *UBICACIÓN – ENTORNO*

*El predio se encuentra ubicado en el área urbano barrio Los Lanceros, en el costado oriental de Tunja, en inmediaciones del Colegio de Boyacá sección Rafael Londoño Barajas y sección La Cabana, sede del comando de policía, estadio La Independencia, Coliseo cubierto, batallón Bolívar y barrio Fuente Higueras.*

*En el sector aledaño se adelantan obras de infraestructura encaminadas a la construcción de viviendas y conjuntos residenciales, además de los establecimientos instalados en el sector como los mencionados anteriormente. El predio en particular se encuentra cubierta de pastos, predios que han sido explotados económicamente para el pastoreo de ganado vacuno. El predio se encuentra atravesado por el viaducto, dos vías en material de afirmado y el canal del rio Chulo.*

* *USO DEL SUELO*

*De acuerdo con el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Tunja, el uso del suelo para el predio se encuentra dividido en tres zonas.*

*UENPrir: Zonas de protección y recuperación ambiental, tiene como usos la protección y recuperación ambiental, recreación pasiva, deportiva, turismo.*

*UEAAI-7: Zonas articuladoras y de parques. Tiene como usos posibles la destinación para Deportes, turismo, protección ambiental y ferias entre otras. UPXI: Aéreas de ocupación Mixta. Dentro de los usos posibles se encuentran: residencial unifamiliar, bifamiliar, multifamiliar, comercio I, institucional I, servicios I e industrial A.*

* *VÍAS DE ACCESO*

*Para tener acceso al predio se debe llegar por la vía que conduce al batallón Bolívar de Tunja, a los barrios Fuente Higueras, el Dorado entre otros. Al predio se hace ingreso por la vía destapada que parte de esta vía por el margen del canal del río Chulo, vía que se encuentra en Construcción presentando su base de rodadura en material e afirmado. El predio se encuentra atravesado transversalmente por el Viaducto.*

*Se encuentra a 60m aproximadamente de vía de la urbanización Fuente Higueras, la cual se proyecta en dirección al predio. La avenida oriental se encuentra a 200 m aproximadamente del predio, separado por el área restante del predio expropiado y la línea férrea.*

*(…)*

1. *DESCRIPCIÓN Y CARACTERÍSTICAS DEL INMUEBLE*

*Se trata de un lote de terreno sin construcciones, la totalidad del área se encuentra cubierta por pastos, y fue atravesado longitudinalmente por el viaducto, lo atraviesan además dos vías en construcción las cuales se encuentran en material de afirmado, y el río Chulo el cual se encuentra canalizado.*

1. *AVALÚO*

* *MÉTODO UTILIZADO*

*Para obtener el valor del predio se tuvo en cuenta los lineamientos dados en la resolución 0762 de 1998 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, “Por la cual se establece la metodología para la realización de avalúos ordenados por la ley 388 de 1997.*

*Método de mercado para el terreno: es el método que compara las ofertas y transacciones recientes de bienes semejantes, aplicándoles un proceso estadístico.*

*Método de reposición para la construcción: Es el que busca establecer el valor de construir una edificación semejante a la del objeto del avalúo a precios de hoy. Al valor así obtenido se debe descontar la depreciación por estado y años de uso.*

* *ACTIVIDADES REALIZADAS PARA LA ELBAORACIÓN DEL AVALÚO*

*Toma de fotografías*

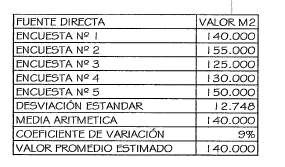
*Reconocimiento en el terreno*

*Medición e inventario de bienes*

*Indagación a personas conocedoras y residentes del sector.*

* *VALORACIÓN DEL TERRENO*

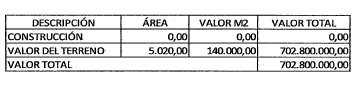
*De acuerdo con indagaciones realizadas sobre ventas y ofertas de predios del sector, se pudo determinar el valor del m2 de tierra con características similares a las del predio objeto del presente avalúo, valores a los que se le aplica un tratamiento estadístico y se presentan a continuación.*



* *VALORACIÓN DE LA CONSTRUCCIÓN*

*El predio no cuenta actualmente con construcciones*

* *VALORACIÓN DE BIEN INMUEBLE*



*El valor total del lote de terrero identificado con el número de matrícula inmobiliaria*

*070-85057 del área urbana de Tunja, se estima en la suma de 702.800.000*

*Para el presente caso se debe determinar el valor de la cuota parte perteneciente a los demandantes, o sea dos séptimas partes (2/7) del total del predio.*

*Cuota parte = 702.800.000/7 = 100.400.000*

*Cuota parte (2/7) = 100.400.000x2 =200.800.000*

*El Valor Comercial Actual de la cuota parte perteneciente a las demandantes, se estima en la suma de DOSCIENTOS MILLONES OCHOCIENTOS MIL PESOS*

