

EXPROPIACION ADMINISTRATIVA - Realización de un nuevo avalúo pericial del inmueble expropiado. Indemnización de carácter reparatorio pleno

Desarrollando los criterios expuestos por la Sala en el caso sub examine, debe advertirse que la orden impartida por el Tribunal en el fallo impugnado, en el sentido de que el IDU realice otro avalúo del inmueble objeto de expropiación, es totalmente improcedente, por cuanto ello equivaldría a dejar en manos de una de las partes, es decir, del IDU, la facultad de resolver, como si fuese el juez, sobre los términos de la indemnización, desconociendo lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 71 de la Ley 388 de 1997. De lo reseñado, se puede colegir que para establecer el valor comercial del inmueble objeto de expropiación, se hizo la respectiva identificación del sector así como la descripción de las características generales del predio (ítems 2 a 5), como también se discriminaron en el ítem 5. 2 los capítulos de construcción a que se refiere el artículo 12 de la Resolución IGAC-0762 de 1998, explicando detalladamente todos y cada uno de los elementos que se tuvieron en cuenta para concluir sobre el valor que le correspondía al mismo. De esta manera, las observaciones formuladas por el Tribunal carecen de sustento jurídico, además de que no controvierte la legalidad de los métodos utilizados. Por otra parte, no sobra precisar que para poder obtener la reparación de los daños accesorios que hubieren podido consumarse con la expropiación, es indispensable que los mismos sean ciertos y que exista necesariamente un nexo de causalidad entre ellos y la decisión administrativa mediante la cual se decretó la expropiación. El carácter resarcible del daño depende fundamentalmente de la certeza de su ocurrencia, pues es claro que las lesiones de carácter hipotético, estocástico o contingente no pueden ser objeto de reparación o compensación. El agravio debe estar revestido entonces de certeza para que produzca efectos jurídicos y dé lugar al resarcimiento, pues todo aquello que constituya una simple conjetura o una suposición no puede dar lugar a una indemnización.

FUENTE FORMAL: LEY 388 – ARTICULO 61 / LEY 388 – ARTICULO 71 – INCISO 1º NUMERAL 6º / DECRETO LEY 1420 DE 1998 / RESOLUCION IGAC-0762 DE 1998 / DERECHOS DEL HOMBRE Y DEL CIUDADANO DE 1789 – ARTICULO 17 / PACTO DE SAN JOSE DE COSTA RICA – ARTICULO 21.2

NOTA DE RELATORIA: Reiteración jurisprudencial, Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 14 de mayo de 2009, Exp. 2005-03509, Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta. Quantum de la expropiación, Corte Constitucional, sentencia C-153 de 1994. Realización de un nuevo avalúo pericial del inmueble expropiado, Consejo de Estado, sentencia de 17 de marzo de 2011, Exp. 2005-00273, MP. María Elizabeth García Muñoz.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO

Bogotá, D. C., agosto treinta (30) de dos mil doce (2012)

Radicación número: 25000-23-24-000-2004-00477-01

Actor: JORGE RODRIGUEZ ROJAS

Demandado: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO

Referencia: APELACION SENTENCIA

Se procede a decidir los recursos de apelación oportunamente interpuestos por el apoderado de la parte actora y del Instituto de desarrollo Urbano –IDU-, contra la sentencia de 13 de septiembre de 2007, proferida por la Sección Primera – Subsección “B” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el proceso de la referencia, mediante la cual se declararon no probadas las excepciones propuesta; se declaró la nulidad del artículo 2° de la Resolución 14263 de 30 de diciembre de 2003 y de la Resolución 915 de 10 de febrero de 2004, en cuanto confirma dicha decisión; a título de restablecimiento del derecho se ordenó al Instituto de Desarrollo Urbano obtener un nuevo avalúo pericial del inmueble que se ubicó en la calle 139 N° 84 B-07 de la ciudad de Bogotá y, en caso de establecerse un valor diferente, el IDU proceda conforme a ese resultado, y se denegaron las demás pretensiones de la demanda.

I.- ANTECEDENTES

I-1. LA DEMANDA

Por conducto de apoderado, el señor Jorge Rodríguez Rojas presentó demanda ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, para que accediera a las siguientes:

Declaraciones:

“PRIMERA.- ANULAR la Resolución N° 14363 de 30 de diciembre de 2003, emanada del Instituto de Desarrollo Urbano, mediante la cual se declaró disponer la expropiación por vía administrativa del inmueble de propiedad del señor JORGE RODRÍGUEZ ROJAS, ubicado en la Av. Calle 139 N° 84 B-07 de la ciudad de Bogotá, identificado con la Cédula Catastral N° 137 B 84 B 23, Matrícula Inmobiliaria N° 50N- 20231546 y Registro Topográfico N° 33225 de 2003.

SEGUNDA.- ANULAR la Resolución N° 915 de febrero 10 de 2004, emanada del Instituto de Desarrollo Urbano, mediante la cual se negó el recurso de reposición impetrado contra el acto administrativo citado en el numeral anterior.

