

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUB-SECCIÓN "A"**

Bogotá D.C., veintidós (22) de mayo de dos mil veinte (2020)

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**

<b>Expediente:</b>	<b>No. 25000-23-24-000-2011-00195-00</b>
<b>Demandante:</b>	<b>DANIEL PATIÑO PARRA</b>
<b>Demandado:</b>	<b>INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO - IDU</b>
<b>Acción:</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>

**SISTEMA ESCRITURAL**

**ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

Procede la Sala a dictar sentencia en la demanda promovida por el señor Daniel Patiño Parra, con el fin de obtener la nulidad la Resolución No. 3688 del 1º de diciembre de 2010, proferida por el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU.

**I. ANTECEDENTES**

**1. El escrito de demanda:**

**1.1. Pretensiones**

Las pretensiones formuladas por el demandante fueron objeto de subsanación de la demanda. De la lectura integral de la demanda y de la subsanación, se tienen como pretensiones las siguientes:

1. Que se declare la nulidad de la Resolución 3688 de Diciembre 1º de 2010, la cual fue expedida por la Dirección Técnica de Predios del Instituto de Desarrollo Urbano de Bogotá, mediante la cual se ORDENÓ la Expropiación del bien inmueble, ubicado en la Calle 27 No. 20 A – 59 identificado con la Matrícula inmobiliaria No. 50C-452837 de la ciudad de Bogotá con cédula catastral 26 22 4 M.E, chip AAA0083MUPA conforme al registro topográfico 41752 de Noviembre de 2008 y Noviembre de 2009 que fuera de propiedad del doctor DANIEL PATIÑO PARRA con Cédula de Ciudadanía No. 19.177.009 de Bogotá.

2. Que a título de restablecimiento del derecho, se condene al Instituto de Desarrollo Urbano de Bogotá al pago del valor del terreno y la construcción al justo previo, el daño emergente y el lucro cesante causados a mi poderdante, señor DANIEL PATIÑO PARRA, como lo establece la Ley 388 de 1997, Decreto 1420 de 1998, Resolución 620 de 2008, sentencia C-1074 de 2002 y Sentencia C-476 de 2009.

3. Que como consecuencia de las anteriores declaraciones se condene al Instituto de Desarrollo Urbano de Bogotá a reconocer y pagar al actor DANIEL PATIÑO PARRA, o a quien represente sus derechos, todas las sumas correspondientes a:

CONCEPTO	M2	VALOR
Terreno	\$900.000	\$81.000.000
Construcción	\$950.000	\$85.500.000
Daño Emergente	\$37.254.389	\$37.254.389
Total solicitado		\$203.754.389

El daño emergente planteado hace referencia a la recuperación de la placa de contrapiso mal calculados con el avalúo del IDU, (precios del año 2009). (ver presupuesto adjunto). Entonces solicito condenar al IDU a pagar a mi poderdante la suma total de \$203.754.389 (DOSCIENTOS TRES MILLONES SETECIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MIL TRESCIENTOS OCHENTA Y NUEVE PESOS MCTE) por concepto de Terreno, Construcción y daño emergente.

4. Teniendo en cuenta los tres numerales anteriores, condenar al Instituto de Desarrollo Urbano de Bogotá a pagar la indexación correspondiente, desde la fecha del 27 de enero de 2010 hasta la fecha del pago total de la indemnización (artículo 178 del CCA).

5. Reconocer el pago efectuado por el ente accionado a la respectiva obligación, es decir, por terreno valor pagado \$54.000.000, por construcción valor pagado \$53.100.000, y por daño emergente \$780.524. Entonces queda pendiente de pagar por terreno \$27.000.000, por construcción \$32.400.000 y por daño emergente \$36.473.865, para un total de \$95.873.865 (NOVENTA Y CINCO MILLONES OCHOCIENTOS SETENTA Y TRES MIL OCHOCIENTOS SESENTA Y CINCO PESOS MCTE).

6. La condena respectiva será actualizada de conformidad con lo previsto en el artículo 178 del C.C.A. aplicando los ajustes de valor (indexación).

7. El Instituto de Desarrollo urbano de Bogotá dará cumplimiento a la sentencia en los términos del artículo 176 del C.C.A.

8. Se condene en costas a la parte demandada.

## 1.2. HECHOS:

Fueron expuestos por el demandante por intermedio de su apoderado en los siguientes términos:

1.2.1. El demandante fue expropiado del predio identificado con cédula catastral No. 26 22 4 M.E., CHIP AAA083MUPA y matrícula inmobiliaria 50C-452837, ubicado en la calle 27 No. 20 A – 59 con fundamento en el artículo 58 de la Ley 9ª de 1989 y los artículos 61, 62 y 63 de la Ley 388 de 1997.

1.2.2. En Decreto Distrital No. 513 del 20 de diciembre de 2006, el Alcalde Mayor de Bogotá anunció la puesta en marcha de los proyectos urbanísticos de la Avenida Jorge Eliecer Gaitán – Calle 26 y Carrera 10ª.

1.2.3. En Decreto Distrital No. 317 del 19 de julio de 2007, el Alcalde declaró las condiciones de urgencia por razones de utilidad pública e interés social, en la adquisición de los inmuebles requeridos para la ejecución de los proyectos viales y de espacio público, entre los cuales se encuentra la obra troncal de Transmilenio y Avenida Jorge Eliecer Gaitán (Calle 26), que se extiende desde la carrera 3ª con calle 19, tomando por la primera de las citadas vías en dirección Sur – Norte hasta encontrar la Calle 26 y de allí hasta el aeropuerto.

1.2.4. El Instituto de Desarrollo Urbano de Bogotá (IDU) hizo una oferta de compra para obtener la enajenación voluntaria del predio del demandante, requerido para la obra correspondiente al corredor de la troncal de la Avenida Jorge Eliécer Gaitán (Calle 26) desde su inicio a la altura de la Avenida Ciudad de Lima (Avenida Calle 19) con carrera 3ra., en el trayecto

de la Avenida Carrera 3ra hasta la Avenida Jorge Eliecer Gaitán, y posteriormente hasta la Carrera 100, de conformidad con la Resolución No. 0826 del 17 de octubre de 2007, de la Secretaría Distrital de Planeación.

1.2.5. El IDU emitió el 19 de diciembre de 2008 la Resolución No. 5148 mediante la cual determinó la adquisición del inmueble de propiedad del demandante, con destino a la obra indicada en precedencia.

1.2.6. La oferta la efectuaron conforme al registro topográfico No. 41752, en el que indica un alinderamiento en un área de terreno de 90m<sup>2</sup> y construcción de 90m<sup>2</sup>. El valor ofertado fue de setenta y tres millones ochocientos mil pesos (\$73.800.000) por concepto del terreno y la construcción, sin incluir el daño emergente ni el lucro cesante, y basado en Avalúo Técnico AV-829-08-31752 IDU 04-07 del 14 de noviembre de 2008.

1.2.7. El informe de avalúo No. AV-829-08-31752 IDU 04-07 del 14 de noviembre de 2008 practicado y presentado por la Lonja Inmobiliaria de Bogotá no cumplió con las condiciones comerciales del valor de la construcción que permitiría recuperar el bien al demandante en las mismas condiciones en que se encontraba.

1.2.9. En Oficio No. 34162 del 7 de abril de 2009 el demandante solicitó la revisión del avalúo y reconocer el daño emergente y lucro cesante, toda vez que el predio estaba construido con características especiales y conectaba con otro predio que tenía actividad comercial. El inmueble era una bodega de doble altura que contenía oficinas y su construcción estaba dada por un piso anti vibratorio de 40 centímetros de alto y teja industrial Eternit, que contenía las instalaciones de un transformador exclusivo de alta capacidad de energía para el desarrollo de una editorial. El inmueble era la base rotativa de los diarios La Tierra y La Prensa, puesto que allí funcionaban máquinas de impresión y planchas de fotografía.

1.2.10. El IDU a través de la Lonja Inmobiliaria de Bogotá se equivocó en la valoración del terreno y la construcción, sin tener en cuenta los criterios de valoración establecidos por el Decreto No. 1420 de 1998 como era el valor de reposición de la construcción, toda vez que dentro del terreno estaban construidos la placa de contrapiso especial, instalaciones hidráulicas y teja Eternit que no fueron valoradas.

### **1.3. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN**

El demandante señala como normas violadas con ocasión de la expedición de los actos administrativos demandados, las siguientes: a) Constitución Política, artículo 58; b) Ley 388 de 1997, artículos 61 y 62; y c) Decreto 1420 de 1998, artículos 21, 22 y 24; d) Resolución No. 620 del 23 de septiembre de 2008, artículos 2, 14 y 21.

El concepto de la violación se encuentra previsto en los siguientes cargos de nulidad denominados en la demanda así: i) constitucional, ii) legal, iii) artículo 21, 22 y 24 del Decreto 1420 de 1998 y iv) artículos 2, 4, 14 y 21 de la Resolución 620 del 23 de septiembre de 2008.

Los argumentos de los cargos de nulidad serán consignados en la parte considerativa de esta decisión.

### **2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

El Instituto de Desarrollo Urbano - IDU contestó la demanda extemporáneamente, motivo por el cual no se tendrá en cuenta en esta sentencia.

### **3. ACTUACIÓN PROCESAL**

3.1. Previo reparto, la demanda interpuesta dentro de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, fue inadmitida el 28 de abril de 2011. El

demandante presentó la subsanación de la demanda en radicado del 9 de mayo de 2011.

3.2. La demanda fue admitida en auto del 30 de junio de 2011, disponiendo la notificación personal del Director del Instituto de Desarrollo Urbano - IDU y del Agente del Ministerio Público designado para esta Corporación.

3.2. El IDU por intermedio de su apoderado contestó la demanda el 19 de agosto de 2011.

### **3.3. LA SOLICITUD DE NULIDAD DE LO ACTUADO:**

3.3.1. El 30 de septiembre de 2011 el apoderado del IDU solicitó la nulidad de lo actuado, por falta del requisito de procedibilidad consistente en la conciliación prejudicial, el cual no fue advertido en el auto admisorio de la demanda.

3.3.2. En auto del 20 de octubre de 2011 se corrió traslado de la solicitud de nulidad a la contraparte y en auto del 12 de abril de 2012 se resolvió en el sentido de negarla.

3.3.3. En contra de esta decisión el apoderado del IDU interpuso recurso de apelación, siendo rechazado por improcedente en auto del 7 de junio de 2012.

3.3.4. En contra de la anterior providencia el apoderado del IDU interpuso recurso de reposición y en subsidio de queja. En auto del 28 de agosto de 2012 se negó la reposición y se concedió el recurso de queja ante el H. Consejo de Estado.

3.3.5. En auto del 9 de junio de 2016, el H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Primera, declaró bien denegado el

recurso de apelación en contra del auto del 7 de junio de 2012 proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

**3.4. ETAPA PROBATORIA:** En auto del 7 de junio de 2012 se abrió el proceso a pruebas, en el que se tomaron las siguientes determinaciones:

3.4.1. Se tuvieron como pruebas las aportadas junto con el escrito de demanda. Se decretó el dictamen pericial solicitado en la demanda, designando para tal efecto al señor Jaime Gómez Peña, perito evaluador de la lista de auxiliares de justicia.

3.4.2. No se tuvo por contestada la demanda por parte del IDU por extemporánea.

3.4.3. Se negaron las demás pruebas solicitadas por el demandante. No se decretaron pruebas de oficio.

3.4.4. En auto del 28 de febrero de 2013 se remitió el proceso por descongestión a la Subsección C de Descongestión de esta Corporación, de conformidad con el Oficio No. CSBTSA 13.555 del 6 de febrero de 2013 emitido por el Consejo Superior de la Judicatura. Previo reparto, el proceso le correspondió a la Magistrada Dra. Ana María Correa Ángel.

3.4.5. En auto del 12 de junio de 2013 la magistrada sustanciadora avocó el conocimiento del asunto.

3.4.6. En la misma providencia, advertida la falta de posesión del señor Jaime Gómez Peña en el cargo de perito se le relevó del mismo y se nombró al señor Luis Jaime Cuartas Murillo para tal finalidad. En auto del 31 de julio de 2013 se relevó al perito y se designó como nuevo perito a la señora Astrid Tatiana Romero Rodríguez, quien se posesionó el 13 de agosto de 2013.

3.4.7. En auto del 25 de septiembre de 2013 se le informó a la perito que contaba con 20 días para rendir el dictamen pericial encomendado, término que se amplió en 10 días más en auto del 16 de octubre de 2013.

3.4.8. En escrito con radicado del 5 de noviembre de 2013, la perito allegó la experticia.

3.4.9. En auto del 20 de noviembre de 2013 se corrió traslado a las partes del dictamen pericial. Así mismo se fijaron los honorarios de la perito.