*M/CTE. (200.800.000)*

*Nota. Anexo fotografías y croquis del predio.” (fls.340 a 349 C. principal Exp.200800079)*

124. La parte accionada objetó por error grave el peritaje rendido, argumentando que **i)** no se atendió a las circunstancias de tiempo, en tanto fue realizado el 18 de abril de 2009, y debieron realizarse bajo las mismas condiciones en que se efectuó el avalúo en que se fundamentó las resoluciones demandadas, por lo que, el procedimiento utilizado por el perito no refleja la realidad al no ajustar los precios del

2007 al 2009, y desconoce el derecho a la igual al reflejar realidades distintas; **ii)** hubo falta de precisión sobre las calidades del predio, al no definir las condiciones en que se encuentra el predio, al definir que se trata de un terreno urbano sin definir si esta urbanizado o sin urbanizar, circunstancia que impide conocer con grado de detalle la información sobre el estado del inmueble y por lo tanto, el valor más aproximado; **iii)** el valor de metro cuadrado tomado como referencia corresponde al valor de lotes urbanizados, que contaban con mejor ubicación, dotados con servicios públicos esenciales y no esenciales, tenían actividad comercial o habitacional, lo cual difiere del lote objeto de avaluación, por lo que, resulta incorrecto que el perito haya tomado el mismo valor del metro cuadrado; **iv)** imprecisiones sobre el método de avalúo, en tanto se indica que utilizó como marco jurídico la Resolución No.620 de 2008 del IGAC, cuando dicha norma fue derogada mediante Resolución No.620 de 2008, y el dictamen fue elaborado en el 2009; **v)** no discrimina las áreas afectadas según el uso del suelo, pues determinó el mismo valor por metro cuadrado para las zonas de protección y recuperación ambiental, tanto como para las zonas articuladoras y de parques, y para las agrupación mixta. (fls.434 -440 C. principal Exp.2008-00079).

125. Ahora, encontrándose acumulados los procesos, y luego de subsanadas las irregularidades advertidas en auto de 24 de octubre de 2012, mediante auto de 14 de enero de 2022 se abre a pruebas el proceso, oportunidad en la que se requirió a los peritos Ana Cristina Ayala Sánchez y Luis Fernando Torres Ponguta, para que amplíen su experticia determinándose los puntos a los que debían referirse. (Archivo No.38). Al respecto, el perito Luis Fernando Torres Ponguta, manifestó no poder dar cumplimiento a lo ordenado, al no encontrarse registrado en el listado de auxiliares de la justicia desde hace más de 5 años, y que para rendir una actualización de datos frente a un avalúo se requiere el registro abierto de evaluador (RRA), el cual en la actualidad no posee. Por su parte la auxiliar de la justicia Ana Cristina Ayala Sánchez, presentó la ampliación al dictamen pericial, de la cual se destaca:

*“ i) La porción de terreno intervenida por la obra denominada proyecto vial integración urbana del nororiente de Tunja en el predio con Matrícula 0070-85057. RTA: La porción de terreno intervenida por la obra Proyecto Vial de Integración Urbana Nororiente de Tunja en el predio identificado con el folio de matrícula inmobiliaria 0070-85057 es de cinco mil cuarenta y cuatro metros y treinta y cuatro centímetros (5.044.34 m2).*

*Para determinar el área del predio en mención, se realizó un levantamiento topográfico, el día 18 de febrero del año en curso (Ver plano anexo).*

*(…)*

*El levantamiento topográfico está ligado al sistema de referencia MAGNA SIRGAS y para determinar las coordenadas de los vértices se tomaron como referencia 22 puntos del inmueble que corresponden a los puntos que permitían determinar la porción de terreno intervenida con la obra proyecto vial de integración urbana nororiente de Tunja en el predio con matrícula 0070-85057. La determinación de los 22 puntos se hizo a partir de la observación directa de la obra y las coordenadas respectivas están debidamente expresadas en el rótulo del levantamiento topográfico (…)*

*(ii) Si la zona es considerada de protección ambiental conforme el POT vigente para el año 2007 y 2022*

*RTA: Del sector del predio identificado con el folio de matrícula inmobiliaria 007085057 en el que se desarrolló el proyecto vial solamente es considerada como Zona de Protección Ambiental la zona paralela al Río Jordán comprendida dentro de los 30 metros a cada lado de su cauce.*

*Tanto en el año 2007 como en el año 2022 el uso del suelo corresponde a la clasificación de Suelo de Protección Ambiental.*

*Dentro la zona de protección ambiental reserva rondas se construyeron dos carriles del proyecto vial, tal como se describe en el levantamiento topográfico.*

*Lo anterior, según las siguientes consideraciones:*

*De acuerdo con el P.O.T. vigente para el año 2007 el área expropiada y comprendida dentro de los treinta metros (30mts) paralelos a cada lado del cauce del Río Jordán se clasificó como Área de Protección Ambiental Reserva Rondas, código UENPR. (Ver artículo 162 y cc Acuerdo 014 de 2001).*