TERCERA.-Anular la Resolución N° 4348 de abril 1° de 2004, emanada de la Dirección Técnica de Predios del Instituto de Desarrollo Urbano, que fue notificado el 25 de junio de 2004 y modifica los artículo 3° y 4° del Resolución N° 14263 de diciembre 30 de 2003 emanada del Instituto de Desarrollo Urbano.

CUARTA.- Anular la Resolución N° 5888 de mayo 13 de 2004, emanada de la Dirección Técnica de Predios del Instituto de Desarrollo Urbano, que fue notificada el 25 de junio de 2004, mediante la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto contra el acto administrativo de que se da cuenta en el numeral anterior.

QUINTA.- Consecuentemente a lo anterior, a manera de restablecimiento de los derecho que le fueron desconocidos y vulnerados a mi mandante, se condene al Instituto de Desarrollo Urbano IDU de Bogotá, cancelar al señor JORGE RODRÍGUEZ el justo precio que actualmente tiene el inmueble ubicado en la Av. Calle 139 N° 84 B – 07 de Bogotá, de acuerdo a avalúo realizado por Peritos Técnicos en la materia.

SEXTA.- A la sentencia deberá dársele cumplimiento dentro del término establecido por los artículos 176 a 178 del Código Contencioso Administrativo. Las sumas liquidadas allí reconocidas devengarán intereses moratorios a partir de la fecha de ejecutoria de la sentencia y hasta que se haga el pago real y efectivo.

SEPTIMA.- La sentencia se comunicará al señor Director General del Instituto de Desarrollo Urbano de Bogotá IDU, a la Procuraduría General de la Nación y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

OCTAVA.- Se condene en costas y gastos del proceso a la parte demandada.”

I- 2. Los hechos y omisiones que le sirven de fundamento¹

¹ Folios 4 a 19 cuaderno principal.

Son, en resumen, los siguientes:

Sostuvo que el demandante era propietario del inmueble ubicado en la calle 139 N° 84-B-07 de Bogotá, D.C. y que se encontraba arrendado a la E.P.S. CRUZ BLANCA, con un canon de \$7.938.848.

Afirmó que en razón de la necesidad que tenía la entidad demandada de utilizar el lote de terreno del inmueble para dar paso a la Troncal Avenida Suba, mediante Resolución 9292 de 7 de octubre de 2003, le formalizó oferta de compra, y dado que no cubría sus expectativas del valor comercial, presentó reconsideración de dicha oferta.

Adujo que la entidad demanda se ratificó en su oferta, y mediante el primero de los actos acusados ordenó su expropiación por vía administrativa, respecto del cual se interpuso recurso de reposición, el cual se resolvió en forma negativa mediante Resolución 915 de 20 de febrero de 2004.

Con posterioridad, el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU (en adelante IDU) produjo las Resoluciones 4348 de 1° de abril de 2004 y 5888 de 13 de mayo de 2004, mediante las cuales se modificaron los artículos 3° y 4° de la Resolución 14363 de 2003 respecto del pago del precio indemnizatorio y se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra ella, respectivamente.

Manifiesta que con la actividad desplegada por Instituto de Desarrollo Urbano- IDU- (en adelante IDU) se causa un grave perjuicio al actor, pues el valor de la oferta de compra fue la suma \$294.730.200, cuando el avalúo de mayo de 2003 que presentó ante la Administración se tasó en la suma de \$560.577.000.

I-3. Las normas violadas y el concepto de la violación

Se formulan las siguientes acusaciones:

PRIMER CARGO.- Desvío y abuso de poder.

Indica que si bien el demandante no se opuso a la venta del bien, lo cierto es que la entidad demandada debe pagar un justo precio por el inmueble expropiado, el cual fue arbitrario y con aprovechamiento de la indefensión del actor.

SEGUNDO CARGO.- Violación de normas superiores.

Sostiene que cuando el IDU en forma arbitraria y abusiva acogió un precio inferior al 50% del valor real de inmueble, violó el artículo 58 de la Carta Política que garantiza la propiedad privada y los derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, por lo cual no se puede desconocer el justo precio del inmueble, ya que de lo contrario se estaría en presencia de una lesión enorme y de un enriquecimiento sin causa por parte del IDU.

También indica como transgredido por los actos acusados el artículo 29 ibídem, en la medida en que la demandada no le dio al actor la oportunidad de objetar los avalúos que se realizaron sobre el inmueble objeto de la expropiación, de los cuales solo tuvo conocimiento cuando se realizó la oferta de compra.

Así mismo, le atribuye a dichos actos la violación del artículo 61 en concordancia con el artículo 67 ibídem del Decreto 388 de 1997, que indican que el precio de la enajenación debe ser igual al valor comercial del mismo, toda vez que el valor

comercial del bien de propiedad del actor sobrepasa con creces el ofrecido por el IDU.

TERCER CARGO.- Falsa motivación.

Sostiene que ella se presenta en razón a que los actos acusados no se ajustan a la realidad fáctica, ya que en que en ellos se expresa que no se llegó a ningún acuerdo formal con el propietario del bien expropiado, cuando lo cierto es que a éste no se le dio la oportunidad de negociar su precio.