3.4.10. La apoderada del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU solicitó aclaración y ampliación del dictamen pericial. En auto del 11 de diciembre de 2013 se corrió traslado a la perito para resolver las aclaraciones. En auto del 28 de enero de 2014 se reiteró el requerimiento. El dictamen pericial fue aclarado por la perito en escrito con radicado del 17 de febrero de 2014.

3.4.11. En auto del 12 de marzo de 2014 se corrió traslado a las partes de la aclaración al dictamen pericial. La apoderada del IDU en radicado del 19 de marzo de 2014 interpuso objeción en contra de este. No se emitió auto en el proceso por el cual se ordenara al IDU pago alguno a la perito por concepto de honorarios.

3.4.12. En escrito con radicado del 19 de mayo de 2014, se allegó al proceso copia del recibo de caja por el cual la apoderada del demandante pagó a la perito la suma de ciento ochenta y seis mil pesos (\$186.000) por concepto de los honorarios dictaminados por esta Corporación para la elaboración del dictamen pericial rendido en el proceso.

**3.5. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN:** En auto del 9 de abril de 2014 se declaró agotada la etapa probatoria y se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión. Las partes presentaron sus escritos de alegatos así:

**A) Instituto de Desarrollo Urbano – IDU:**

- No existe fundamento para indicar que con la expropiación administrativa se ocasionó un menoscabo al demandante.
  
- La Lonja de Propiedad Raíz de Bogotá realizó informe técnico de avalúo sobre el bien, contemplando de manera particular la destinación económica del predio, su localización dentro del sector, así como las características y los usos que sobre el mismo se tiene, la factibilidad de prestación de servicios públicos, la viabilidad y el transporte.
  
- En relación con los valores de terreno y de construcción el avalúo contempló los criterios a los que se refieren los literales a) y b) del artículo 22 del Decreto 1420 de 1998.
  
- En el informe general presentado por la Lonja Inmobiliaria de Bogotá se evidencian las especificaciones constructivas y arquitectónicas en donde se establecieron los criterios, parámetros y estudios de mercado sobre los inmuebles requeridos para la construcción de la Troncal de Transmilenio Avenida Jorge Eliecer Gaitán (Calle 26) que se extiende desde la Carrera 3ª con Calle 19, tomando por la primera de las citadas vías en dirección Sur – Norte hasta encontrar la calle 26 y de allí hasta el Aeropuerto El Dorado.
  
- El avalúo elaborado por la Lonja Inmobiliaria de Bogotá para el inmueble del demandante, respetó los parámetros y criterios establecidos en el inciso 2º del artículo 61 de la Ley 388 de 1997, en el Decreto Ley 1420 de 1998, en la Resolución IGAC 762 de 1998 concordante con la Ley 9ª de 1989.
  
- El reconocimiento del daño emergente y lucro cesante generado por el cierre de los establecimientos comerciales existentes en el inmueble a causa de la obra, solo se generarán cuando la administración actúa de manera unilateral arbitraria contra derecho, situación que no presenta en el procedimiento de adquisición de inmuebles por motivos de utilidad pública que se adelanta de acuerdo a lo establecido en las Leyes 9ª de 1989 y 388

de 1997, comoquiera que en cumplimiento de las normas el titular del derecho de dominio es informado con suficiente antelación de la inminencia del traslado.

- Para la negociación del predio se tuvo en cuenta el informe técnico del avalúo, verificado y modificado por la firma avaluadora. En un primer momento el avalúo No. -AV-829-08-41752 IDU-04-07 fue determinado en \$73.800.000 con un valor unitario de terreno de \$600.000 y de construcción de \$220.000. Una vez el propietario realizó la respectiva reclamación, la firma avaluadora modificó el avalúo, en Oficio No. AV-829-41-752-IDU-04-07-REV 01 del 12 de agosto de 2009, determinando un valor total de \$107.100.000, teniendo en cuenta todos los elementos constructivos que poseía el inmueble.

- El valor de metro cuadrado de terreno se obtuvo mediante un estudio de mercado que se basó en las transacciones de la época en áreas aledañas o sectores comparables de la ciudad. Para los sectores internos que no tenían frente en la Calle 26, el valor es de \$600.000, y para aquellos que tenían frente sobre la Calle 26 oscilaban entre \$600.000 y \$900.000. El predio objeto de reclamación no cumple con esta última característica.

- La Lonja Inmobiliaria de Bogotá aclara en su informe de daño emergente que el inmueble se encontraba desocupado, razón por la cual determina un valor de \$780.524.

- En comunicación del demandante con radicado No. 20105260584712 del 20 de diciembre de 2010, el motivo de inconformidad del actor con el valor final del inmueble reconocido en la expropiación administrativa, era por el hecho de no haberse tasado el daño emergente y el lucro cesante, y no porque el IDU hubiese dejado de reconocer alguna característica constructiva del predio.

- El actor firmó la promesa de compraventa No. 31 de 2010, en cumplimiento de la cual el IDU pagó oportunamente el 90% del valor acordado. El demandante al firmar la promesa era consciente de las condiciones físicas del predio en cuestión.

- Con relación al dictamen pericial se advierten las siguientes falencias: a) la auxiliar de la justicia no tiene claridad sobre la norma que debe aplicarse al bien objeto de avalúo; b) los cálculos matemáticos, estadísticos y la asignación de valores definidos en el artículo 11 de la Resolución No. 620 de 2018 que presenta la auxiliar de la justicia, carecen de fuentes o elementos que permitan verificar los datos; c) se analizó una oferta del año 2013 para la bodega de la Calle 27 No. 20ª – 23, un dato de la información catastral del año 2008 y una oferta que corresponde al avalúo elaborado por la Corporación Lonja Inmobiliaria de Bogotá de 2008; d) al determinar la auxiliar de la justicia que el valor comercial es aproximado, deja una incertidumbre técnica y jurídica a si corresponde a lo solicitado y a la valoración del inmueble; e) el bien objeto de valoración no cuenta con licencia de construcción, motivo por el cual debe desestimarse la valoración del dictamen relacionados con los costos indirectos que corresponden al costo de trámite para la aludida licencia; f) se equivoca la perito en tasar el daño emergente, sin previa argumentación técnica en el valor de \$780.524.00; y g) la perito desconoce que el valor comercial presentado por el IDU, elaborado por la Corporación Lona Inmobiliaria de Bogotá es vinculante a la promesa de compraventa No. 31 de 2010 suscrita por el demandante.

#### **B) DEMANDANTE:**

- Comparados los dos informes de avalúos, el valor del predio expropiado en el informe técnico de la Lonja está por debajo de los valores del mercado en cuanto a terreno y está por debajo del avalúo catastral, con lo que se verifica el daño al propietario.

- El IDU quedó de revisar el daño emergente y el lucro cesante una vez se firmara la promesa de compraventa conforme a lo estipulado en la cláusula séptima. El daño emergente no fue analizado pese a que se entregó al IDU el informe del valor de los tanques y la reposición.

- La demandada objetó la aclaración al dictamen pericial, mas no el escrito contentivo del dictamen. No se demuestra la causal por objeción. Las objeciones por error grave no deben ser argumentativas o de criterio personal.

- En los demás argumentos del escrito de alegatos, el demandante reiteró lo expuesto en el escrito de demanda.

### **3.6. CONCEPTO DEL AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO:**

El Agente del Ministerio Público conceptuó en el presente asunto en los siguientes términos:

- En este caso se cumplió con el procedimiento administrativo previsto en las leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997. El avalúo de la Lonja Inmobiliaria de Bogotá se realizó conforme a los lineamientos legales.

- Se observan los parámetros que tuvo en cuenta la Lonja Inmobiliaria para la realización del avalúo siguiendo criterios técnicos para determinar el justo precio del bien conforme al Decreto No. 1420 de 1998, a la Resolución IGAC 620 de 2008 y con fundamento en los métodos de comparación de mercado, de capitalización de rentas o ingresos, costos de reposición y demás aspectos.

- El dictamen pericial rendido en el proceso no es preciso en relación con la cifra estimada como daño emergente y el fundamento concreto para su estimación por parte del perito, circunstancia que no resulta clara cuando en la aclaración al dictamen se establece que no debió ser incluida.

- En su oportunidad el demandante solicitó proceder con la expropiación administrativa sin que en su momento hubiese existido oposición de su parte a lo resuelto por la administración en los actos acusados, y más aún cuando el avalúo fue modificado con respecto a los valores unitarios de construcción, conforme a la reclamación presentada por el demandante que arrojó un nuevo avalúo superior al valor de construcción.

- Por tanto, el Agente del Ministerio Público considera que no deben prosperar las pretensiones de la demanda, en cuanto no se desvirtúa la presunción de legalidad de los actos administrativos demandados, motivo por el cual solicita denegar las súplicas de la demanda.

3.7. Conforme a la supresión de las medidas de descongestión atendiendo a lo dispuesto en el Acuerdo No. PSAA15-10414 del 30 de noviembre de 2015, el expediente volvió al Despacho sustanciador del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera – Subsección “A”, y en auto del 27 de abril de 2016 se avocó el conocimiento del asunto.

## **II) CONSIDERACIONES**

### **1. COMPETENCIA**

Esta Sala de decisión es competente para resolver la controversia que ha sido planteada, atendiendo lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley 388 de 1997, en el numeral 13 del artículo 132 del Código Contencioso Administrativo, y conforme a lo dispuesto en el artículo 308 de la ley 1437 de 2011.

### **2. PROBLEMA JURÍDICO**

De acuerdo con los supuestos de la demanda, deberá establecer la Sala si sobre el acto administrativo demandado hay lugar a encontrar probados los cargos de que se acusan y si ello da lugar a declarar su nulidad.

### **3. DEL ACTO OBJETO DE REVISIÓN DE LEGALIDAD**

Corresponde a la Sala pronunciarse sobre la legalidad de la Resolución No. 3688 del 1º de diciembre de 2010 “*por la cual se ordena una expropiación por vía administrativa*”, proferida por la Directora Técnica de Predios del Instituto de Desarrollo Urbano de Bogotá D.C.

### **4. ANÁLISIS DE LA SALA**

#### **4.1. MARCO LEGAL Y JURISPRUDENCIAL QUE FUNDAMENTA LA SENTENCIA**

La Sala fundamentará la decisión que se adopte en derecho, en virtud del siguiente marco legal y jurisprudencial:

##### **4.1.1. LAS DIFERENCIAS ENTRE LA EXPROPIACIÓN POR VÍA ADMINISTRATIVA Y LA EXPROPIACIÓN JUDICIAL**

El inciso final del artículo 58 de la Constitución Política, respecto de la expropiación, establece:

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

Conforme al artículo citado, existen dos clases de expropiación: a) la judicial, esto es, mediante sentencia judicial e indemnización previa y b) la

administrativa, en casos que determine el legislador, sujeta en todo caso a posterior acción contenciosa-administrativa, incluso respecto del precio.

El H. Consejo de Estado, estableció las características, tanto de la expropiación judicial como de la expropiación administrativa, así:

*"La expropiación judicial, goza, entre otras, de las siguientes características:*

*Es la regla general, y se presenta como consecuencia del fracaso de la etapa de negociación voluntaria, sea porque el propietario se niegue a negociar, o porque guarde silencio, o porque no cumpla con el negocio (Artículo 20 Ley 9ª de 1989).*

*Se lleva a cabo por medio de una resolución que admite recurso de reposición. En firme esta resolución, la Administración demanda ante la jurisdicción civil al propietario para que entregue el inmueble, por medio del proceso especial de expropiación, contenido en la Ley 9ª de 1989, Ley 388 de 1997 y Código de Procedimiento Civil.*

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

*También se presenta luego de fracasada la negociación entre la Administración y el propietario, pero es excepcional en la medida que es necesario que se configure una emergencia imprevista, en cuyo caso la ley autoriza la declaración de urgencia para adquirir el predio mediante el trámite de expropiación administrativa, es decir, solo procederá cuando la destinación del bien expropiado sea para alguno de los fines previstos expresamente en la ley (artículo 63 Ley 388 de 1997), previa declaratoria de urgencia cuyas causales también están expresamente delimitadas en la Ley (artículo 65, ibídem).*

*La declaración de las condiciones de urgencia, que autorizan la expropiación por vía administrativa será realizada 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, según se desprende de lo dispuesto en el artículo 64 de la Ley 388 de 1997.*

*En este orden de ideas, observa la Sala que ante el fracaso de la etapa de enajenación voluntaria, y la falta de condiciones de urgencia manifiesta, la Administración tiene la competencia para iniciar por vía judicial la expropiación, previa resolución que se notifica conforme a los términos previstos en el Código Contencioso Administrativo, por*

*mandato expreso del artículo 62 de la Ley 388 de 1997*<sup>1</sup> (subrayado fuera del texto).

En razón de lo expuesto, la expropiación judicial se constituye como regla general, presentándose como consecuencia del fracaso de la etapa de negociación voluntaria, acto seguido de lo cual la administración emite un acto administrativo, por el cual decide dar inicio al trámite de expropiación judicial propiamente dicho; en firme el acto, la administración demanda ante la jurisdicción civil al propietario, para que le entregue el inmueble, por medio del proceso especial de expropiación.