*El Plan de Ordenamiento Territorial vigente para el año 2007 es el acuerdo 014 de 2001. El artículo 121 del P.O.T. clasificó al Río Jordán como elemento natural primario del sistema hídrico municipal y estableció una ronda de protección de 30 metros al lado y lado del río, paralela a las líneas de mareas máximas para un total de 60 metros.*

*Igualmente, el Mapa P-42 que determina los usos de suelo urbano del Municipio de Tunja y que está integrado al P.O.T. según lo establece el artículo 5, clasificó como Área de Protección Ambiental Reserva Rondas, código UENPR1R, la zona de 30 metros, paralela a cada lado del canal del Río.*

*(…)*

*(iii). Si el valor del inmueble varió por la construcción de la obra citada*

*RTA: La construcción de la obra alteró varios aspectos del inmueble que pueden influir en la disminución de su precio.*

1. *EXPROPIACIÓN SIN REGISTRAR: El primer aspecto es de tipo legal y consiste en que La Alcaldía de Tunja no ha registrado la expropiación en el folio de matrícula 070-85057 por lo que en los títulos el inmueble sigue figurando como si fuera un solo globo de terreno de aproximadamente diez mil metros cuadrados (10.000 mts2), esta situación se presenta también la oficina de planeación municipal e influye en la determinación del cálculo del impuesto predial, y es contraria a la realidad puesto que la expropiación dividió el inmueble en dos (2) lotes separados por la obra pública.*

1. *Como se mencionó anteriormente la expropiación dividió el inmueble en dos lotes de terreno separados por la obra pública y para ambos lotes se presentan los siguientes inconvenientes:*

*A. NO TIENE VÍAS DE ACCESO: El inmueble antes de la expropiación contaba con una servidumbre de paso que lo comunicaba con la vía que conduce de Tunja a Toca, ésta servidumbre, constituida paralela al Río Jordán, era la única forma de acceso al inmueble. La expropiación incluyó el área dispuesta para la servidumbre y al no ser reemplazada, los inmuebles se encuentran encerrados, no existe una forma de acceso o comunicación con ningún tipo de vía, ni siquiera la vía construida con ocasión de la obra pública porque el lote del costado occidental colinda por el frente con la zona de protección vial y con la parte inferior del viaducto, literalmente quedó debajo del puente y para el lote del costado oriental se presenta una situación similar, el frente del inmueble colinda con la zona de cesión vial y exactamente con la pared de la parte final del viaducto, entonces los lotes por el frente perdieron el acceso y por la parte de atrás no tiene ninguna vía de comunicación, el lote del costado occidental colinda con la vía férrea y el lote del costado oriental colinda con el antiguo cauce del Río Jordán.*

*A lo anterior debe agregarse la falta de andenes, amoblamiento urbano y señalización en las vías construidas.*

*B. FORMA IRREGULAR DERIVADA LINDEROS INDETERMINADOS: La forma inicial del lote era rectangular, tras la expropiación los dos (2) lotes resultantes tienen una forma irregular, se destaca la forma del lote del costado oriental, imposible de determinar por un error cometido en la Resolución de expropiación 1594 de 2007, que estableció los linderos del costado norte así: 11.55 metros y 77.94 metros; mientras que el levantamiento topográfico aportado para calcular el avalúo lo determinó así: 11.55 metros, 77.94 metros y 21.34 metros. Como se aprecia, se omitió el último lindero de 21.34 metros por lo que la forma del inmueble es imposible de determinar ya que el mismo nunca se podrá encerrar.*

*(v). Si varió el potencial de desarrollo urbanístico.*

*RTA: El potencial de desarrollo urbanístico disminuyó.*

*(…)*

*De manera concreta, el potencial de desarrollo urbanístico varió por lo siguiente:*

1. *Ya no es posible hacer las cesiones obligatorias gratuitas con área de la zona de ronda del Río Jordán (cuyo uso no permite el desarrollo urbano) sino que debe hacerse obligatoriamente con área de la zona de desarrollo urbano, solamente con esto el potencial urbanístico del inmueble disminuye en al menos un veinticinco por ciento 25%.*

1. *Descontando las cesiones obligatorias del 25% del área urbanizable, y debido a que el lote quedó literalmente encerrado entre el viaducto y el antiguo cauce del río y por lo tanto sin ninguna vía de acceso, se hace obligatorio construir las vías de acceso y el área que debe destinarse para esa construcción es de al menos 12 metros de ancho para la vía interna*

1. *Al área resultante de lo anterior se deben descontar los aislamientos obligatorios que son de 8 metros.*

1. *Con todo lo anterior, y sin contar los aislamientos internos, el área del lote queda tan reducida que hace inviable cualquier proyecto urbanístico.*

*(v) Determinar la clase y el valor de los posibles frutos que el bien pudo producir desde el momento de la expropiación hasta la fecha del dictamen, para el caso si el predio en el año 2007 ostentaba algún tipo de construcción o explotación comercial.*