II.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Por conducto de apoderada, el IDU contestó la demanda oponiéndose a sus pretensiones y expuso, en resumen, los siguientes argumentos²:

En virtud de lo dispuesto en el Acuerdo Distrital 204 de 2003, el Alcalde Mayor de Bogotá declaró las condiciones de urgencia señaladas en los numerales 3 y 4 del artículo 65 de la Ley 388 de 1997 para adelantar la adquisición, por motivos de utilidad pública e interés social, de los inmuebles requeridos en la ejecución de varios proyectos viales y de espacio público, ente los que se cuenta la Troncal Avenida Suba.

En tales condiciones, mediante Resolución 9292 de 2003, emitida por el IDU, se determinó la adquisición de un inmueble por el procedimiento de expropiación por

² Folios 60 a 66 ibídem..

vía administrativa, y se dirigió una oferta de compra del inmueble de propiedad del actor.

Vencido el término previsto en el artículo 68 de la Ley 388 de 1997 para la enajenación voluntaria sin que fuera posible llegar a un acuerdo formal, se expidió el primero de los actos acusados por medio del cual se ordenó la expropiación por vía administrativa.

Frente a esa decisión se interpuso recurso de reposición con el argumento principal de que el titular del derecho de dominio tiene derecho a un justo precio justo, el cual se despachó desfavorablemente.

Con todo lo anterior, la actuación surtida por parte del IDU no puede señalarse como viciada por desvío y abuso de poder, ya que dichos conceptos guardan relación con la utilización del poder público para fines prohibidos, ilícitos o con clara intención de causar daño al particular a través de uno o varios actos que tienen apariencia de legalidad. Es un yerro del demandante estimar que el IDU fijo "*arbitrariamente*" el valor a pagar por el inmueble, pues el ofrecimiento inicial está determinado por la ley, particularmente en lo referente al avalúo del predio, que es la inconformidad mayor del demandante. Es claro que el avalúo realizado por la Cámara de Propiedad Raíz respetó los parámetros y criterios establecidos en el inciso segundo del artículo 61 de la Ley 388 de 1997, el Decreto-ley 1420 de 1988 y la Resolución 762 de 1998 emitida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (en adelante IGAC), ya que se utilizó la metodología valuatoria de comparación de mercado y de reposición.

Al referirse a la etapa de enajenación voluntaria, la Ley 388 de 1997, tratándose de expropiaciones por vía judicial o administrativa, no está queriendo decir que la

entidad administrativa encargada de ordenar la expropiación tenga que ponerse en el lugar de un particular para negociar el precio de un inmueble que se requiera para la ejecución de una obra pública, como si se tratara de una compraventa cualquiera, en la que tanto el comprador como el vendedor llegan a cualquier tipo de acuerdo sobre el objeto de la compraventa y su valor, como parece entenderlo el propietario del inmueble expropiado, que se duele de no poder fijar sus propias condiciones ante el negocio que le fue propuesto por el IDU.

Se resalta que, para el caso concreto, la entidad encargada de realizar el avalúo, mediante el Informe Técnico 521-33225-2003 Corrección, contempló la destinación económica del predio, su localización dentro de sector, sus características, usos, prestación de servicios públicos, viabilidad y transporte. Particularmente, en relación con los valores del terreno y de la construcción, se tuvo en cuenta lo previsto en los literales a y b del artículo 22 del Decreto 1420 de 1998 en cuanto al área, ubicación, topografía, forma, clases de suelo, normas urbanísticas vigentes, dotación de redes, etc., e igualmente los elementos utilizados en la estructura y acabados, obras adicionales, edad y estado de conservación, lo que indica que dicho informe técnico tomó en cuenta todos los factores posibles a considerar para emitir una evaluación del inmueble de propiedad del actor.

Si el demandante considera que su patrimonio se ha visto desmejorado, porque según él se avaluó su predio por debajo del valor real, debe tener en cuenta que este precio está determinado por factores que la propia normatividad ha dispuesto y que no pueden tenerse en cuenta factores distintos para su tasación.

III. LA SENTENCIA RECURRIDA

El *a quo* previamente despachó desfavorablemente las excepciones propuestas por la entidad demandada y, sobre el fondo del asunto, consideró en resumen, lo siguiente³:

Se estudiarán en conjunto los tres cargos planteados en la demanda, puesto que todos ellos tienden a controvertir el precio del inmueble reconocido por IDU.

Previa referencia al contenido de los artículos 61 y 67 de la Ley 388 de 1997 y 25 y 26 del Decreto 1420 de 1998, manifiesta que de acuerdo con esa normativa, el avalúo puede hacerse siguiendo los métodos de comparación o de mercado, de capitalización o de rentas de ingreso, de costo de reposición o residual, en los cuales el evaluador debe sustentar las razones y el valor que se determine, toda vez que la finalidad es establecer el valor comercial del bien.

Luego de ello, transcribe el tenor de los artículos 6°, “*Etapas de elaboración de los avalúos*”; 7°, “*Identificación física del predio*” y 8° “*identificación legal*” de la Resolución 0762 de 1998 del IGAC, y considera que el avalúo presentado por la Cámara de Propiedad Raíz- Lonja Inmobiliaria, se hizo de acuerdo con los métodos comparativos de mercado y de reposición.