Por su parte en la expropiación administrativa, si bien también procede como consecuencia el fracaso de la negociación entre la Administración y el propietario, es un mecanismo excepcional que se configura en caso de una emergencia imprevista, en la que la ley autoriza a la Administración a adquirir el predio, previa declaración de urgencia para alguno de los fines previstos en el artículo 63 de la Ley 388 de 1997, y siempre que se configure alguna de las causales expresamente delimitadas en el artículo 65 *Ibidem*.

#### **4.1.2. DE LA EXPROPIACIÓN POR VÍA ADMINISTRATIVA**

4.1.2.1. La naturaleza de la expropiación por vía administrativa se encuentra descrita por la H. Corte Constitucional en los siguientes términos:

*“(…) puede ser definida como una operación de derecho público por la cual el Estado obliga a un particular a cumplir la tradición del dominio privado al dominio público de un bien, en beneficio de la comunidad y mediante una indemnización previa. Dado que esta es la limitación más gravosa que puede imponerse sobre el derecho de propiedad legítimamente adquirido, la Carta ha rodeado la figura de la expropiación de un conjunto de garantías, entre las más importantes: i. el principio de legalidad, ii. el respeto al derecho de defensa y el debido proceso y, iii. la indemnización previa y justa al afectado que no haga de*

---

<sup>1</sup> VELILLA MORENO, Marco Antonio (C.P.) (Dr.).H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 3 de julio de 2008. Radicación número: 25000-23-24-000-2004-90065-03.

*la decisión de la Administración un acto confiscatorio, expresamente prohibido en el artículo 34 de la Constitución. De tal modo, siempre que se garanticen los anteriores principios, la potestad de configuración del legislador lo faculta para crear procedimientos especiales de expropiación, en cada una de las áreas donde tal regulación específica permita optimizar la protección de los bienes jurídicos involucrados en cada caso. En esa medida, por ejemplo, el legislador puede establecer la expropiación en materia de reforma urbana, para garantizar el acceso de las personas a una vivienda digna; en materia agraria, para permitir el acceso progresivo de las personas a la propiedad de la tierra y mejorar su productividad; para atender desastres; y para proteger los bienes culturales o el ecosistema, entre otros. En ese orden, cuando un particular se ve constreñido por el Estado a transferirle una porción de su patrimonio por motivos de utilidad pública o de interés social debidamente determinados por el legislador, tiene derecho al pago de una indemnización previa, que comprenda tanto el valor del bien expropiado, como el que corresponda a los demás perjuicios que se le hubieren causado, tal como lo ha precisado la Corte Constitucional y el Consejo de Estado (...)”<sup>2</sup>.*

Con fundamento en la sentencia que antecede, la expropiación por vía administrativa es una operación de derecho público por el cual el Estado obliga a un particular a cumplir la tradición del dominio privado al dominio público de un bien, en beneficio de la comunidad y mediante indemnización previa.

La expropiación por vía administrativa debe atender a las siguientes garantías: i) el principio de legalidad, ii) el respeto al derecho de defensa y al debido proceso, y iii) la indemnización previa y justa al afectado que comprende el valor del bien expropiado y los demás perjuicios que se le hubieren causado.

4.1.2.2. Previo a la expropiación administrativa, se debe adelantar el procedimiento de enajenación voluntaria descrito en la Ley 9ª de 1989 y en los artículos 59 a 61 de la Ley 388 de 1997. Transcurridos treinta (30) días hábiles después de la comunicación de la oferta de compra, si no se ha llegado a un acuerdo formal para la enajenación voluntaria, contenido en un contrato de promesa de compraventa, se iniciará la expropiación.

---

<sup>2</sup> HENÁO PÉREZ, Juan Carlos (M.P.) (Dr.). H. Corte Constitucional. Sentencia C-227 de 2011. Ref: expediente RE – 173.

4.1.2.3. Para dar inicio a la expropiación por vía administrativa se debe seguir el procedimiento previsto en el Capítulo VIII de la Ley 388 de 1997, artículos 63 a 67, que establecen:

*"CAPITULO VIII.*

*EXPROPIACION POR VIA ADMINISTRATIVA*

*ARTICULO 63. MOTIVOS DE UTILIDAD PUBLICA. 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.*

*ARTICULO 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.*

*ARTICULO 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 el 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.*

**ARTICULO 66. DETERMINACION DEL CARACTER ADMINISTRATIVO.** *La determinación que la expropiación se hará por la vía administrativa deberá tomarse a partir de la iniciación del procedimiento que legalmente deba observarse por la autoridad competente para adelantarlos, mediante acto administrativo formal que para el efecto deberá producirse, el cual se notificará al titular del derecho de propiedad sobre el inmueble cuya adquisición se requiera y será inscrito por la entidad expropiante en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su ejecutoria. Este mismo acto constituirá la oferta de compra tendiente a obtener un acuerdo de enajenación voluntaria.*

**ARTICULO 67. INDEMNIZACION 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.*

**PARAGRAFO 1o.** *El pago del precio indemnizatorio se podrá realizar en dinero efectivo o títulos valores, derechos de construcción y desarrollo, de participación en el proyecto o permuta. En todo caso el pago se hará siempre en su totalidad de contado cuando el valor de la indemnización sea inferior a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales al momento de la adquisición voluntaria o de la expropiación.*

**PARAGRAFO 2o.** *<Ver Notas del Editor en relación con la vigencia de este párrafo, a la luz de lo establecido por el Artículo 35-1 del Estatuto Tributario> El ingreso obtenido por la enajenación de inmuebles a los cuales se refiere el presente capítulo no constituye, para fines tributarios, renta gravable ni ganancia ocasional, siempre y cuando la negociación se realice por la vía de la enajenación voluntaria”.*

Con fundamento en lo anterior, a efectos de iniciar la expropiación por vía administrativa se deben seguir las siguientes etapas:

- i) Declaratoria de urgencia, declaradas por la instancia o autoridad competente, según lo determine el concejo municipal o la junta metropolitana según el caso, mediante acuerdo, atendiendo los motivos de utilidad pública o de interés social para la expropiación administrativa.

ii) La oferta de compra a la que se refiere los artículos 61 y 66 de la Ley 388 de 1997 y en el marco de la enajenación voluntaria, que se hará mediante acto administrativo que se comunicará al propietario, el cual no tendrá recursos en sede administrativa. En el mismo acto se deberá indicar el valor del precio indemnizatorio que será reconocido, el cual deberá coincidir con el avalúo comercial de que trata el artículo 61 de la Ley 388 de 1997 que prevé:

*ARTICULO 61. MODIFICACIONES AL PROCEDIMIENTO DE ENAJENACION VOLUNTARIA. Se introducen las siguientes modificaciones al procedimiento de enajenación voluntaria regulado por la Ley 9a. 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.  
(...)"*

iii) La negociación propia del trámite de enajenación voluntaria que tendrá como precio base el contenido en el avalúo efectuado por el Instituto Geográfico "Agustín Codazzi" o la entidad que cumpla sus funciones, el cual se anexará a la oferta de compra. Si la administración llega a un acuerdo con el propietario se celebrará un contrato de promesa de compraventa, o de compraventa, según el caso. Lo anterior de conformidad con los artículos 13 y 14 de la Ley 9ª de 1989.

iv) La expropiación por vía administrativa, tendrá lugar transcurridos los treinta (30) días hábiles después de la comunicación de la oferta de compra, sin que haya llegado a un acuerdo formal para la enajenación voluntaria, contenido en un contrato o promesa de compraventa. En todo caso, durante el proceso de expropiación el propietario y la administración pueden acordar la enajenación voluntaria, lo que dará por terminado el proceso.

4.1.2.4. Agotadas las anteriores etapas, se efectuará la decisión de la expropiación en los términos del artículo 68 de la Ley 388 de 1997 que dispone:

*“ARTICULO 68. DECISION DE LA EXPROPIACION. Cuando habiéndose determinado que el procedimiento tiene el carácter de expropiación por vía administrativa, y transcurran treinta (30) días hábiles contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo de que trata el artículo 66 de la presente ley, sin que se haya llegado a un acuerdo formal para la enajenación voluntaria contenido en un contrato de promesa de compraventa, la autoridad competente dispondrá mediante acto motivado la expropiación administrativa del bien inmueble correspondiente, el cual contendrá lo siguiente:*

- 1. La identificación precisa del bien inmueble objeto de expropiación.*
- 2. El valor del precio indemnizatorio y la forma de pago.*
- 3. La destinación que se dará al inmueble expropiado, de acuerdo con los motivos de utilidad pública o de interés social que se hayan invocado y las condiciones de urgencia que se hayan declarado.*
- 4. La orden de inscripción del acto administrativo, una vez ejecutoriado, en la correspondiente Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, para los efectos de que se inscriba la transferencia del derecho de dominio de su titular a la entidad que haya dispuesto la expropiación.*
- 5. La orden de notificación a los titulares de derecho del dominio u otros derechos reales sobre el bien expropiado, con indicación de los recursos que legalmente procedan en vía gubernativa”.*

Así, una vez ejecutoriado el acto administrativo que determina a la expropiación, empieza a correr el término de treinta (30) días, dentro de los cuales la administración y el propietario del bien a expropiar pueden llegar a un acuerdo para la enajenación voluntaria. Transcurrido tal término y sin que las partes hubieren llegado a un acuerdo, la administración proferirá el acto administrativo por el cual decida la expropiación del inmueble, el cual deberá contener como los elementos los siguientes: a) la identificación precisa del bien inmueble objeto de expropiación; b) el valor del precio indemnizatorio y la forma de pago; c) la destinación que se dará al inmueble expropiado, de acuerdo con los motivos de utilidad pública o de interés social que se hayan invocado y las condiciones de urgencia que se hayan

declarado; d) la orden de inscripción del acto administrativo, una vez ejecutoriado, en la correspondiente Oficina de Registro de Instrumentos Públicos; y e) la orden de notificación a los titulares de derecho del dominio u otros derechos reales sobre el bien expropiado, con indicación de los recursos que legalmente procedan en vía gubernativa.

4.1.2.5. En los términos del artículo 69 de la Ley 388 de 1997, en contra de la decisión que declara la expropiación procede el recurso de reposición, el cual deberá ser decidido dentro de los diez (10) días siguientes a su interposición so pena de la configuración del silencio administrativo positivo, esto es, entendiendo el recurso decidido de manera favorable al recurrente.

4.1.2.6. Como lo prevé el artículo 71 de la citada Ley, contra la decisión de expropiación por vía administrativa procede acción especial contencioso-administrativa con el fin de obtener su nulidad y el restablecimiento del derecho lesionado, o para controvertir el precio indemnizatorio reconocido, la cual deberá interponerse dentro de los cuatro meses calendario siguientes a la ejecutoria de la respectiva decisión.

#### **4.1.3. LA NATURALEZA DE LA INDEMNIZACIÓN POR CONCEPTO DE LA EXPROPIACIÓN POR VÍA ADMINISTRATIVA**

Como se analizó en precedencia, es propio de la expropiación por vía administrativa la correspondiente indemnización al propietario, dada la limitación que tal medida impone al derecho de propiedad legalmente adquirido.

En lo que respecta a la indemnización, la H. Corte Constitucional consideró:

*"[...]La indemnización es pues una consecuencia de la facultad expropiatoria del Estado. Ella se explica por el deber de reparación que surge a raíz del ejercicio de dicha facultad: la producción de un daño generado por una actividad legítima de la acción administrativa. La actividad es legítima porque la expropiación sólo opera por motivos de utilidad pública o interés social definidos por el*

*legislador, prevaleciendo así el interés general para cumplir los fines esenciales del Estado, de que trata el artículo 2° superior: promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución. **La indemnización no es compensatoria, esto es, ella no es un presupuesto o una condición de la indemnización que genera una compensación a cargo del Estado y a favor del expropiado, por el enriquecimiento patrimonial del primero.** Si así fuera, la indemnización se fijaría con base en el valor objetivo del bien y no, como ordena la Constitución, "consultando los intereses de la comunidad y del afectado". De aceptarse la tesis del carácter compensatorio de la indemnización se tendría que concluir que la expropiación es una simple conversión de valores: los bienes expropiados se reemplazan por su equivalente en dinero y no comprendería por tanto los daños que sean consecuencia directa e inmediata de la expropiación. La indemnización en tal caso no sería entonces justa, como lo ordena el artículo 21 numeral segundo del Pacto de San José. Es evidente que **la indemnización prevista por el artículo 58 de la Constitución es reparatoria y debe ser plena, ya que ella debe comprender el daño emergente y el lucro cesante que hayan sido causados al propietario cuyo bien ha sido expropiado.** Y en caso de que no haya forma de comprobar el lucro cesante, se puede indemnizar con base en el valor del bien y el interés causado entre la fecha de entrega del mismo y la entrega de la indemnización"<sup>3</sup> (negrilla fuera del texto).*

Por otra parte, el H. Consejo de Estado en materia de la indemnización derivada de la expropiación por vía administrativa refirió:

*"Esta Sala, en sentencia de 14 de mayo de 2009, Consejero ponente, doctor Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, tuvo ocasión de pronunciarse acerca de las características que debe reunir la indemnización que el Estado reconozca al propietario de bienes objeto de expropiación administrativa y precisó que aquella debe ser plena y justa, pues constituye "[...]un instrumento para garantizar que el perjuicio sea transferido a todos los miembros de la colectividad y reparado de manera integral": de donde se sigue que los perjuicios cuyo reconocimiento se depreca sean ciertos y que esté probado su nexo de causalidad con el procedimiento de expropiación.*

*(...) Como corolario de lo expuesto, debe entenderse que la decisión de expropiar un bien del dominio privado comporta necesariamente la obligación de indemnizar el daño, todo el daño y nada más que el daño, esto es, sin pecar por exceso o por defecto, pues es claro que una indemnización que exceda los límites de lo justo, o que resulte ser parcial o incompleta, se aparta del postulado de justicia consagrado por el constituyente.*

---

<sup>3</sup> MARTÍNEZ CABALLERO, Alejandro (M.P.) (Dr.). H. Corte Constitucional. Sentencia C-153 de 1994. REF: Demanda No. D-415.