*RTA: Para desarrollar este punto entrevisté a los propietarios del inmueble a través del apoderado y manifestaron que en el año 2007 el inmueble se arrendaba para desarrollar actividad de pastoreo de ganado vacuno. Manifestaron que siempre celebraron contratos de arrendamiento con diferentes personas naturales que desarrollaban la actividad y esta información coincide con el avalúo presentado por la Alcaldía en el que se lee lo siguiente: Destino actual del inmueble: pastos destinados al engorde de ganado vacuno. (Ver fotos)*

*Debido al paso del tiempo solamente me suministraron un contrato de arrendamiento con las siguientes condiciones:*

*(…)*

*El total de los frutos indexados, representados en el canon de arrendamiento desde enero de 2008 hasta mayo de 2022 es la suma de setenta y ocho millones trescientos diez y seis mil setecientos diecisiete pesos ($78.316.717)*

*El total de los frutos representados en el canon de arrendamiento desde enero de 2008 hasta mayo de 2022 con intereses moratorios es la suma de ciento sesenta millones cuatrocientos setenta y dos mil ciento noventa y seis pesos ($160.472.196) que corresponden a cincuenta y nueve millones novecientos un mil quinientos veinticinco pesos de capital ($59.901.525) y cien millones quinientos setenta mil seiscientos setenta y un mil pesos de intereses de mora ($100.570.671)*

*(vi) Valor comercial del inmueble para el año 2007.*

*RTA: Para obtener el valor el valor comercial del inmueble, objeto de este dictamen, para el año 2007, se tuvo en cuenta los lineamientos dados n la Resolución 0762 de 1998del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, “Por la cual se establece la*

*Metodología para la realización de avalúos ordenados por la Ley 388 de 1997”. Se aplico el método de las ventas y comparativo, los cuales toman en cuenta las transacciones y archivos históricos, correspondientes a predios similares existentes en el sector sucedidas en los últimos tres años y susceptibles de comparación idónea con el inmueble, objeto de este informe.*

*De acuerdo con indagaciones realizadas sobre ventas y ofertas de predios del sector, los cuales oscilan entre $600,000 y $1.200.000 el metro cuadrado, además se tuvo en cuenta los documentos que obran en el proceso, me di cuenta de un avalúo realizado en junio del año 2021, por el señor JOSÉ DEL CARMEN GARCIA, en el cual establece el valor del metro cuadrado para este predio, cuya variación para este año no es mucha, por lo tanto opto por tomar este valor y llevarlo a valor presente, teniendo en cuenta el Índice de Precios al Consumidor (IPC) y así establecer el valor comercial del inmueble para el año 2007.*

*En dicho avalúo se realizó un estudio comparativo de mercado, en el que se obtuvo el siguiente resultado un valor comercial de venta adoptado de $ 597.015 metro cuadrado, valor que acojo para el presente informe y el cual actualizo a precios de hoy, valores a los que se les aplica un tratamiento estadístico y se presentan a continuación;*

*(…)”*

1. Así las cosas, resulta pertinente para la Sala analizar los dictámenes periciales antes señalados a fin de i) resolver las objeciones que fueran presentadas por las partes, y a partir de allí establecer si, ii) pueden ser tenidos en cuenta como prueba suficiente para demostrar los cargos formulados en contra de los actos administrativos demandados y si iii) los mismos permiten resolver si el precio que proyectó el avalúo realizado por la Corporación Lonja de Avaluadores Profesionales e Inmobiliarios de Boyacá, tenido en cuenta por el ente Municipal al momento de la expropiación, es el precio indemnizatorio justo.

1. En relación con las objeciones presentadas frente a los dictámenes periciales practicados dentro del proceso, dirá la Sala en primera medida que las dos experticias indicaron de forma semejante los aspectos generales (propietarios, objeto del avalúo, tipo de inmueble, ubicación, entorno, usos del suelo, topografía, servicios públicos, linderos y colindancias, identificación legal), y utilizaron la misma metodología para la obtención del avalúo, esto es “*método de mercado para el terreno”* y *“Método de reposición para la construcción”* a partir del estudio de ofertas o transacciones recientes realizadas sobre bienes semejantes y comparables, sin embargo, cada una concluyó una suma diferente respecto de la valoración del inmueble, el dictamen rendido dentro del proceso del expediente 2007-00809 la estimó en $493.500.000, y el del proceso 2008-00079 en $702.800.000.

1. Sumado a lo anterior, conforme a los argumentos de objeción presentados por la entidad territorial y de cara a los requisitos señalados en la Ley 388 de 1997 y Resolución 762 de 1998, la Sala encuentra las siguientes falencias en las experticias rendidas:

* + Las dos experticias señalaron los usos del suelo, indicándose que de acuerdo con el POT del municipio de Tunja, dentro del inmueble objeto de expropiación coexistían 3 tipos de uso de suelo, a saber, Zonas de protección y recuperación ambiental, Zonas articuladoras y de parques y Aéreas de ocupación Mixta, sin embargo, no realizaron ninguna diferenciación respecto del valor de cada área, y tampoco se expusieron las razones o motivos por las que, no hizo diferenciación alguna respecto del valor del metro cuadrado en atención a sus usos.