Seguidamente hace referencia a los artículos 10 y 12 de la citada resolución que tratan sobre el “*Método de mercado e información de ofertas*” y al “*Método de reposición como nuevo*”, e indica que para aplicar el método de reposición se debe realizar el estudio de acuerdo con los factores establecidos en las normas anteriores.

³ Folios 183 a 195 cuaderno 2..

A continuación procede a confrontar el avalúo realizado por la Cámara de Propiedad Raíz de la Lonja Inmobiliaria, de agosto de 2003, con las normas anteriormente mencionadas, de lo cual concluye:

- No se sustentaron las razones por las cuales se utilizaron los métodos comparativos de mercado y reposición, como lo ordena el artículo 28 del Decreto 1420 de 1988.
- Dado que se aplicó el método de mercado, no se hizo mención explícita de los medios de los cuales se extrajeron las ofertas, tal como lo establece el artículo 10 de la Resolución IGAC-0762 de 1988.
- Tampoco se discriminaron en el avalúo pericial todos los capítulos correspondientes a la construcción, establecidos en el artículo 12 de la Resolución 0762 de 1998 para la aplicación del método de reposición.

Por lo anterior, considera el Tribunal que el avalúo presentado por la Cámara de Propiedad Raíz de la Lonja Inmobiliaria no cumple con los parámetros señalados en el Decreto 1420 de 1998 y en la Resolución IGAC-0762 de 1988, *“...razón por la cual estos cargos están llamados a prosperar y por tanto se declarará la nulidad del artículo segundo de la Resolución 14363 de diciembre 30 de 2003, que establece el valor del precio indemnizatorio, y la Resolución 915 de 2004 en lo que confirma este artículo, al prosperar la pretensión quinta de la demanda.”*

A continuación, el *a quo* trata lo relacionado con la objeción por error grave presentada por la entidad demandada al dictamen rendido en el proceso por la auxiliar de la justicia designada para tal efecto.

En dicha objeción, la apoderada del IDU hizo consistir el error grave en los siguientes aspectos consignados en el dictamen pericial:

- El dictamen es incompleto, carece de fundamento cierto y legal de las conclusiones, adolece de toda información, supuestos y variables económicas reales, no establece sobre cuales normas valuatorias se basó y bajo qué marco jurídico fue realizado.
- El perito desconoció las técnicas y metodologías valuatorias que se mencionan en el Decreto 1420 de 1998 y la Resolución IGAC-0762 del mismo año.
- No se tuvo en cuenta que el marco jurídico del avalúo es el Decreto 1420 de 1998, en el cual se establece que se debe tener en cuenta: el área del terreno y el posible desarrollo, la ubicación del terreno, la norma urbanística vigente a la fecha del avalúo, el diseño del inmueble, las características de la construcción y de los acabados, el uso y para qué fue construida y el desarrollo de los métodos explicitados en el avalúo.
- Tampoco se tuvo en cuenta la norma urbanística vigente a la fecha del avalúo, que consistía en el artículo transitorio del Acuerdo 06 de 990.
- Preciso que los parqueaderos estaban situados sobre una zona de preservación y manejo de la Avenida Suba, que es espacio público y, en consecuencia, no se podía prestar como parqueaderos a los usuarios de los servicios de las oficinas.
- La auxiliar de la justicia avaluó 677.10 M2 de oficinas, sin tener en cuenta que las áreas y destinación de cada inmueble no son las que correspondían a la realidad, ya que fueron modificadas caprichosamente.

Sobre este aspecto, manifiesta el Tribunal que cuando se utiliza el método de mercado es necesario que en el avalúo se haga mención explícita del medio del cual se extrajo, la fecha de su publicación y los otros factores que permitan su identificación posterior; que cuando se utiliza el método de reposición como nuevo, se requiere tener en cuenta: 1. Preliminares. 2. Cimientos. 3. Desagües e

instalaciones subterráneas. 4. Mampostería. 5. Estructura de concreto. 6. Cubierta, 7. Pisos. 8. Enchapes de muros y pisos. 9. Instalaciones hidráulicas. 10. Instalaciones eléctricas. 11. Carpintería en madera o metálica. 12. Aparatos sanitarios. 13. Cerrajería. 14. Vidrios. 15. Equipos especiales.

Luego de hacer referencia los factores que se tuvieron en cuenta en la elaboración del dictamen pericial y en la aclaración y complementación del mismo, considera que dicho dictamen no reúne los requisitos señalados en las normas mencionadas, puesto que no tuvo en cuenta todos los capítulos establecidos para el método de reposición como nuevo, así como tampoco precisó con exactitud la fecha de la publicación ni los demás factores que permitan identificar el medio del cual extrajo la información para la utilización del método de mercado, en razón de todo lo cual la objeción está llamada a prosperar y, en consecuencia, el dictamen pericial no se tiene en cuenta.

Como restablecimiento del derecho, en la sentencia *"... se ordenará al IDU obtener un nuevo avalúo pericial del inmueble, ajustado a todos los requisitos establecidos en la Ley 388 de 1997, el Decreto 1420 de 1988, la Resolución IGAC-0762 de 1998 y demás normas correspondientes"*, y que *"...en caso que el nuevo avalúo establezca un valor diferente, el IDU deberá actuar conforme a ese resultado."*

IV.- LOS RECURSOS DE APELACIÓN

IV. 1. DE LA PARTE ACTORA.

El apoderado de la parte actora puntualiza su inconformidad para con el fallo de primera instancia en los siguientes aspectos⁴:

La principal inconformidad para con el fallo recurrido se circunscribe a que el Tribunal no condenó a pagar al actor el justo valor del predio expropiado sino que dejó en manos del IDU su determinación mediante un avalúo acomodaticio.