*Así las cosas, toda indemnización que se torne írrita o injusta ocasiona un menoscabo o desmedro económico al patrimonio de la persona afectada con la expropiación, a quien le asiste el derecho subjetivo de ser indemnizada conforme a la garantía constitucional ya mencionada. En caso contrario, el asunto podrá ser objeto de acción contencioso-administrativa, puesto que ésta es procedente respecto del precio, cuando el expropiado considere incumplido el mandato de que la indemnización sea justa y plena.*

*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.***

[...]

*Los anteriores comentarios llevan a señalar que los daños ajenos a la pérdida del derecho de dominio deben ser acreditados en el proceso por quien reclama su resarcimiento, ya sea por tratarse de lesiones ya causadas o de daños que, si bien no se han producido todavía, existe un alta probabilidad en torno a su ocurrencia.” (la Sala destaca).*

*Así las cosas, aunque el Estado está expresamente facultado para limitar el derecho de propiedad vía expropiación, siempre que existan motivos de utilidad pública e interés general, también le asiste la obligación ineludible de reconocer y pagar una indemnización previa, plena y justa a quien debe ceder su derecho a favor de la comunidad, lo que no obsta para que el afectado acuda a la Jurisdicción Contencioso Administrativo si considera que aquella no lo repara en forma justa y plena, **en cuyo caso tendrá la carga de probar, no sólo la existencia de aquellos perjuicios que pretende le sean reconocidos, sino su nexo de causalidad con el acto expropiatorio**<sup>4</sup> (negrilla fuera del texto).*

Con fundamento en lo anterior, se observa que la indemnización que surge como consecuencia de la facultad expropiatoria del Estado, no es de carácter compensatorio sino reparatorio, pues comprende además del valor del bien, la reparación por el daño emergente y el lucro cesante que hayan sido causados al propietario cuyo bien ha sido expropiado.

La reparación de los daños debe ser cierta, y deben tener nexo de causalidad con el acto expropiatorio, carga probatoria que le corresponde a quien pretenda el resarcimiento de tales daños.

---

<sup>4</sup> PEÑA GARZÓN, Nubia Margoth (C.P.) (Dra.). H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 6 de febrero de 2020. Radicación número: 08001-23-31-000-1997-12256-01.

#### 4.1.4. LA PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD DEL AVALÚO COMERCIAL EN QUE SE FUNDAMENTA EL ACTO DE EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA

El avalúo comercial al que se refiere el artículo 61 de la Ley 388 de 1997, y que soporta el precio de adquisición del bien por parte de la administración, se presume legal de igual manera que el acto que decide la expropiación. Así lo refirió el H. Consejo de Estado:

*“Sobre el particular, la Sala recuerda que es reiterada y pacífica la jurisprudencia de esta Corporación en la cual se ha sostenido que el precio establecido en los actos acusado se encuentra amparado por la presunción de legalidad y de certeza de las decisiones de la administración, y que la misma debe ser desvirtuada a través de los diferentes medios de prueba establecidos en el ordenamiento jurídico, lo cual no ocurrió en el sub lite.*

*Así fue sostenido en sentencia del 14 de mayo de 2009, al analizar objeciones frente al avalúo que sirvió de fundamento para la determinación del monto de una indemnización expropiatoria, y en la cual la Sección Primera sostuvo que “al haberse incorporado dicho valor en el texto de los actos administrativos demandados, debe entenderse que el mismo se encuentra amparado por la misma presunción de legalidad y de certeza que se predica de las decisiones de la administración, lo cual admite desde luego prueba en contrario. En tales circunstancias, el actor tiene la carga de demostrar en el proceso que el avalúo oficial es equivocado, demostrando precisamente su incorrección” (negritas fuera de texto).*

*Recientemente y en el mismo sentido, esta Sección sostuvo que “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”<sup>5</sup>.*

En virtud de lo anterior, el avalúo que sirve de fundamento para la determinación del monto de la indemnización expropiatoria, por tener su valor en el texto de tal acto, se encuentra también amparado por la presunción de legalidad que cobija a la decisión de la administración. Por

<sup>5</sup> SERRATO VALDÉS, Roberto Augusto. H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 15 de agosto de 2019. Radicación número: 25000-23-24-000-2011-00196-01.

tanto, para desestimar tal presunción el demandante tiene la carga procesal de demostrar en el proceso que el avalúo oficial está equivocado.

## **4.2. HECHOS RELEVANTES Y PROBADOS EN EL PROCESO QUE SOPORTAN LA DECISIÓN**

4.2.1. La Directora Técnica de Predios del Instituto de Desarrollo Urbano de Bogotá D.C., profirió la Resolución No. 5148 del 19 de diciembre de 2008 *“por la cual se determina la adquisición de un inmueble, por el procedimiento de expropiación administrativa y se formula una oferta de compra”*<sup>6</sup>, señalando entre otros aspectos:

i) El Concejo Distrital de Bogotá D.C. mediante el Acuerdo 15 de 1999 facultó al Alcalde Mayor para declarar las condiciones de urgencia de que trata el artículo 64 de la Ley 388 de 1997 con el fin de utilizar el mecanismo de la expropiación por vía administrativa.

ii) Mediante Decreto Distrital No. 513 del 20 de diciembre de 2006, el Alcalde Mayor de Bogotá anunció a los interesados y a la ciudadanía en general, la puesta en marcha de los Proyectos Urbanísticos Integrales Avenida Jorge Eliécer Gaitán – Calle 26 y Carrera 10<sup>a</sup>. En Decreto No. 317 del 19 de julio de 2007 el Alcalde Mayor declaró las condiciones de urgencia pro razones de utilidad pública e interés social, en la adquisición de los inmuebles requeridos para la ejecución de los proyectos viales y de espacio público, entre los cuales se encuentra la obra *“Troncal de Transmilenio Avenida Jorge Eliécer Gaitán (Calle 26), que se extiende desde la Carrera tercera (3<sup>a</sup>) con Calle 19, tomando por la primera de las citadas vías en dirección Sur - Norte hasta encontrar la Calle 26 y de allí hasta el Aeropuerto El Dorado”*.

iii) El Acuerdo 119 del 29 de mayo de 2004, el Decreto Distrital No. 190 del 22 de junio de 2004 y la Resolución No. 826 del 17 de octubre de 2007

---

<sup>6</sup> EXPEDIENTE. Cuaderno de antecedentes administrativos. Folios 37 a 48.

expedida por la Secretaría Distrital de Planeación, establecen definir las zonas de reserva vial para el corredor de la troncal de la Avenida Jorge Eliécer Gaitán (Calle 26) desde su inicio a la altura de la Avenida Ciudad de Lima (avenida calle 19) con carrera 3ra en el trayecto de la carrera 3ra hasta la Avenida Jorge Eliécer Gaitán (Calle 26) y posteriormente hasta la carrera 100.

iv) El inmueble ubicado en la Calle 27 # 20<sup>a</sup> – 59 M.E. de la ciudad de Bogotá D.C., con cédula catastral 26 22 4 M.E. de la ciudad de Bogotá D.C., CHIP AAA083MUPA M.E. y matrícula inmobiliaria 50C-452837, es requerido para la referida obra y de acuerdo con la Resolución No. 826 del 17 de octubre de 2007 de la Secretaría Distrital de Planeación.

4.2.2. En la parte resolutive de la Resolución No. 5148 de 2008 se decidió determinar la adquisición del aludido inmueble, mediante procedimiento de expropiación administrativa y con destino a la citada obra. Se informó en el acto administrativo que éste constituía una oferta tendiente a contener un acuerdo de enajenación voluntaria.

4.2.3. El valor del predio indemnizatorio ofertado en la Resolución No. 5148 de 2008 asciende a setenta y tres millones ochocientos mil pesos (\$73.800.000), conforme al Avalúo No. AV-829-08-41752-IDU 04-07 del 14 de noviembre de 2008 elaborado por la Corporación Lonja Inmobiliaria de Bogotá D.C., de acuerdo con los parámetros y criterios establecidos en el Decreto 1420 de 1998.

4.2.4. En escrito con radicado del 7 de abril de 2009 de la Alcaldía Mayor de Bogotá<sup>7</sup>, el señor Daniel Patiño Parra solicitó la revisión del avalúo comercial No. AV-829-08-41752 IUD 04-07 elaborado para el inmueble por la firma Lonja Inmobiliaria de Bogotá y el Registro Topográfico No. 41752 que hace parte integrante de la Resolución.

---

<sup>7</sup> Ibid. folios 67 a 69.

4.2.5. En Oficio IDU-030868-DTDP-8000 del 24 de abril de 2009<sup>8</sup>, la Directora Técnica de Predios del IDU le informó al demandante que la petición fue remitida a la Lonja Inmobiliaria de Bogotá. En Oficio del 20 de abril de 2009<sup>9</sup>, la Lonja indicó que en el momento de hacer la visita de inspección al inmueble, no se logró ingresar al mismo, por lo que no se pudo constatar la construcción del inmueble.

4.2.6. En comunicación del 11 de agosto de 2009<sup>10</sup>, el representante legal de la Lonja Inmobiliaria de Bogotá informa a la Directora Técnica de Predios del Instituto de Desarrollo Urbano IDU que al revisar el inmueble en una nueva visita de inspección, se constató que las especificaciones constructivas y arquitectónicas corresponden a una bodega industrial buena, por lo que el valor por metro cuadrado de construcción es mayor.

4.2.7. Así, adjunta el Avalúo No. AV-329-08-41752 IDU 04-07 REV 01 del 12 de agosto de 2009, en el que se destacan los siguientes datos:

4.2.7.1. Información básica General:

i) Propósito del avalúo: adquisición de predios.

ii) Clase de avalúo: comercial corporativo.

iii) Dirección: Cl 27 No. 20A- 59 M.E.

iv) Fecha: 14 de noviembre de 2008.

v) Barrio: Estrella

vi) Localidad: Teusaquillo.

---

<sup>8</sup> Ibid. folio 71

<sup>9</sup> Ibid. folio 70.

<sup>10</sup> Ibid. folio 76.

#### 4.2.7.2. Descripción del sector:

- i) Actividad predominante: residencial, comercial industrial. Estrato 3.
- ii) Vías de acceso del sector: Avenida Calle 26, Avenida 28, Avenida Caracas, Calle 34.
- iii) Tipo de desarrollo: Heterogéneo.
- iv) Norma aplicable: UPZ: 101: Teusaquillo, Decreto No. 492 del 26 de octubre de 2007. Tratamiento de Renovación Urbana, Zona Centro Tradicional. Área de Actividad Central, modalidad de redesarrollo, ficha 11.

#### 4.2.7.3. Información jurídica:

- i) Escritura: 10005.
- ii) Fecha: 29/10/1992.
- iii) Notaría: 21
- iv) Matrícula inmobiliaria: 050C-452837.
- v) cédula catastral: 26 22 4 M.E.

#### 4.2.7.4. Terreno

- i) Manzana: 26 23.
- ii) Topografía: plana.
- iii) Forma: regular.

iv) Servicios públicos: acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, teléfono, gas, alumbrado público.

#### 4.2.7.5. Construcción:

i) Distribución interior: una bodega.

ii) Vida útil económica: 60

iii) especificaciones constructivas: a) funcionabilidad: regular; b) estructura: muros de carga; c) fachada: pañete con puntura; d) cubierta: canaleta de asbesto cemento; e) puertas: metálicas; e) mampostería: ladrillo.

iv) Acabados interiores: a) pisos: cemento afilado de alta resistencia; b) baño: accesorios sencillos; c) muros: pañete, estuco y pintura; d) puertas interiores: madera; e) cielos rasos: canaleta a la vista; f) ventanas: no aplica; g) cocina: no aplica.

v) Estado observación: bueno.