* + Para la valoración del terreno, se señala que se tuvo en cuenta las indagaciones realizadas sobre ventas y ofertas de predios del sector, sin embargo, no señala qué tipo de encuestas se elaboraron, tampoco existe soporte sobre la realización de las mismas, ni se indican los predios del sector sobre los que se realizaron las comparaciones y se recolectaron los datos que sirvieron para determinar el valor del metro cuadrado, información que resulta indispensable para determinar si los datos recolectados se acompasan con predios de las mismas características al que es objeto de valoración.

* + El avalúo practicado dentro del proceso 2008-00079 tiene en cuenta vías y la construcción del viaducto que fueron construidos con posterioridad a la fecha en la que se produjo la afectación administrativa por parte del Municipio, razón por la cual, advierte la Sala que no resulta acertado obtener valores indemnizatorios teniendo en cuenta factores que para el momento en que se dio la expropiación no existían, lo cual genera que el dictamen pericial se encuentre alejado de la realidad.

* + En los dictámenes no obran los estudios de mercadeo, ni las investigaciones económicas ni los ejercicios estadísticos, así como tampoco los datos estadísticos de fuentes fidedignas representadas por Lonjas de Propiedad Raíz como de oferentes de inmuebles aledaños, como método comparativo de homogenizado.

* + No sé indican los métodos, criterios y parámetros de comparación que se tuvieron en cuenta, tampoco se indican las operaciones que se realizaron para determinar el monto de la respectiva indemnización. Pues sin ello, no habría forma de controvertir un avalúo, y 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.

* + No aparece la constancia expresa de las comparaciones, simulaciones, cálculos y operaciones efectuados para deducir el valor unitario del metro cuadrado, lo cual permite expresar que los avalúos carecen de argumentos técnicos y de apoyo probatorio, que conlleven a acreditar la corrección del justiprecio arrojado por este avalúo, como tampoco explicó el procedimiento realizado para obtener esos resultados.

1. Ahora, para atender los cuestionamientos referenciados en las objeciones presentadas por la entidad demandada frente a cada uno de los dictámenes periciales, debe señalarse que, en torno a la procedencia de la objeción por error grave, el Consejo de Estado en reiterada jurisprudencia, se ha referido a ello en los siguientes términos:

*“De acuerdo con lo anterior, la objeción por error grave procede* ***no por la deficiencia del dictamen ante la falta de fundamentación o sustento técnico y científico o por la insuficiencia o confusión de los razonamientos efectuados por los peritos, sino por su falencia fáctica intrínseca, a partir de la cual no puede obtenerse un resultado correcto, por cuanto parte de premisas falsas o equivocadas en relación con el objeto mismo materia de la experticia****, “(…) pues lo que caracteriza desaciertos de ese linaje y permite diferenciarlos de otros defectos imputables a un peritaje, “...es el hecho de cambiar las cualidades propias del objeto examinado, o sus atributos, por otras que no tiene; o tomar como objeto de observación y estudio una cosa fundamentalmente distinta de la que es materia del dictamen, pues apreciando equivocadamente el objeto, necesariamente serán erróneos los conceptos que se den y falsas las conclusiones que de ellos se deriven, de donde resulta a todas luces evidente que las tachas por error grave a las que se refiere el numeral 1º del artículo 238 del Código de Procedimiento Civil “... no pueden hacerse consistir en las apreciaciones, inferencias, juicios o deducciones que los expertos saquen, una vez considerada recta y cabalmente la cosa examinada. Cuando la tacha por error grave se proyecta sobre el proceso intelectivo del perito, para refutar simplemente sus razonamientos y sus conclusiones, no se está interpretando ni aplicando correctamente la norma legal y por lo mismo es inadmisible para el juzgador, que al considerarla entraría en un balance o contraposición de un criterio a otro criterio, de un razonamiento a otro razonamiento, de una tesis a otra, proceso que inevitablemente lo llevaría a prejuzgar sobre las cuestiones de fondo que ha de examinar únicamente en la decisión definitiva” (…)[[16]](#footnote-16). (Resaltado de Sala)*

1. Las conclusiones o inferencias a que lleguen los peritos no constituyen error grave, al respecto el Consejo de Estado, ha precisado:

*“Para que prospere la objeción del dictamen pericial por error grave se requiere la existencia de una equivocación de tal gravedad o una falla que tenga entidad de conducir a conclusiones igualmente equivocadas. Así mismo, se ha dicho que éste se contrapone a la verdad, es decir, cuando se presenta una inexactitud de identidad entre la realidad del objeto sobre el que se rinda el dictamen y la representación mental que de él haga el perito. Sin embargo, se aclara que no constituirán error grave en estos términos, las conclusiones o inferencias a que lleguen los peritos, que bien pueden adolecer de otros defectos. En otros términos, la objeción por error grave debe referirse al objeto de la peritación, y no a la conclusión de los peritos” 20* (Subraya fuera de texto).