Al respecto, manifiesta que no es aceptable ni lógico y menos legal que el *a quo*, contando con todos los elementos del caso, profiera un fallo en el que deja a la contraparte decidir sobre el litigio, pues fue precisamente por no estar de acuerdo con el precio pagado por el bien expropiado que se acudió al juez para que hiciera justicia.

En lo que se refiere al avalúo del inmueble presentado por la auxiliar de la justicia, el Tribunal debió ser claro e indicar los parámetros sobre los cuales se requería que fuese realizado y, en caso de presentarse falencias en el mismo, ordenar su ajuste a lo requerido para no proferir un fallo en estas condiciones.

Tampoco se tuvo en cuenta por parte del Tribunal el contrato de arrendamiento del inmueble expropiado, que se aportó con la demanda y que al momento de producirse tal decisión el actor percibía más de \$8.000.000 mensuales, lo que quiere decir que con tres años de arriendo se estaría cubriendo el valor reconocido por el IDU como valor del inmueble.

Además, la sentencia no se pronunció sobre todas las pretensiones de la demanda, como lo ordena el artículo 170 del Código de Procedimiento Civil, como lo demuestra la sola comparación entre lo demandado y lo resuelto.

⁴ Folios 5 a 12 cuaderno 2.

Por lo anterior, se solicita revocar la sentencia recurrida y, en su defecto, se reconozca al actor el valor comercial del bien.

IV.2. DEL INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO

Expone que el Tribunal desconoció que el avalúo realizado por la Cámara de Propiedad Raíz para fijar el precio indemnizatorio cumple con todos los requisitos, criterios y parámetros establecidos en el inciso segundo del artículo 61 de la Ley 388 de 1997, en el Decreto-ley 1420 de 1998 y la Resolución IGAC 0762 de 1998 bajo el régimen comparativo de mercado y de reposición, como se señala en el mismo cuerpo del dictamen que sirvió de base para expedir los actos acusados.

Aduce que el avalúo del inmueble respondió a las previsiones normativas que rigen la materia, se incluyeron los factores que deben ser tenidos en cuenta para estimar el valor que la entidad debe pagar, los cuales se encuentran satisfechos ampliamente, como se puede ver en el Informe Técnico con base en el cual se produjeron los actos demandados.

Luego de ello se refiere a las glosas que formuló en la primera instancia al dictamen pericial rendido por la auxiliar de la justicia designada para el caso, referidas al error grave en la utilización del marco legal utilizado para hacer el avalúo, a la dimensión del área y a la destinación dada al inmueble.

V.- LOS ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

En el correspondiente escrito⁵, la parte actora reitera lo expuesto en el recurso de apelación, y solicita dar aplicación a la prevalencia del derecho sustancial previsto en el artículo 228 constitucional, por cuanto en su recurso de apelación la apoderada del IDU trata de desconocer la realidad del bien expropiado, tales como las áreas de construcción y la destinación que se le estaba dando al bien, pues allí funcionaba un centro médico, cuyo arrendamiento mensual sobrepasaba los \$8.000.0000.

Sostiene que a pesar de que en la sentencia recurrida se declaró la nulidad del artículo 2° de la Resolución 14363 de 2003, que fijó el precio indemnizatorio, *“...sin embargo ordenó al IDU que es la parte demandada obtener un nuevo avalúo, cuando por simple lógica debió tomar el del perito por él mismo nombrado, o en su defecto ordenar que lo llevara a cabo la Lonja de Propiedad Raíz.”*

La parte demandada reitera los argumentos del recurso interpuesto.

VII.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El señor Agente del Ministerio Público ante esta Corporación no emitió concepto.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Tanto la parte actora como la entidad demandada interpusieron recurso de apelación contra el fallo de primera instancia. Por consiguiente, en este caso los asuntos cuestionados se pueden decidir en contra de cualquiera de las partes,

⁵ Folios 38 a 41 cuaderno 2.

modificando sin limitaciones la sentencia de primera instancia, de conformidad con el artículo 357 del Código de Procedimiento Civil, que sobre la competencia del superior determina que *“...cuando ambas partes hayan apelado o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones.”*

La actora aduce como primer motivo de inconformidad para con la sentencia recurrida el hecho de haberse dispuesto a título de restablecimiento del derecho la elaboración de un nuevo dictamen pericial por parte de la entidad demandada para que, en caso de determinarse un valor diferente por el bien expropiado, actúe conforme a ese resultado, y no haber procedido el mismo Tribunal a establecer el valor a reconocer al demandante.

La segunda glosa que plantea el recurrente se hace consistir en que si el avalúo decretado y practicado en el curso del proceso presentaba falencias, el Tribunal debió haber ordenado su ajuste a lo requerido e indicar los parámetros para subsanarlo.