#### 4.2.7.6. Metodología valuatoria: comparativo de mercado.

#### 4.2.7.7. Avalúo comercial:

7. AVALÚO COMERCIAL			
DESCRIPCIÓN	ÁREA EN M <sup>2</sup>	VALOR UNITARIO	VALOR TOTAL
TERRENO	900,00	\$600.000,00	\$54.000.000,00
CONSTRUCCIÓN	90,00	\$590.000,00	\$54.100.000,00
TOTAL ESTE AVALUO			\$107.100.000,00

4.2.8. Se anexaron al avalúo como soportes los siguientes: i) registro fotográfico<sup>11</sup> del sector, la fachada, el acceso, la vista interna, la vista general y la construcción; ii) tabla denominada "valor de construcción por método de reposición"; y iii) tabla "avalúo indemnización daño emergente".

4.2.8.1. La tabla denominada "valor de construcción por método de reposición" anexa al avalúo contiene la siguiente información:

<b>VALOR DE CONSTRUCCIÓN POR MÉTODO DE REPOSICIÓN</b>		
<b>TABLA DEPRECIACIÓN SEGÚN FITTO CORVINI</b>		
LICENCIA		2,50%
SEGUROS		1,76%
IMPUESTOS		2,50%
SERVICIOS		0,88%
HONORARIOS		
TOPOGRAFÍA		0,04%
ESTUDIO DE SUELOS		0,15%
DISEÑO		1,92%
DISEÑO ESTRUCTURAS		0,55%
DISEÑO HIDROSANITARIO		0,15%
DISEÑO ELÉCTRICO		0,15%
PRESUPUESTO PROGRAMACIÓN		0,30%
HONOR. CONSTRUCC. DELEGADA		9,00%
PORCENTAJE TOTAL COSTOS DIRECTOS		19,90%
FUENTE DEL VALOR CONSTRUDATA		\$1,242,900,00
VALOR COSTOS DIRECTOS		\$247.299,81
VALOR M <sup>2</sup> SIN COSTO DIRECTOS		\$995.600,19
VETUSTEZ DEL INMUEBLE	40	
VIDA UTIL DEL INMUEBLE	100	
VALOR RESULTANTE AÑOS SOBRE EL 100%	40	

<sup>11</sup> Ibid. folio 74.

CLASE DE INMUEBLE SEGÚN FITTO Y CORVINI	Clase 3	
PORCENTAJE DE DEPRECIACIÓN		41,03%
VALOR DE DEPRECIACIÓN		\$408.494,76
VALOR M <sup>2</sup> DE CONSTRUCCIÓN		\$587.105,43
APROXIMACIÓN A MIL		\$590.000,00

4.2.8.2. La tabla "avalúo indemnización daño emergente" anexa al avalúo contiene la siguiente información:

FACTORES O PARÁMETROS BASE DE ESTE ESTUDIO	
VALOR AVALUO COMERCIAL INMUEBLE	\$107.100.000,00
Gastos notariales 3 por mil	\$321.300
Iva 16% sobre gastos notariales	\$51.408
Retención del 3,5% sobre gastos notariales	\$11.246
papelería \$1,850 por hoja, 15 hojas por escritura, total 3 copias	\$83.250
Iva papelería 16%	\$13.320
Total Gastos notariales	\$480.524
TAPONAMIENTO DE SERVICIOS	\$300.000
DESMONTE DE MUEBLES Y EQUIPOS	\$0
TRANSPORTE A BODEJAGE	\$0
COSTO DE BODEGAJE (área construcción del inmueble 88,01m <sup>2</sup> )	\$0
TRANSPORTE BODEGA A NUEVO INMUEBLE	\$0
MONTAJE DE MUEBLES Y EQUIPOS	\$0
GASTOS DE PUBLICIDAD	\$0

OTROS	
INMUEBLE DESOCUPADO	
TOTAL OTROS	
TOTAL AVALUO INDEMNIZACIÓN	\$780.524
DAÑO EMERGENTE	
OBSERVACIONES: El valor del costo de bodegaje se calculó de conformidad al volumen, el cual sale el m <sup>2</sup> por día a \$278.00, de acuerdo a la investigación realizada para este tipo de servicio, el cálculo de ocupación aproximado de volumen equivale a la cuarta parte del área de construcción del inmueble. Así mismo los días de bodegaje se tienen en cuenta de conformidad a la naturaleza del negocio, tomando como mínimo los siguientes factores: Tiempo: 60 días; Volumen: 30,00m <sup>3</sup> ; Valor: \$500.000.	

4.2.9. La Directora Técnica de Predios del Instituto de Desarrollo Urbano de Bogotá D.C., profirió la Resolución No. 5419 del 10 de diciembre de 2009 *“por la cual se modifica la Resolución No. 5148 del 19 de diciembre de 2008, por la cual se determina la adquisición de un inmueble, por el procedimiento de expropiación administrativa y se formula una oferta de compra”*<sup>12</sup>, en consideración a la revisión del avalúo efectuada por la Lonja Inmobiliaria de Bogotá.

En consecuencia, se modificó el artículo 4º de la Resolución No. 5148 del 19 de diciembre de 2008 en el sentido de indicar que el precio indemnizatorio que presenta el IDU es de ciento siete millones ochocientos ochenta mil quinientos veinticuatro pesos (\$107.880.524.00), que incluye la suma de ciento siete millones cien mil pesos (\$107.100.000.00) por concepto de avalúo comercial y setecientos ochenta mil quinientos veinticuatro pesos (\$780.524.00) por concepto de daño emergente, de acuerdo con el avalúo AV-829-08-41752 IDU 04-07 REV.

<sup>12</sup> Ibid. folios 93 a 95.

La Resolución No. 5419 del 10 de diciembre de 2009 se notificó al demandante el 20 de enero de 2010<sup>13</sup>.

4.2.10. El 2 de febrero de 2010 la Directora Técnica de Predio del IDU y el señor Daniel Patiño Parra suscribieron promesa de compraventa<sup>14</sup> respecto del el inmueble objeto de la enajenación voluntaria, teniendo por valor del contrato la suma de ciento siete millones cien mil pesos (\$107.100.000.00).

4.2.11. En escrito con radicado del Instituto de Desarrollo Urbano No. 2010 528 045057 2 del 11 de noviembre de 2010, el demandante interpuso petición con la referencia "RT 41752 – RT 38257 – SOLICITUD EXPROPIACIÓN POR VÍA ADMINISTRATIVA INMUEBLES CALLE 27 20 A 59 MATRÍCULAS INMOBILIARIAS NO. 50C-551194 Y 50C.452837", informando lo siguiente:

*"En consideración a que los inmuebles de la referencia comparten la misma dirección, entrada y conformaban una sola bodega, resultó difícil para mí individualizarlos en cuanto a la reclamación del lucro cesante, daño emergente, avalúo y los demás aspectos relativos al valor total unificado del inmueble.*

*Por otro lado apareció en el certificado de libertad en uno de los inmuebles registrada una medida cautelar, deuda que fue cancelada hace más de diez años, y no obstante haber solicitado en su momento ante la autoridad judicial correspondiente el levantamiento de la medida esta sigue vigente, y ya llevamos más de un año tratando de corregir esta falencia pero no hemos podido lograrlo, ya que no aparece el expediente que contiene el desarrollo del proceso y el levantamiento de la medida cautelar".*

4.2.12. La Directora Técnica de Predios del Instituto de Desarrollo Urbano de Bogotá D.C. – IDU, profirió la Resolución No. 3688 del 1º de diciembre de 2010 "por la cual se ordena una expropiación por vía administrativa", en el que se destacan las siguientes consideraciones:

i) Conforme con el parágrafo segundo de la cláusula octava de la promesa de compraventa No. 31 del 2 de febrero de 2010, se incluirá el monto que

<sup>13</sup> Ibid. folio 92.

<sup>14</sup> Ibid. folios 117 a 122.

resultare de la liquidación por lucro cesante, si era solicitado y probado por el propietario.

ii) Mediante comunicación No. 20103250462911 del 9 de septiembre de 2010 se requirió al señor Daniel Patiño Parra para que aportara el material probatorio con miras a liquidar el valor correspondiente al lucro cesante. El señor Patiño Parra no aportó la documentación probatoria para liquidar el emolumento en mención, razón por la cual no se liquidó tal reconocimiento.

iii) Mediante comunicación No. 20205260450572 del 11 de noviembre de 2010, el propietario solicitó proceder con la expropiación por vía administrativa.

iv) El valor total a pagar por el predio objeto de expropiación es de ciento siete millones ochocientos ochenta mil quinientos veinticuatro pesos (\$107.880.524.00) los cuales incluyen ciento siete millones cien mil pesos (\$107.100.000.00) por concepto de avalúo comercial determinado por la Corporación Lonja Inmobiliaria de Bogotá D.C., mediante avalúo AV-829-41752 IDU 04-07 REV 01 12/08/09 del 14 de noviembre de 2008 y por concepto de daño emergente la suma de setecientos ochenta mil quinientos veinticuatro pesos según el mismo avalúo.

v) El contado por valor de noventa y siete millones noventa y dos mil cuatrocientos setenta y un pesos (\$97.092.471), fue girado a los señores Liliana Alarcón Martínez y José Alejandro Echeverry Carbonell de conformidad con la autorización suscrita por el señor Daniel Patiño Parra en radicación No. 015252 del 25 de febrero de 2010 con base en la orden de pago No. 99 del 7 de abril de 2010, quedando un saldo de diez millones setecientos ochenta y ocho mil cincuenta y tres pesos (\$10.788.053.00), correspondiente al saldo pendiente por pagar del avalúo comercial.

4.2.13. En la parte resolutive de la Resolución No. 3699 del 1º de diciembre de 2010 se ordenó la expropiación por vía administrativa del inmueble

ubicado en la CL 27 20 A 59 de la ciudad de Bogotá D.C., con Cédula Catastral 26 22 4, Chip No. AAA008MUPA (M.E.) y Matrícula Inmobiliaria 50C-452837, en un área de 90.00 m<sup>2</sup> y de construcción de 90.00 m<sup>2</sup> conforme al Registro Topográfico 41752 de 2008.

El valor del precio indemnizatorio de la expropiación se tasó en ciento siete millones ochocientos ochenta mil quinientos veinticuatro pesos (\$107.880.524.00), de los cuales fueron pagados noventa y siete millones noventa y dos mil cuatrocientos setenta y un pesos (\$97.092.471.00), quedando un saldo de diez millones setecientos ochenta y ocho mil cincuenta y tres pesos (\$10.788.053.00).

#### **4.3. LA OBJECCIÓN AL DICTAMEN PERICIAL**

Previo al análisis de los cargos de nulidad propuestos en la demanda, la Sala considera necesario analizar el dictamen pericial rendido en el proceso y las objeciones propuestas por el apoderado del IDU en contra de éste. El estudio se efectuará en los siguientes términos:

##### **4.3.1. EL DICTAMEN PERICIAL PRACTICADO EN EL PROCESO**

Se destaca del dictamen pericial los siguientes argumentos:

i) En el sector se encontró una bodega ubicada en la misma calle del inmueble de mayor extensión en el que se encontraba el predio expropiado, que permitía realizar la comparación de los predios. Según lo manifestado por el dueño, el predio tiene un costo de \$1.100.000.000 para un terreno de 360 metros cuadrados y de construcción 440 metros cuadrados.

ii) El valor catastral del inmueble de mayor extensión donde se ubica el inmueble expropiado, tiene como precio \$161.466.157 para el año 2008.

iii) Se tomó también como referencia el avalúo realizado por la Lonja Inmobiliaria de Bogotá del 14 de noviembre de 2008 que obra en el expediente.

iv) El dato que mas se ajusta a la realidad y contiene los parámetros de la Resolución No. 620 de 2008 del IGAC, es el proporcionado por Catastro Distrital de Bogotá D.C. sobre el valor del metro cuadrado al año 2008, según el cual el valor por metro cuadrado aproximado es de ochocientos noventa y siete mil pesos (\$897.000).

v) El valor total de la construcción por el método de reposición equivale a \$65.964.510.

vi) El valor del terreno equivale a \$80.733.060 y el valor de la construcción asciende a \$65.964.510 para un total de \$146.697.570. El valor del daño emergente equivale a \$780.524. Así, el total del avalúo aproximado del inmueble es de \$147.478.094.

#### **4.3.2. LA SOLICITUD DE ACLARACIÓN AL DICTAMEN PERICIAL POR PARTE DEL IDU:**

La solicitud de aclaración al dictamen se fundamentó en las siguientes solicitudes:

i) Aclarar lo relacionado al método y técnica que ha utilizado el perito para definir el valor del metro cuadrado respecto del inmueble objeto de pericia.

ii) Indicar el fundamento que ha tenido en cuenta o que sustenta la cuantía determinada como daño emergente del inmueble que fue expropiado.

iii) Acreditar la experiencia como perito evaluador de inmuebles y la estimación de daños emergentes.