1. De lo expuesto se colige que, para que prospere la objeción por error grave, es necesario que el dictamen pericial haya cambiado las cualidades del objeto examinado o haber adoptado como objeto de estudio algo totalmente distinto al que es materia de dictamen, es decir, requiere la existencia de evidentes yerros respecto del objeto de la peritación y no de las conclusiones.

1. Bajo este panorama, se observa que los reparos indicados por la entidad objetante, no alcanzan para que prospere la objeción por error grave, en la medida que no existe discrepancia entre lo analizado en el dictamen y el objeto que tenía la experticia, pues el objeto analizado por los peritos no fue otro distinto al señalado en la prueba, además los reparos que fundamentan la objeción se centran en refutar la interpretación efectuada por el perito sobre la prueba en cuestión, indicando lo que, a su juicio, debió tenerse en cuenta al momento de rendir la experticia, pretendiendo refutar la metodología utilizada, la falta de fundamentación o sustento técnico y probatorio de la pericia, y la insuficiencia de los razonamientos efectuados por los peritos. Lo anterior no quiere decir que dichas observaciones carezcan de interés, pues corresponde al juzgador apreciarlo de acuerdo con las reglas de la sana crítica, teniendo en cuenta la solidez, claridad, exhaustividad, precisión y calidad de sus fundamentos, de acuerdo con el cual se debe establecer el grado de convicción que puede otorgársele.

1. Como consecuencia de lo anterior, las objeciones formuladas por el municipio de Tunja contra los dictámenes periciales practicados dentro de cada uno de los procesos no prosperan, por cuanto no adolecen de error grave. No obstante, las irregularidades y falencias advertidas en cada una de las experticias serán tenidas en cuenta, al momento de analizar si las mismas constituyen prueba suficiente para desvirtuar las conclusiones que según la pericia no fueron tenidas en cuenta por el municipio de Tunja en los actos administrativos demandados.

1. En este punto, resulta importante traer en cita la sentencia proferida por el Consejo de Estado, en donde se analizó un caso de similares contornos, providencia en la que frente al análisis del dictamen pericial que utilizó la misma metodología para determinar el valor del inmueble que en el sub examine, señaló:

*“22- Los dictámenes periciales practicados dentro de los procesos judiciales aplicaron el método valuatorio de comparación o de mercado -artículo 1° de la Resolución 620 de 20084-, por medio del cual se determina el valor comercial del bien a partir del estudio de ofertas o transacciones recientes realizadas sobre bienes semejantes y comparables. Dicho método valuatorio exige que el medio a través del cual se obtuvo la información de las ofertas o transacciones y la fecha de su publicación, además de otros factores que permitan su identificación, sean referenciados de manera explícita. Y, en el evento en que sea posible, se adjunten las fotografías de los bienes objeto de oferta o transacción, con el propósito de facilitar el análisis que debe ser realizado -artículo 10 de la Resolución 620 de 20085-.*

*23.- En relación con el dictamen pericial practicado dentro del proceso judicial en que se demandó la nulidad del Decreto 091 del 9 de febrero de 2007, la Sala advierte que el perito determinó el valor comercial del bien inmueble de propiedad del demandante a partir de supuestas ofertas realizadas sobre otros bienes inmuebles respecto de los cuales, dada la información contenida en el dictamen pericial, no es posible determinar su semejanza con aquel objeto de avalúo.*

*(…)*

*25.- Como se observa, no es adecuado determinar -teniendo en cuenta la información contenida en el dictamen pericial- la semejanza existente entre el bien inmueble objeto de avalúo y aquellos a partir de los cuales se fijó su valor comercial. Y no podrían tomarse como únicos parámetros de semejanza, como lo pretendió el dictamen pericial practicado, el área y la ubicación de los bienes inmuebles involucrados, pues estos apenas constituyen algunos de los referentes que se deben tener en cuenta para la aplicación del método de comparación o de mercado.*

*26.- Sumado a lo anterior, la Sala debe resaltar que el inmueble objeto del dictamen pericial tenía características particulares, pues estaba afectado con una servidumbre de tránsito y con una franja de protección ambiental. Dichas condiciones especiales del inmueble debieron ser tenidas en cuenta al momento de aplicar el método comparativo o de mercado. Sin embargo, teniendo en consideración lo consignado en el dictamen pericial rendido, no es posible determinar que en el proceso de comparación se hubieren advertido tales condiciones.*

*27.- Tampoco es posible determinar que las ofertas a partir de las cuales se estableció el valor comercial del inmueble objeto de avalúo hubieren existido o, habiendo existido, hubieren sido recientes, como lo exige el artículo 1° de la Resolución 620 de 2008. En el dictamen pericial no fue referido al medio a partir del cual se obtuvo la información de las ofertas ni la fecha de su publicación, ni se acompañaron fotografías de los predios en oferta o, por lo menos, de alguna manifestación que pusiera en conocimiento la imposibilidad de obtenerlas. Y, a pesar de que fueron referidos algunos números celulares como fuente de la información consignada, la Sala estima que ello no demuestra la existencia de las ofertas a partir de las cuales se determinó el valor del bien objeto de avalúo.*