Por su parte, el Instituto de Desarrollo Urbano –IDU- plantea su inconformidad para con la sentencia en consideración a que el avalúo realizado por la Cámara de Propiedad Raíz para determinar el valor a reconocer al actor por el inmueble que le fue expropiado, cumple con todos los requisitos establecidos en el artículo 61 de la Ley 388 de 1997, en Decreto-ley 1420 de 1998 y en la resolución IGAC-0762 de 1998 bajo el régimen comparativo de mercado y de reposición, por lo cual no debió ser desestimado.

En primer término, debe la Sala advertir que esta Sección expuso ampliamente su punto de vista en relación con el alcance de la expropiación administrativa y de la indemnización de carácter reparatorio pleno.

En efecto, en sentencia de 14 de mayo de 2009 (Expediente N° 2005-03509, Actor: Walter de Jesús Osorio Ciro. Consejero Ponente doctor Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta) se precisó lo siguiente

“... 3.1.- Consideraciones preliminares relacionadas con el carácter justo y pleno de las indemnizaciones expropiatorias

El artículo 58 de la Constitución Política de Colombia, garantiza la intangibilidad de la propiedad privada y de los derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles. En su inciso 4°, modificado por el Acto Legislativo N° 1 de julio 30 de 1999, se establece sin embargo que, “Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Ésta 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 contencioso-administrativa, incluso respecto del precio.” (negritas ajenas al texto)

En ese orden de ideas, 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 de carácter reparatorio y pleno, que comprenda tanto el valor del bien expropiado, como el que corresponda a los demás perjuicios que se le hubieren causado, tal como lo han precisado en forma reiterada la H. Corte Constitucional y el H. Consejo de Estado.

En ese mismo sentido, el artículo 17 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, establece de manera tajante y asertiva que “*Siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie podrá ser privado de ella sino en caso evidente de necesidad pública, debidamente justificada y previa una justa indemnización.*” (negritas ajenas al texto)

El Pacto de San José de Costa Rica, relativo a los derechos económicos y sociales, que por virtud de lo dispuesto en el artículo 94 de la Constitución Política de 1991 forma parte del llamado «bloque de constitucionalidad», prevé igualmente en su artículo 21.2 el pago de una indemnización previa y justa que cubra la totalidad de los perjuicios que se deriven de la transferencia forzada de un bien de dominio privado en favor del Estado. Lo anterior significa que el valor que se determine con esa finalidad, debe ser comprensivo de todas las ablaciones patrimoniales causadas, de tal suerte que las mismas sean objeto de una reparación integral. Por lo mismo, en la determinación del quantum indemnizatorio debe tenerse especial cuidado en no rebasar, en uno u otro sentido, la línea divisoria que marca las fronteras entre el enriquecimiento y el menoscabo.

Como bien se puede observar, el principio general que subyace en estas normas de rango superior, indica que los daños y perjuicios que se originen en el acto de autoridad mediante el cual se decreta la incorporación al dominio público de bienes de propiedad particular para satisfacer con ellos una necesidad de interés general, presupone necesariamente la obligación a cargo de la autoridad que ostenta la potestas expropriandi, de indemnizar plena y previamente al afectado, con el propósito de restablecer el equilibrio roto por la privación patrimonial a la cual es sometido de manera forzada. En otras palabras, el hecho de que en estos casos el interés general deba prevalecer sobre los intereses privados, no significa en modo alguno que por dicha circunstancia queden excluidas las garantías que la Constitución reconoce en favor del propietario, pues no puede pretenderse que éste deba asumir a título personal un detrimento en su patrimonio, como consecuencia de la ruptura del principio de igualdad en el reparto de las cargas públicas.

Así las cosas, la indemnización que ha de reconocerse al afectado en estos casos como consecuencia de la transmisión imperativa de su derecho de dominio, constituye un instrumento para garantizar que el perjuicio sea transferido a todos los miembros de la colectividad y reparado de manera integral.

Partiendo de las anteriores consideraciones, La H. Corte Constitucional, mediante sentencia C-153 de 1994 señaló que el quantum de la expropiación debe abarcar, además del valor del bien expropiado, el de *“...los daños que sean consecuencia directa e inmediata de la expropiación”*. Y agrega: *“Por todo lo anterior, es evidente que la indemnización prevista en el artículo 58 de la Constitución es reparatoria y debe ser plena, ya que ella debe comprender el daño emergente y el lucro cesante que hayan sido causados al propietario cuyo bien ha sido expropiado.”* (Cursivas de la Corte).

En esa misma línea de pensamiento, el destacado administrativista argentino MANUEL MARÍA DíEZ, señala que *“[...] la suma a pagar debe cubrir exactamente el daño que se irroga al propietario, sin que éste se empobrezca ni enriquezca, en la medida que tal resultado pueda razonablemente alcanzarse.”* (negrillas ajenas al texto).

En sintonía con la anterior apreciación, el profesor RAFAEL BIELSA comenta que *“La reparación integral debe ser justa y razonable”* y continúa diciendo, *“...«el justiprecio» es el que representa y restablece el equilibrio, no, desde luego, nominalmente, sino realmente, efectivamente.”* (negrillas ajenas al texto)

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.

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.