#### **4.3.3. RESPUESTA DE LA PERITO A LA SOLICITUD DE ACLARACIÓN FORMULADA:**

i) Los métodos para definir el valor del metro cuadrado están contenidos en el Decreto No. 1420 de 1998, en la Resolución No. 620 de 2008 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y en el artículo 24 de la Ley 1450 de 2011

ii) El valor del daño emergente corresponde al valor del metro cuadrado para el terreno como para la construcción. El rubro de daño emergente que se encuentra en el dictamen por valor de \$780.524 no debió ser incluido. Así, el avalúo total de la construcción y terreno es de aproximadamente ciento cuarenta y seis millones novecientos veintinueve mil veinte pesos (\$146.929.020).

iii) La perito afirma ser integrante de la Corporación Colombiana de Lonjas y Registros "CORPOLONJAS DE COLOMBIA" como perito avaladora en las áreas de inmuebles urbanos (avalúos comerciales y de renta) inmuebles rurales (avalúo comercial y equipos), avalúos masivos especiales e industriales.

#### **4.3.4. OBJECIONES AL DICTAMEN PERICIAL:**

Con relación al dictamen pericial, el apoderado del IDU advierte las siguientes falencias:

i) La auxiliar de la justicia no tiene claridad sobre la norma que debe aplicarse al bien objeto de avalúo.

ii) Los cálculos matemáticos, estadísticos y la asignación de valores definidos en el artículo 11 de la Resolución No. 620 de 2018 que presenta la auxiliar de la justicia, carecen de fuentes o elementos que permitan verificar los datos. La auxiliar de la justicia en su análisis aplicó el coeficiente de variación contenido en los coeficientes de dispersión y estableció que el

porcentaje variaba en 36.71%, concluyendo que el mercado no era confiable, sin embargo, a pesar de la inconsistencia toma ese dato para la determinación del valor comercial.

iii) Se analizó una oferta del año 2013 para la bodega de la Calle 27 No. 20ª – 23, un dato de la información catastral del año 2008 y una oferta que corresponde al avalúo elaborado por la Corporación Lonja Inmobiliaria de Bogotá de 2008.

iv) Al determinar la auxiliar de la justicia que el valor comercial es aproximado, deja una incertidumbre técnica y jurídica a si corresponde a lo solicitado y a la valoración del inmueble.

v) El bien objeto de valoración no cuenta con licencia de construcción, motivo por el cual debe desestimarse la valoración del dictamen relacionados con los costos indirectos que corresponden al costo de trámite para la aludida licencia.

vi) Se equivoca la perito en tasar el daño emergente, sin previa argumentación técnica en el valor de \$780.524.00.

vii) La perito desconoce que el valor comercial presentado por el IDU, elaborado por la Corporación Lona Inmobiliaria de Bogotá es vinculante a la promesa de compraventa No. 31 de 2010 suscrita por el demandante.

#### **4.3.5. ANÁLISIS DE LA SALA:**

La Sala declarará prósperas las objeciones en contra del dictamen pericial, con fundamento en las siguientes consideraciones:

4.3.5.1. El dictamen pericial solicitado por el actor y practicado en el proceso, si bien es presentado como un avalúo comercial del predio que fue expropiado al demandante, éste no identifica los errores en que haya podido incurrir el avalúo practicado por la Corporación Lonja Inmobiliaria de Bogotá

que sustentó la indemnización otorgada en el acto administrativo que declaró la expropiación del bien, motivo por el cual la experticia no es apta para desvirtuar la presunción de legalidad que caracteriza el avalúo oficial.

4.3.5.2. La única alusión que se hace del avalúo de la Lonja Inmobiliaria de Bogotá, es como un dato de referencia para determinar el valor del terreno objeto del dictamen pericial a partir del método de comparación al que se refiere la Resolución No. 620 de 2008 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). Sin embargo, en ningún aparte del dictamen se observa que la perito haya analizado el avalúo de la Lonja a efectos de desestimarlo en la determinación del valor comercial del bien.

4.3.5.3. Así, no existe en el dictamen pericial un razonamiento que permita soportar la diferencia del valor comercial del bien dado en la experticia, con el valor establecido por la Corporación Lonja Inmobiliaria de Bogotá, y que sustentó el acto administrativo que se demanda.

4.3.5.4. Como se advirtió en precedencia, el método utilizado por la perito para la identificación del valor del terreno objeto de la pericia, es el método de comparación, referido en la Resolución No. 620 de 2008 del IGAC, que en su artículo 1º lo define así:

*“ARTÍCULO 1o. MÉTODO DE COMPARACIÓN O DE MERCADO. Es la técnica valuatoria que busca establecer el valor comercial del bien, a partir del estudio de las ofertas o transacciones recientes, de bienes semejantes y comparables al del objeto de avalúo. Tales ofertas o transacciones deberán ser clasificadas, analizadas e interpretadas para llegar a la estimación del valor comercial”.*

Para la aplicación del método de comparación, el artículo 10 de la citada Resolución señala:

*“ARTÍCULO 10. MÉTODO DE COMPARACIÓN O DE MERCADO. Cuando para la realización del avalúo se acuda a información de ofertas y/o transacciones, es necesario que en la presentación del avalúo se haga mención explícita del medio del cual se obtuvo la información y la fecha de publicación, además de otros factores que permitan su identificación posterior.*

*Para los inmuebles no sujetos al régimen de propiedad horizontal, el valor del terreno y la construcción deben ser analizados en forma independiente para cada uno de los datos obtenidos con sus correspondientes áreas y valores unitarios. Para los inmuebles sujetos al régimen de propiedad horizontal se debe presentar el valor por metro cuadrado de área privada de construcción.*

*Se debe verificar que los datos de áreas de terreno y construcción sean coherentes.*

*En los eventos en que sea posible, se deben tomar fotografías de los predios en oferta o de los que se ha obtenido datos de transacción para facilitar su posterior análisis”.*

Las normas citadas refieren que en el método de comparación o de mercado, las ofertas o transacciones recientes de bienes semejantes y comparables al del objeto de avalúo deben ser clasificadas, analizadas e interpretadas para llegar a la estimación comercial. Además, se debe verificar que los datos de áreas de terreno y construcción sean coherentes.

En el dictamen pericial se tomó como referencia el inmueble del señor Oswaldo Gómez, ubicado en la Calle 27 No. 20 A – 23, indicando la perito lo siguiente:

*“En el sector encontré una BODEGA ubicada en la misma calle del inmueble de mayor extensión donde se encontraba el inmueble expropiado, que permitía realizar la comparación con el inmueble objeto de la pericia, ubicado en la CACLLE 27 No. 20 A – 23, de propiedad del señor OSWALDO GÓMEZ, según lo manifestó este, tiene un costo de \$1.100.000.000, para un terreno de 360 metros cuadrados y de construcción 440 metros cuadrados.*

*(...)*

*Bodega Calle 27 No. 20 A- 23 Bogotá D.C.*

*Quien suministró la información: OSWALDO GÓMEZ*

*CEL. (...).*

*AREA: 360 metros cuadrados*

*Precio: \$1.100.000.000<sup>15</sup>*

Sin consideración adicional en el dictamen pericial sobre el predio del señor Oswaldo Gómez, no se observa que la perito haya efectuado la debida clasificación, análisis e interpretación de las características de este predio para su estimación comercial, así como también es ausente la verificación de la coherencia en los datos de área y de construcción.

<sup>15</sup> Expediente. Cuaderno principal No. 2. Folio 104.

No es admisible que la labor de la experta se limite a consignar la información suministrada por el propietario de la bodega ubicada en la calle 27 No. 20 A – 23 de la ciudad de Bogotá, sin siquiera verificar las áreas de terreno y construcción de ese predio, ni revisar el valor de \$1.100.000.000 que el mismo propietario asigna a su bien. Tal valor no es derivado de las ofertas y/o transacciones sobre el predio, sino de la estimación de su propietario, lo cual no es acorde al método de comparación aplicado por la perito.

A criterio de la Sala, los datos del inmueble ubicado en la Calle 27 No. 20 A-23 de la ciudad de Bogotá, en los términos en los que fue presentado en el dictamen pericial, no son idóneos para ser comparados con el predio objeto de la presente acción contenciosa.

4.3.5.5. Lo anterior se soporta también en el hecho que los datos suministrados por el señor Oswaldo Gómez para su predio, fueron informados a la perito en una de las visitas efectuadas al sector, las cuales, como se describe en el capítulo del dictamen denominado “2. Procedimiento para el desarrollo de la pericia”<sup>16</sup> se llevaron a cabo los días 5, 7, 22 y 23 de octubre de 2013.

En ese orden, no puede ser comparable el valor comercial dado al predio objeto de expropiación en el año 2008, con el valor de un predio del mismo sector cinco años después, en razón a que las condiciones de la zona han variado, sumado a la valorización de los predios en el área de afluencia del sistema de transporte público de la ciudad de Bogotá, obra que justificó la decisión de expropiación administrativa que se estudia en este proceso.

4.3.5.6. El segundo punto de referencia para establecer el valor del terreno por el método de comparación, se fundamentó en el análisis del inmueble

---

<sup>16</sup> Ibid. folio 103.

de mayor extensión donde se ubicaba el bien expropiado. Al respecto la perito refiere:

*"Para tomar otro punto de comparación, realicé investigaciones en la Secretaría de Hacienda de Bogotá D.C. donde pude obtener el valor catastral del inmueble de mayor extensión donde se ubicaba el inmueble expropiado, obteniendo como precio \$161.466.157, para el año 2008. Datos de Catastro Distrital de Bogotá D.C., del predio de mayor extensión donde se ubicaba el terreno expropiado por el I.D.U. objeto del análisis"<sup>17</sup>.*

Sobre este aspecto, la Sala advierte que no puede ser objeto de comparación el valor catastral de un predio con su valor comercial, dado que su finalidad es distinta. En efecto, el "valor catastral" se encuentra definido en el artículo 6º de la Resolución No. 2555 de 1998 del IGAC, vigente al momento de la expedición del acto administrativo que se demanda, que dispone:

*"ARTÍCULO 6º. Avalúo Catastral. Sin perjuicio de lo establecido en los artículos 61,90, 94.d, 101, 102, 114 y 118, de esta resolución, el avalúo catastral consiste en la determinación del valor de los predios, obtenido mediante investigación y análisis estadístico del mercado inmobiliario. El avalúo catastral de cada predio se determinará por la adición de los avalúos parciales practicados independientemente para los terrenos y para las edificaciones en él comprendidos".*

Por su parte el valor comercial es definido en el artículo 2º del Decreto 1420 de 1998 según el cual:

*"Artículo 2º.- Se entiende por valor comercial de un inmueble el precio más favorable por el cual éste se transaría en un mercado donde el comprador y el vendedor actuarían libremente, con el conocimiento de las condiciones físicas y jurídicas que afectan el bien".*

Lo anterior quiere decir que mientras que el valor catastral es determinado por la investigación y el análisis estadístico del mercado inmobiliario, el valor comercial corresponde a la realidad del momento del mercado inmobiliario a

---

<sup>17</sup> Ibid. folio 104.

partir de la interacción de las leyes de oferta y demanda de la propiedad raíz.

Así, no se puede establecer el avalúo comercial como el equivalente al avalúo catastral, motivo por el cual yerra la perito al tener como punto de comparación para la determinación del valor comercial del terreno, el valor catastral del bien de mayor extensión en donde se encuentra localizado el predio objeto de expropiación administrativa.

4.3.5.7. Si el método de comparación al que se refiere la Resolución No. 620 de 2008 del IGAC, consiste en el estudio de las ofertas o transacciones de bienes semejantes y comparables al del objeto de avalúo, no es posible tener como punto de comparación el mismo bien de cuyo valor comercial se pretende obtener, ya que necesariamente el análisis se deriva del estudio respecto de otros bienes, motivo por el cual yerra la perito en tomar como referencia tanto el avalúo catastral del inmueble de mayor extensión del predio expropiado, como el avalúo comercial dado por la Corporación Lonja Inmobiliaria de Bogotá en el año 2008.

Además, no puede concebirse el avalúo catastral de un inmueble como el valor de las ofertas o transacciones respecto de este, lo que es más acorde al valor comercial del predio.