*(…)*

*30.- En relación con las encuestas realizadas por el perito, la Sala destaca que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9 de la Resolución 620 de 20086, dichas encuestas o consultas solo podían ser efectuadas en el evento en que no se hubiese podido obtener datos de ofertas o transacciones recientes, o en el evento en que el perito tuviera dudas de los resultados encontrados. Comoquiera que en el dictamen pericial practicado no está determinado ninguno de los eventos de procedencia de las encuestas, el perito no podía realizarlas y mucho menos determinar, con base en los resultados obtenidos, el valor comercial del bien inmueble de propiedad del demandante.*

*31.- Sumado a lo anterior, debe tenerse en cuenta que el mencionado artículo 9 de la Resolución 620 de 2008 prohíbe en su inciso final la inclusión de los valores obtenidos por encuesta en la definición del precio. Lo que significa, en los términos de la disposición citada, que los valores determinados por encuesta no podían ser promediados con aquellos encontrados en el mercado, como erróneamente lo realizó el perito a cargo del avalúo comercial practicado dentro del proceso judicial”[[17]](#footnote-17).*(Resaltado de Sala).

1. Las falencias referenciadas en la jurisprudencia en cita, se advierten de forma similar en el caso de autos, conforme fue expuesto de manera previa, en tanto de las mismas, se logra determinar que no se cumplió con los presupuestos establecidos en la Ley 388 de 1997 y la Resolución IGAC 620 de 2008, en tanto, las pericias rendidas carecen de soporte técnico o documental que permitan tener certeza de que efectivamente se realizaron las encuestas, se realizaron estudios sobre ofertas y transacciones de inmuebles con iguales características, para hacer la anunciada comparación, vale decir se encuentra desprovisto de argumentos técnicos y de apoyo probatorio; además no advierte la realización de ningún análisis comparativo entre el bien objeto de expropiación y los predios sobre los cuales se realizó comparación en precios comerciales o de mercado, pues solamente se indica que el valor adoptado corresponde a indagaciones realizadas sobre ventas y ofertas de predios del sector, con las que logró determinar el valor del m2 de tierra con características similares a las del predio objeto del avalúo, valores a los que según indica les aplicó un tratamiento estadístico, sin que adjuntara evidencia alguna con la que soportara sus afirmaciones y conclusiones, circunstancia que hacen evidente la ausencia de un método utilizado para determinar el valor del m2 de terreno.

1. Como corolario de lo anterior, ante la imposibilidad de dar plena credibilidad a las pruebas periciales practicadas en el proceso en relación con el justiprecio del inmueble expropiado, la Sala considera que los dictámenes periciales practicados no pueden ser tenidos en cuenta como prueba suficiente para demostrar los cargos formulados por la parte actora contra las resoluciones demandadas, y comoquiera que no fue aportado o practicado medio probatorio adicional con el propósito de desvirtuar el precio indemnizatorio fijado en los avalúos realizados dentro de los trámites administrativos, se impone concluir que la parte demandante no cumplió con la carga de desvirtuar la legalidad de las valoraciones contenidas en los actos administrativos demandados.

1. Ahora, en este punto resulta pertinente precisar que si bien la parte demandante, con el escrito de reforma a la demanda radicada el 2 de julio de 2021, aportó un dictamen pericial con el cual pretendía desvirtuar el avaluó realizado por la administración en relación al valor comercial del inmueble, lo cierto es que, mediante Auto de 14 de enero de 2022[[18]](#footnote-18) el Despacho resolvió no tener como parte del acervo probatorio el referido dictamen, al determinar que la pericia no contenía los puntos mínimos establecidos en el artículo 226 del Código General del Proceso, para que fuese procedente su decretó, decisión que se encuentra ejecutoriada.

1. Entonces, con el propósito de controvertir el precio indemnizatorio reconocido, correspondía al accionante acreditar que el avalúo realizado dentro del trámite administrativo de expropiación era incorrecto y, a su vez, ofrecer las pruebas tendientes a demostrar el valor real del inmueble que fue expropiado. A pesar de que dentro de los procesos judiciales acumulados se practicaron dictámenes periciales con tal fin, la Sala advierte que sus fundamentos no atienden lo establecido en la Resolución 620 de 2008 por medio de la cual se definieron los procedimientos para los avalúos ordenados dentro del marco de la Ley 388 de 1997.

1. Todo lo anterior conduce a la Sala a considerar que debe tenerse como válido, creíble y fundamentado, el avalúo que sirvió de base a las decisiones enjuiciadas, sin que el mismo pueda ser objeto de modificación dado que la actora, quien tenía la carga probatoria de desvirtuarlo, no lo hizo.