Lo anteriormente expuesto explica el porqué el artículo 71 de la Ley 388 de 1997, en el cual se regula el proceso contencioso administrativo especial de expropiación por vía administrativa, establecen textualmente lo siguiente en el inciso 1° y el numeral 6°:

Artículo 71°.- Proceso contencioso administrativo. 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. El proceso a que da

lugar dicha acción se someterá a las siguientes reglas particulares:
(Subrayado fuera de texto)

[...]

6. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 58 de la Constitución Política, en el proceso no podrán controvertirse los motivos de utilidad pública o de interés social, pero sí lo relativo al precio indemnizatorio. (Subrayado fuera de texto)

Como bien se puede observar, los dispositivos legales que se acaban de indicar, permiten a los propietarios afectados demandar ante la justicia administrativa el pago de los daños derivados de una expropiación por vía administrativa, cuando quiera que el precio indemnizatorio reconocido por la administración a título de indemnización no alcance a proporcionar una reparación justa y plena, esto es, cuando la suma decretada no sea suficiente para cubrir el valor comercial del inmueble y los demás daños irrogados (Ablatio domini), con lo cual se quiere evitar una ruptura del principio de igualdad frente a las cargas públicas.

Por otra parte, no sobra precisar que para poder obtener la reparación de los daños accesorios que hubieren podido consumarse con la expropiación, es indispensable que los mismos sean ciertos y que exista necesariamente un nexo de causalidad entre ellos y la decisión administrativa mediante la cual se decretó la expropiación.

El carácter resarcible del daño depende fundamentalmente de la certeza de su ocurrencia, pues es claro que las lesiones de carácter hipotético,

estocástico o contingente no pueden ser objeto de reparación o compensación. El agravio debe estar revestido entonces de certeza para que produzca efectos jurídicos y dé lugar al resarcimiento, pues todo aquello que constituya una simple conjetura o una suposición no puede dar lugar a una indemnización... (Subrayas fuera de texto).

De otra parte, la precitada sentencia hace énfasis en la carga de la prueba frente a la inconformidad con el valor de la indemnización. Al respecto sostuvo:

"... Observa esta Corporación que si bien en el avalúo elaborado por la Subsecretaría de Catastro Municipal, obrante a folios 66 a 74 del cuaderno principal, se anuncia que el precio del inmueble establecido por la administración se determinó como resultado de la aplicación del "MÉTODO COMPARATIVO DE MERCADO", que "Consiste en deducir el precio por comparación de transacciones, oferta y avalúos de inmuebles similares o equiparables, previos ajustes de tiempo, conformación y localización entre otros".

... 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.

... Precisamente por el hecho de que tanto las partes como la autoridad judicial no cuenten con los conocimientos especializados del perito, es de esperar que éste revele los datos y los hitos de su discernimiento, que si bien un entendido en la materia puede reputar elementales, un profano puede encontrarlos inasequibles. Obsérvese que el cometido principal de cualquier experticia no es otro que la persuasión, y esta difícilmente se logra cuando solamente se efectúan afirmaciones o negaciones de manera apodíctica, negándole al juez y a las partes la posibilidad de conocer los rudimentos básicos del análisis efectuado. La labor del perito consiste precisamente en proporcionar, junto con el fruto de su propia interpretación, los fundamentos que lo soportan, para situar a sus destinatarios en condiciones de poder valorar la objetividad, la

razonabilidad, la coherencia y la sensatez de las conclusiones presentadas.

Teniendo cuenta las falencias que quedan expuestas y ante la imposibilidad de dar plena credibilidad a la prueba pericial practicada en el proceso en relación con el justiprecio del inmueble expropiado, la Sala considera, al amparo de la sana crítica, que el actor no logró desvirtuar en el proceso la corrección del justiprecio preparado por la Subdirección de Catastro de Medellín. Por esa misma razón ha de concluirse que el actor tampoco logró desvirtuar la presunción de legalidad que cobija los actos administrativos demandados que acogieron ese justiprecio ...

El actor tenía la carga de demostrar la incorrección del avalúo oficial y acreditar la corrección del justiprecio presentado por quien actuó como perito en el curso de la primera instancia, cometido que no se logró en el asunto sub examine.

... Tal como se comentó ut supra, la Subsecretaría de Catastro Municipal se abstuvo de considerar los demás perjuicios derivados de la expropiación, argumentando al efecto que si bien el numeral 6° del artículo 62 de la Ley 388 de 1996 se refiere al tema del daño emergente y al lucro cesante como componentes accesorios de la indemnización, lo cierto es que ni el Decreto 1420 de 1998, ni la Resolución 762 del mismo año expedida por el Director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi definen una metodología para efectuar el cálculo de dichos valores cuando se trate de una expropiación por vía administrativa. Por lo mismo, considera la Administración Municipal que no le es dable arrogarse la competencia para establecer y reconocer tales perjuicios.

... En esa línea de pensamiento, todos aquellos daños que logren demostrarse y que hayan tenido origen en la decisión de privar a un particular del derecho de dominio, deben ser plenamente indemnizados, siempre y cuando exista un nexo de causalidad entre el daño inferido y la determinación administrativa mediante la cual se ordena la expropiación.