4.3.5.8. La perito realizó el avalúo del terreno con el método de comparación, tomando como referencia el predio del señor Oswaldo Gómez, el valor catastral del predio de mayor extensión donde se ubica el terreno expropiado, y el valor del avalúo realizado por la Lonja Inmobiliaria de Bogotá, registrando los siguientes datos:

*“ANÁLISIS DE VARIANZA PREDIO para el terreno a valores del 2008.*

<i>DATO</i>	<i>VALOR m2</i>	<i>DESVIACIÓN</i>	<i>(DESVIACIÓN) 2</i>
<i>1</i>	<i>\$1.277.377</i>	<i>352.573</i>	<i>124.307.955.378</i>

2	\$897.034	-27.770	771.154.387
3	\$600.000	-324.804	105.497.421.880
<b>TOTALES</b>	<b>\$2.774.411</b>		

Promedio	\$924.804	230.576.531.645	/ 2
=			
N = Numero de Datos - 1		3.1 = 2 (N)	115.288.265.822
	Desviación Standard	339.541	
	+	339.541	1.264.345
Precio =	\$924.804	=	
	-	339.541	585.262

<b>COEFICIENTE DE DISPERSIÓN</b>			
C.D. =	S / media * 100		
C.D. =	339.541	924.804	
C.D. =	<b>36,71%</b>		
<b>Valores inferiores al 7,5 % se consideran fiables según el IGAC</b>			

1.- DATO 1: Bodega Calle 27 No. 20 A -23, Bogotá D.C., sobre el valor del metro cuadrado al año 2008 (incorpora parámetros de la Resolución 620 de 2008 del IGAC).

2. - DATO 2: Datos de Catastro Distrital de Bogotá D.C. sobre el valor del metro cuadrado al año 2008 (incorpora parámetros de la Resolución 620 de 2008 IGAC).

3.- DATOS 3: Datos de la Lonja Inmobiliaria de Bogotá D.C., sobre el valor del metro cuadrado al año 2008, (incorpora parámetros de la Resolución 620 de 2008 del IGAC)<sup>18</sup> (negrilla fuera del texto).

El análisis efectuado por la perito tiene como fundamento el cálculo descrito en el artículo 11 de la Resolución No. 620 de 2008 del IGAC, que prevé:

**"ARTÍCULO 11. DE LOS CÁLCULOS MATEMÁTICOS ESTADÍSTICOS Y LA ASIGNACIÓN DE LOS VALORES.** Cuando para el avalúo se haya utilizado información de mercado de documentos escritos, estos deben ser verificados, confrontados y ajustados antes de ser utilizados en los cálculos estadísticos.

<sup>18</sup> Ibid. folio 105.

*Se reitera que la encuesta solo se usará para comparar y en los eventos de no existir mercado. En los casos que existan datos de ofertas, de transacciones o de renta producto de la aplicación de los métodos valuatorios, la encuesta no podrá ser tomada en cuenta para la estimación del valor medio a asignar.*

*Para tal fin es necesario calcular medidas de tendencia central y la más usual es la media aritmética. Siempre que se acuda a medidas de tendencia central, es necesario calcular indicadores de dispersión tales como la varianza y el coeficiente de variación (Ver Capítulo VII De las Fórmulas Estadísticas).*

*Cuando el coeficiente de variación sea inferior: a más (+) o a menos (-) 7,5%, la media obtenida se podrá adoptar como el más probable valor asignable al bien.*

***Cuando el coeficiente de variación sea superior: a más (+) o a menos (-) 7,5%, no es conveniente utilizar la media obtenida y por el contrario es necesario reforzar el número de puntos de investigación con el fin de mejorar la representatividad del valor medio encontrado.***

*En caso de que el perito desee separarse del valor medio encontrado, deberá calcular el coeficiente de asimetría (ver Capítulo VII De las Fórmulas Estadísticas) para establecer hacia dónde tiende a desplazarse la información, pero no podrá sobrepasar el porcentaje encontrado en las medidas de dispersión.*

*Cuando las muestras obtenidas sean para hallar el valor de las construcciones y se quieran trabajar en un sistema de ajuste de regresión, será necesario que se haga por lo menos el ajuste para tres ecuaciones (ver Capítulo VII De las Fórmulas Estadísticas) y se tomará la más representativa del mercado” (negrilla fuera del texto).*

Así, para obtener el valor medio a asignar en el método de comparación, se calculan medidas de tendencia central, siendo la más usual la media aritmética. Para tal efecto, la norma exige calcular los indicadores de dispersión tales como la varianza y el coeficiente de variación.

Si el coeficiente de variación es inferior al 7,5%, la media obtenida se podrá adoptar como el más probable valor para asignar al bien. Sin embargo, si el coeficiente es superior al 7,5% no es conveniente utilizar la media obtenida, siendo necesario reforzar el número de puntos de investigación con el fin de mejorar la representatividad del valor medio encontrado.

En el dictamen pericial, efectuada la comparación entre los datos antes expuestos, el indicador de dispersión arrojó un porcentaje de 36,71%, valor superior al 7,5% requerido en la Resolución No. 620 de 2008 del IGAC para entender que la media obtenida puede adoptarse como el más probable valor asignable al bien.

Con ese coeficiente, la perito debió reforzar el número de puntos de investigación con el fin de mejorar la representatividad del valor medio encontrado, tal y como lo exige la Resolución No. 620 de 2008. Sin embargo, en su dictamen consideró lo siguiente:

*"Previo análisis de la tabla anterior, se tiene como resultado un coeficiente de dispersión del 36,71%, cuyo valor es superior al 7,5% que según la Resolución 620 de 2008 del IGAC, no se puede tener como confiable, pero se toma para el análisis final que me dará un estimativo del valor comercial del predio estudiado.*

*De lo anteriormente expuesto y para llegar a un precio comercial del metro cuadrado en la zona inmueble, y teniendo en cuenta la anterior consideración, estimo como perito evaluadora que el dato que más se ajusta a la realidad y contiene los parámetros de la Resolución 620 de 2008 IGAC, y teniendo como referencia para el valor comercial la Ley 1450 de 2011 art. 24, se concluye que la información del DATO 2 de Catastro Distrital de Bogotá D.C., resulta viable para determinar el precio del terreno que nos ocupa cuyo valor por metro cuadrado aproximado es de OCHOCIENTOS NOVENTA Y SIETE MIL PESOS MCTE (\$897.000M<sup>2</sup>)"<sup>19</sup>.*

Se evidencia entonces que aun cuando la perito reconoció que la media obtenida no era fiable, tomó ese valor obtenido como cierto, para concluir que el valor catastral del predio (dato 2), era el viable para determinar el precio del terreno.

4.3.5.9. En consecuencia, no solo los datos que utilizó la perito para el método valuatorio presentaban las inconsistencias señaladas en líneas anteriores, sino que la aplicación misma del método es errónea, por cuanto el porcentaje del indicador de dispersión obligaba a la perito a tomar mas

---

<sup>19</sup> Ibid. folio 105.

datos como puntos de referencia, y sin embargo, sin esgrimir mayor razón tomó el valor obtenido por cierto.

Así, al estar viciado el valor del terreno del predio objeto del dictamen, también es inconsistente el valor total del avalúo que corresponde a la suma del valor del terreno con el valor de la construcción.

4.3.5.10. Las anteriores consideraciones son suficientes para declarar próspera la objeción por error grave formulada por el IDU en contra del dictamen pericial rendido en el proceso, lo cual será así declarado en la parte resolutive de esta decisión.

En consecuencia, la Sala no tendrá en consideración el dictamen pericial en el análisis de los cargos de nulidad de la demanda que se analizarán a continuación.

4.3.5.11. La objeción declarada próspera en contra del dictamen pericial, tiene por consecuencia la prevista en el artículo 239 del Código de Procedimiento Civil, aplicable en razón de lo previsto en el artículo 624 del Código General del Proceso<sup>20</sup>, comoquiera que para el momento en que se practicó el dictamen pericial, el Código General del Proceso no había entrado en vigencia. Así, el referido artículo 239 del CPC prevé:

---

<sup>20</sup> Código General del Proceso. Artículo 624. Modifíquese el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, el cual quedará así:

"Artículo 40. Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir.

Sin embargo, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtir las notificaciones.

La competencia para tramitar el proceso se regirá por la legislación vigente en el momento de formulación de la demanda con que se promueva, salvo que la ley elimine dicha autoridad".

*“ARTÍCULO 239. Modificado por el art. 25, Ley 794 de 2003 Honorarios de los peritos. En el auto de traslado del dictamen se señalarán los honorarios de los peritos de acuerdo con la tarifa oficial, y lo que de ellos deba pagar cada parte. En el caso de que se requieran expertos de conocimientos muy especializados, podrá el juez señalarles los honorarios sin limitación alguna, teniendo en cuenta la prestancia de aquéllos y las demás circunstancias del caso.*

*Antes del vencimiento del traslado del escrito de objeciones, el objetante deberá presentar al juzgado los títulos de los depósitos judiciales o los recibos de los honorarios a su cargo expedidos por los peritos.*

*En el primer caso se entregarán a los peritos los respectivos títulos, sin necesidad de auto que así lo disponga, y se oficiará a la correspondiente entidad para su pago, aun cuando el expediente no se encuentre en el juzgado.*

***Los peritos restituirán los honorarios si prospera alguna objeción que deje sin mérito el dictamen, o la parte que el juez señale en el caso de que aquélla prospere parcialmente. Cuando los peritos no cumplan la aclaración o complementación ordenada perderán los honorarios y si los hubieren recibido, deberán restituirlos.***

*Si los peritos no restituyen los honorarios dentro de los diez días siguientes al envío del telegrama, en la forma como dispone el numeral 9, del artículo 9º, en el cual se les comunique la orden, la parte que consignó los honorarios podrá cobrarlos mediante proceso ejecutivo, con copia de la providencia respectiva, en la forma prevista en el artículo 391. En este caso, los peritos deberán ser excluidos de la lista de auxiliares de la justicia, para lo cual se comunicará a quien corresponda, sin perjuicio de la acción disciplinaria a que hubiere lugar” (negrilla fuera del texto).*

Conforme a lo anterior, por haber sido próspera la objeción en contra del dictamen pericial rendido por la auxiliar de la justicia Astrid Tatiana Romero Rodríguez, la perito deberá restituir los honorarios que fueron pagados por el demandante, dentro de los diez (10) días siguientes a la comunicación de la presente decisión, en los términos el artículo 239 del Código de Procedimiento Civil.

#### **4.4. ANÁLISIS DE LOS CARGOS DE NULIDAD:**

A continuación, se expondrán en síntesis los argumentos que sustentan cada uno de los cargos de nulidad, seguido del análisis por parte de la Sala sobre cada uno de estos.

#### **4.4.1. PRIMER CARGO: “CONSTITUCIONAL”**

##### **4.4.1.1. FUNDAMENTO DEL CARGO**

4.4.1.1.1. El avalúo presentado por la Lona Inmobiliaria de Bogotá del 14 de noviembre de 2008 no cumple con las condiciones comerciales del valor del terreno y las condiciones comerciales del valor de la construcción. El instituto desconoció el artículo 58 Constitucional, dado que según el artículo constitucional y las sentencias de la H. Corte Constitucional C-1074 de 2002 y C-476 de 2007, la indemnización no se limita solo al precio del bien expropiado, sino también a los daños adicionales a la pérdida patrimonial del inmueble.

##### **4.4.1.2. ANÁLISIS DE LA SALA**

4.4.1.2.1. Conforme al marco jurisprudencial y legal citado en precedencia<sup>21</sup>, le corresponde a la parte actora desvirtuar la presunción de legalidad que ostenta el avalúo oficial en que se basó el acto administrativo demandado para valorar la indemnización dada al actor con ocasión de la expropiación por vía administrativa.

4.4.1.2.2. En este caso, teniendo en cuenta que fue próspera la objeción en contra del dictamen pericial solicitado por el actor, y revisado el expediente, se observa que el accionante no cuenta con pruebas en el proceso que soporten los errores del avalúo de la Corporación Lonja Inmobiliaria de Bogotá que son enunciados en el cargo de nulidad.

4.4.1.2.3. El mismo análisis debe hacerse respecto de la indemnización de los daños patrimoniales del inmueble que alega el demandante como ausente en el avalúo de la Corporación Lonja Inmobiliaria de Bogotá, en tanto que como lo señaló la Sala al referirse a la naturaleza de la

---

<sup>21</sup> Sentencia, consideración 4.1.4.

indemnización por concepto de la expropiación por vía administrativa<sup>22</sup>, la reparación de los daños debe ser cierta, y deben tener nexo de causalidad con el acto expropiatorio, carga probatoria que le corresponde a quien pretenda el resarcimiento de tales daños.

En ese orden el demandante no probó en el proceso los daños que alega le fueron generados, así como tampoco el nexo de causalidad con la expropiación decretada por la administración.

4.4.1.2.3. De los datos que obran en el avalúo efectuado por la Corporación Lonja Inmobiliaria de Bogotá y consignados en esta sentencia<sup>23</sup>, se observa que el evaluador hace una valoración del daño emergente causado al actor, calculando en la tabla "avalúo indemnización daño emergente"<sup>24</sup> que por tal concepto el señor Daniel Patiño Parra debe ser indemnizado en la suma de setecientos ochenta mil quinientos veinticuatro pesos (\$780.524). Este valor es tomado por el IDU para establecer la indemnización a pagar al demandante, junto con el valor del terreno y el valor de la construcción.

4.4.1.2.4. Así, contrario a lo expresado por el actor, en el avalúo oficial se valoraron los daños cuasados al demandante, sin que éste haya probado en el proceso que la indemnización por tal concepto no corresponde con la realidad, puesto que no acredita el daño que le fue causado ni mucho menos lo cuantifica.