1. Conforme a las consideraciones precedentes, la Sala negará las pretensiones de la demanda, al concluir que la parte demandante no cumplió con la carga de desvirtuar la legalidad de las valoraciones contenidas en los actos administrativos demandados, las cuales estuvieron fundamentadas en los avalúos practicados dentro del procedimiento administrativo de expropiación.

# Conclusión

141. De conformidad con los hechos y los elementos de prueba acopiados durante el presente proceso, no se logró desvirtuar la presunción de legalidad de los actos administrativos contenidos en el Decreto 0067 del 31 de enero de 2007, y las Resoluciones No. 1594 del 29 de agosto de 2007 y 1866 del 8 de octubre de 2007.

# COSTAS

142. En atención al artículo 171 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998, la Sala se abstendrá de condenar en costas, en tanto de la conducta asumida por parte demandante no se advierte la existencia de factores tales como la temeridad o la mala fe[[19]](#footnote-19).

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión No. 5 del Tribunal Administrativo de

Boyacá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

**FALLA:**

**Primero: Negar** las pretensiones de la demanda por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**Segundo: Sin costas** en esta instancia.

**Tercero:** En firme esta providencia, por Secretaría archívese el expediente, previas las anotaciones del caso..

Este proyecto fue estudiado y aprobado en Sala Virtual, en sesión de la fecha.

**Notifíquese y Cúmplase**

*(Firmado electrónicamente)*

# BEATRIZ TERESA GALVIS BUSTOS

Magistrada

*(Firmado electrónicamente)*

# FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS

Magistrado

*Ausente con permiso*

# FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA

Magistrado

1. “Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo.” [↑](#footnote-ref-1)
2. Corte Constitucional, Sentencia C-227 de 2011, M.P. Juan Carlos Henao Pérez. [↑](#footnote-ref-2)
3. Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones. [↑](#footnote-ref-3)
4. Radicación: 25000-23-26-000-2000-00340-01. [↑](#footnote-ref-4)
5. Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. 6 Corte Constitucional, Sentencia C-277 de 2011. M.P. Juan Carlos Henao Pérez. [↑](#footnote-ref-5)
6. Consejo de Estado Sección Primera, Sentencia de 11 de diciembre de 2015, Radicado No. 25000-23-24-000-2006-01002-01. C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés. [↑](#footnote-ref-6)
7. Consejo de Estado, Sección Segunda, Sentencia de 2 de julio de 2020, radicado No.11001-03-25-000-2017-00032-00(0098-17). C.P. William Hernández Gómez. [↑](#footnote-ref-7)
8. Providencia del 20 de septiembre de 1996, C.P. Dr. Carlos Arturo Orjuela, rad. 8335 10 Corte Constitucional, Sentencia C-957 de 1° de diciembre de 1999. M.P. Álvaro Tafur Galvis. [↑](#footnote-ref-8)
9. Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia de 11 de diciembre de 2015, Radicado No. 25000-23-24-000-2006-01002-01. C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés. [↑](#footnote-ref-9)
10. Corte Constitucional, Sentencia C-1074 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. [↑](#footnote-ref-10)
11. Corte Constitucional, Sentencia C-476 de 2007, M.P. Álvaro Tafur Galvis. [↑](#footnote-ref-11)
12. Consejo de Estado, Secci6n Primera. Sentencia de 26 de septiembre de 2013, Rad.: 63001233100020070002501, C.P. Guillermo Vargas Ayala. [↑](#footnote-ref-12)
13. Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia de 30 de agosto de 2012, Radicado No. [↑](#footnote-ref-13)
14. -23-24-000-2004-00477-01. C.P. Marco Antonio Velilla Moreno [↑](#footnote-ref-14)
15. Por el cual el Presidente de la Republica 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. 18 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. [↑](#footnote-ref-15)
16. CE 3, providencia de mar 27, 2014. e. 25000232600019980306601(20912). D. Rojas. 20 CE 3, providencia de 26 nov. 2009. e. 25000232700020040204901. R. Ostau. [↑](#footnote-ref-16)
17. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia de 5 de mayo de 2020, radicado No.15001233100020070054602 acumulado con el 15000233100220080007700 (57391), Actor: Raúl Enrique Martínez Sanabria, Demandado: Municipio de Tunja. C.P. Martín Bermúdez Muñoz. [↑](#footnote-ref-17)
18. Archivo No.38 [↑](#footnote-ref-18)
19. El consejo de Estado ha precisado que en material de costas *“la norma contenida en el artículo 171 del CCA - subrogada por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998- continúa vigente y se aplica a los procesos que iniciaron su trámite en vigencia del Decreto 01 de 1984, de conformidad con la norma de transición contenida en el inciso tercero del artículo 308 de la Ley 1437 de 2011-CPACA. El criterio subjetivo es la regla aplicable para la tasación de las costas para aquellos procesos, incidentes y recursos que se rijan por las disposiciones del CCA”.* Consejo de Estado, Sección Tercera, Sentencia de 11 de octubre de 2021, radicado No. 11001-03-26-000-2019-00011-00(63217). C.P. Fredy Ibarra Martínez. [↑](#footnote-ref-19)