4.4.1.2.5. Por los motivos expuestos el cargo de nulidad no prospera.

#### **4.4.2. SEGUNDO CARGO: "LEGAL"**

##### **4.4.2.1. FUNDAMENTOS DEL CARGO**

---

<sup>22</sup> Sentencia, consideración 4.1.3.

<sup>23</sup> Sentencia, consideración 4.2.7.

<sup>24</sup> EXPEDIENTE. Cuaderno antecedentes administrativos. Folio 72.

4.4.2.1.1. La equivocación en la valoración del inmueble expropiado por vía administrativa y en los perjuicios y daños ocasionados con la acción de expropiación, generaron un desequilibrio patrimonial en el demandante.

4.4.2.1.2. El demandante no tuvo derecho al pago de una indemnización de reposición plena, ya que la Lonja no contempló en el valor del bien expropiado el valor real del terreno y lo que le correspondía por los perjuicios causados. Se debió valorar la reposición de los tanques y del predio en las mismas condiciones en que se encontraba.

4.4.2.1.3. El IDU no tuvo en cuenta la aplicación del parágrafo 2º del artículo 61 de la Ley 388 de 1997, toda vez que el precio de adquisición no fue igual al valor comercial determinado por la Lonja Inmobiliaria de Bogotá, desconociendo la reglamentación urbanística vigente al momento de la oferta. No tuvo en cuenta la zona geoeconómica homogénea, localización, características y usos. El inmueble expropiado estaba construido para soportar vibraciones y el almacenamiento de agua en dos tanques, aspectos no valorados por la entidad demandada.

#### **4.4.2.2. ANÁLISIS DE LA SALA**

4.4.2.2.1. El demandante se limitó a afirmar que no se tuvo en cuenta la reglamentación urbanística distrital vigente al momento de la oferta, sin explicar de manera suficiente la inconformidad alegada, ni aportar pruebas de su dicho.

4.4.2.2.2. En cuanto a que el avalúo no consideró la zona, localización, características, usos y destinación económica del inmueble, la Sala observa que tales elementos si fueron valorados, en tanto que en el avalúo esta información se encuentra contenida en los ítems “información básica general”, “descripción del sector”, “información jurídica”, “terreno” y “construcción”, cuyos datos ya fueron registrados en esta sentencia<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Sentencia. Consideración 4.2.7.

4.4.2.2.3. El accionante advierte la falta de valoración real del terreno y la construcción, y sin embargo no logra demostrar a cuanto asciende tales valores que considera reales y las equivocaciones en las que incurrió el avalúo de la Corporación Lonja Inmobiliaria de Bogotá para no estimar tales valores, con lo cual el actor desatiende su carga de desvirtuar el avalúo oficial y de probar los perjuicios que estima le fueron causados.

4.4.2.2.4. Por tanto, el cargo de nulidad no prospera.

#### **4.4.3. TERCER CARGO: “ARTÍCULO 21, 22 Y 24 DEL DECRETO 1420 DE 1998”**

##### **4.4.3.1. FUNDAMENTOS DEL CARGO**

4.4.3.1. El IDU desconoce el numeral 1º del artículo 21 del Decreto 1420 de 1998, referido a la actividad específica del predio que estaba destinado a la industria y al comercio, para el cual se habían efectuado mejoras tendientes al desarrollo de la actividad.

4.4.3.2. El estudio efectuado por la lonja que realizó el avalúo se limitó a un estudio del sector, en el que consideró las actividades residenciales o uso de vivienda, desconociendo la realidad comercial del inmueble. Si el bien estaba desocupado, ello no significa que no tuviera la vocación comercial establecida por las normas, así como tampoco que no estuviera acondicionado y listo para el funcionamiento de una actividad comercial.

4.4.3.3. El avalúo se limitó a hacer un estudio comercial de la zona y asignó valor de terreno sin un soporte técnico, sin aplicar la técnica residual para llegar al valor del terreno, y para la construcción solo se limitó a hacer un estudio comercial del inmueble. La depreciación no es un método válido para determinar el valor comercial de un bien.

4.4.3.4. En el avalúo del IDU se desconoció el artículo 4º de la Resolución No. 620 de 2007, ni aplicó el principio del mayor y mejor uso, reconocido para hallar el valor del terreno.

4.4.3.5. Conforme al artículo 14 de la Resolución No. 620 del 23 de septiembre de 2008, es claro el procedimiento para la elaboración de los avalúos cuando la actividad comercial depende del tipo de construcción para que genere valor. El estudio de valor del suelo en este caso es diferente al valor del suelo de un sector en la zona.

4.4.3.6. El IDU debió tener en cuenta no solo los intereses de la comunidad, sino los intereses del afectado, que deben ser ponderados en este caso. La indemnización por expropiación administrativa debe ser de carácter reparatorio, que aunque legítima de la acción administrativa, debe comprender el daño emergente y el lucro cesante causados al demandante.

#### **4.4.3.2. ANÁLISIS DE LA SALA**

4.4.3.2.1. Reitera la Sala lo afirmado en los cargos anteriores en el entendido que el demandante no cuenta con una prueba que soporte sus argumentos respecto a las falencias del avalúo elaborado por la Corporación Lonja Inmobiliaria de Bogotá, con lo cual no es posible que se desvirtúe la presunción de legalidad que le asiste al mismo.

4.4.3.2.2. En avalúo oficial se utiliza la metodología avaluatoria comparativo o de mercado, y la metodología residual, éste último para determinar el valor de la construcción. Ambas metodologías se encuentran previstas en la Resolución No. 620 de 2008 del IGAC. El demandante no prueba las equivocaciones de el evaluador en las aplicaciones de éstos métodos, ni sustenta la idoneidad de otro metodología distinta; solo se limita a enunciar que el avalúo es contrario a las normas que lo soportan sin acreditar otro estudio en el que se pueda comparar y justificar la suma de la indemnización que estima justa pero que en todo caso tampoco cuantifica.

337

4.4.3.2.3. Por lo anterior, el cargo de nulidad no prospera.

#### **4.4.4. CUARTO CARGO: “Artículos 2, 4, 14 y 21 de la Resolución 620 del 23 de septiembre de 2008”**

##### **4.4.4.1. FUNDAMENTOS DEL CARGO**

4.4.4.1.1. No se efectuó la investigación conforme al método de capitación de rentas o ingresos previsto en el artículo 2º de la Resolución 620 del 23 de septiembre de 2008, como tampoco se aplicó el procedimiento para la realización el avalúo.

4.4.4.2.2. El IDU no aplicó los artículos 4, 14 y 21 de la Resolución 620 de 2008, en particular el principio de mayor y mejor uso, principio de valor universalmente reconocido para hallar el valor del terreno.

##### **4.4.4.2. ANÁLISIS DE LA SALA**

4.4.4.2.1. Los métodos valuatorios de comparación o de mercado y de reposición aplicadas en el avalúo de la Corporación Lonja Inmobiliaria de Bogotá, se encuentran previstas en los artículos 1º y 3º de la Resolución no. 620 de 2008 del IGAC, que prevén:

*“ARTÍCULO 1o. MÉTODO DE COMPARACIÓN O DE MERCADO. Es la técnica valuatoria que busca establecer el valor comercial del bien, a partir del estudio de las ofertas o transacciones recientes, de bienes semejantes y comparables al del objeto de avalúo. Tales ofertas o transacciones deberán ser clasificadas, analizadas e interpretadas para llegar a la estimación del valor comercial.*

(...)

*ARTÍCULO 3o. 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 de la construcción 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 el valor correspondiente al terreno. Para ello se utilizará la siguiente fórmula:*

$$V_c = \{C_t - D\} + V_t$$

En donde:

$V_c$  = Valor comercial

$C_t$  = Costo total de la construcción

$D$  = Depreciación

$V_t$  = Valor del terreno.

*PARÁGRAFO. Depreciación. Es la porción de la vida útil que en términos económicos se debe descontar al inmueble por el tiempo de uso, toda vez que se debe avaluar la vida remanente del bien.*

*Existen varios sistemas para estimar la depreciación, siendo el más conocido el Lineal, el cual se aplicará en el caso de las maquinarias adheridas al inmueble. Para la depreciación de las construcciones se deben emplear modelos continuos y no los discontinuos o en escalera. Deberá adoptarse un sistema que tenga en cuenta la edad y el estado de conservación, tal como lo establece Fitto y Corvini, para lo cual se presentan las ecuaciones resultantes del ajuste para los estados 1, 2, 3 y 4. (Ver Capítulo VII De las Fórmulas Estadísticas)".*

Como se observó en esta providencia, la aplicación de estos métodos por parte de la lonja, arrojaron los datos relevantes para determinar los valores del terreno y de la construcción del predio objeto de expropiación.

4.4.4.2.2. Si el demandante consideraba que estos métodos no eran los idóneos para la valoración del bien, debió demostrar que el método de capitalización de rentas o ingresos previsto en el artículo 2º de la Resolución No. 620 de 2008, o el método (técnica) residual al que se refiere el artículo 4º y 14 ibídem., al que se refiere el cargo de nulidad, contenían los elementos suficientes para estimar el valor del bien objeto de la expropiación administrativa, para lo cual necesariamente tenía que identificar en concreto las falencias del avalúo que soportaba el acto demandado.

Sin embargo, al ser objetado el dictamen pericial solicitado en la demandada y decretado en el proceso, no obran otras pruebas que permitan valorar tales circunstancias. De tal manera que la sola enunciación

de otros métodos valuatorios, no es suficiente para desestimar aquellos aplicados por el evaluador.

4.4.4.2.3. Bajo la misma consideración se tiene que la supuesta falta de aplicación del artículo 21 de la Resolución No. 620 de 2008 que prevé la forma de calcular el valor de la compensación debida por la afectación a causa de una obra pública, requiere de la prueba que permita desacreditar bien sea el hecho que el avalúo oficial no tomó en consideración tal método para calcular el valor del predio objeto de la expropiación, o que su aplicación fue errónea, prueba que no obra en el expediente.

4.4.4.2.4. Se reitera que ante la falta de sustento probatorio el demandante no desvirtuó la presunción de legalidad que recae en el avalúo elaborado por la Corporación Lonja Inmobiliaria de Bogotá, así como tampoco atendió su carga de probar la indemnización que consideraba adecuada como consecuencia de la expropiación del predio que era de su propiedad.

4.4.4.2.5. Por lo anterior, el cargo de nulidad no prospera.

4.4.5. Comoquiera que no prosperó ninguno de los cargos de nulidad en contra del acto administrativo demandado, la Sala negará las pretensiones de la demanda.

#### **4.5. COSTAS PROCESALES**

De otra parte, por no haberse configurado ninguno de los supuestos previstos en el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo, no habrá lugar a condena en costas.

4.6. De conformidad con los lineamientos del Consejo Superior de la Judicatura en el artículo 13 del Acuerdo PCSJA20-11549 del 7 de mayo de 2020 y siguiendo la directriz de la Presidencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, se le informará a la Secretaría de la Sección los correos

electrónicos de las partes e intervinientes del proceso para efectos de las notificaciones judiciales.

En razón y mérito de lo todo lo expuesto, el **Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### RESUELVE

**PRIMERO: NIÉGANSE** las pretensiones de la demanda de conformidad con los argumentos expuestos en las consideraciones de esta decisión.

**SEGUNDO: DECLÁRASE** próspera la objeción al dictamen pericial formulada por el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, en contra del dictamen pericial rendido por la auxiliar de la justicia Astrid Tatiana Romero Rodríguez por los motivos expuestos en esta decisión.

**TERCERO:** Por Secretaría, **COMUNÍQUESE** esta decisión a la perito Astrid Tatiana Romero Rodríguez, quien **deberá** restituir los honorarios que fueron pagados por el demandante, dentro de los diez (10) días siguientes al recibo de la correspondiente comunicación.

**CUARTO:** Sin condena en costas.

**QUINTO: ARCHÍVESE**, previa ejecutoria.

**SEXTO:** Para efectos de las notificaciones y comunicaciones ordenadas en esta sentencia, la Secretaría de la Sección **deberá** tener en cuenta la siguiente información:

Nombre	Calidad en la que actúa en el proceso	Correo electrónico
Jackeline Herrera Torres	Apoderada de Daniel Patiño Parra (demandante)	<a href="mailto:jherreratorres@gmail.com">jherreratorres@gmail.com</a>
Instituto de Desarrollo Urbano – IDU	Demandado	<a href="mailto:notificacionesjudiciales@idu.gov.co">notificacionesjudiciales@idu.gov.co</a>

339

Astrid Romero Rodríguez	Tatiana Perito	<a href="mailto:tianaromeror@hotmail.com">tianaromeror@hotmail.com</a>
----------------------------	-------------------	--

**NOTIFIQUESE Y CUMPLASE.**

Discutido y aprobado en sesión de la fecha, mediante Acta No.

  
**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada

  
**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado

  
**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
Magistrado