... En cuanto a la indemnización que se reclama por concepto de los arrendamientos que tuvo que asumir el actor al concretarse la expropiación, esta Corporación considera que los mismos no se encuentran debidamente probados, pues para poder determinar si los desembolsos realizados por el actor por ese concepto se originaron en la necesidad de asegurar el estacionamiento de esos vehículos en otro parqueadero, ha debido demostrarse primero la existencia de los automotores, sus especificaciones, su identidad y su propiedad, lo cual se extraña en el acervo probatorio.

6 Artículo 62. Procedimiento para la expropiación. Se introducen las siguientes modificaciones al procedimiento para la expropiación previsto en la Ley 9a de 1989 y en el Código de Procedimiento Civil:

[...]

6. La indemnización que decretare el juez comprenderá el daño emergente y el lucro cesante. El daño emergente incluirá el valor del inmueble expropiado, para el cual el juez tendrá en cuenta el avalúo comercial elaborado de conformidad con lo aquí previsto.

... Esta Corporación tampoco puede dar credibilidad a la relación de pagos que presenta la perito a folio 279, correspondientes a la cancelación del servicio de parqueadero de los vehículos de propiedad del actor, por no contar con un respaldo probatorio. ...” (Subrayas fuera de texto).

Con miras a desarrollar los criterios expuestos en la anterior cita jurisprudencia, se observa inicialmente que en lo que se refiere a la inconformidad del actor para con la sentencia de primera instancia, consistente en la orden que se impartió al IDU para realizar un nuevo avalúo pericial de inmueble cuya expropiación se dispuso por los actos acusados y proceda conforme al resultado que el mismo arroje, sobre este preciso aspecto se pronunció esta Sala en reciente oportunidad mediante sentencia de 17 de marzo de 2011 (Expediente N° 2005-00273, Actor: Soluciones Integrales Para Estaciones de Servicios y Servitecas S.A. –SENISER S.A., Magistrada Ponente doctora María Elizabeth García González, en los siguientes términos, que se reiteran en esta oportunidad:

“Desarrollando los criterios expuestos por la Sala en el caso sub examine, debe advertirse que la orden impartida por el Tribunal en el fallo impugnado, en el sentido de que el IDU realice otro avalúo del inmueble objeto de expropiación, es totalmente improcedente, por cuanto ello equivaldría a dejar en manos de una de las partes, es decir, del IDU, la facultad de resolver, como si fuese el juez, sobre los términos de la indemnización, desconociendo lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 71 de la Ley 388 de 1997, el cual prevé:

“Si la sentencia decide conforme a la demanda, sobre el precio indemnizatorio reconocido por la administración, dispondrá si hay lugar a una elevación del valor correspondiente o a una modificación de la forma de pago. En este caso las determinaciones que se hagan en el auto de la liquidación de la

sentencia, tendrán en cuenta el nuevo precio indemnizatorio y la diferente modalidad de pago”.

Cabe recordar que una vez agotada la vía gubernativa y después de dictado el auto admisorio de la demanda en el proceso especial de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 71 de la Ley 388 de 1997⁷, el ente público que hubiere ejercido la potestad de expropiar un bien pierde sin duda alguna la competencia para pronunciarse sobre el valor de la

⁷Artículo 71.- Proceso contencioso administrativo. 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. El proceso a que da lugar dicha acción se someterá a las siguientes reglas particulares:

1. El órgano competente será el Tribunal Administrativo en cuya jurisdicción se encuentre el inmueble expropiado, en primera instancia, cualquiera que sea la cuantía.
2. Además de los requisitos ordinarios, a la demanda deberá acompañarse prueba de haber recibido los valores y documentos de deber puestos a disposición por la administración o consignados por ella en el mismo Tribunal Administrativo, y en ella misma deberán solicitarse las pruebas que se quieran hacer valer o que se solicita practicar. ...
4. Notificada la demanda a la entidad autora de la decisión de expropiación por vía administrativa, y concluido el término de cinco (5) días para la contestación de la misma en la cual igualmente deberán indicarse las pruebas que se solicitan, se ordenará un período probatorio que no podrá ser superior a dos (2) meses, concluido el cual y después de dar traslado común a las partes para alegar por tres días, se pronunciará sentencia.
5. Contra la sentencia procederá recurso de apelación ante el Honorable Consejo de Estado, el cual decidirá de plano, salvo que discrecionalmente estime necesaria practicar nuevas pruebas durante un lapso no superior a un mes. La parte que no ha apelado podrá presentar sus alegaciones, por una sola vez, en cualquier momento antes de que el proceso entre al despacho para pronunciar sentencia.
6. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 58 de la Constitución Política, en el proceso no podrán controvertirse los motivos de utilidad pública o de interés social, pero sí lo relativo al precio indemnizatorio...”.

indemnización y, por ello le corresponde a partir de entonces al Tribunal en cuya jurisdicción se halle sito el inmueble objeto de expropiación, en primera instancia, adoptar la decisión que corresponda para resolver la controversia que hubiese surgido entre la Administración y el particular acerca del precio reconocido y pagado en sede administrativa.

La Sala considera que al decidir como lo hizo el Tribunal de instancia, se despojó de la facultad de fijar el monto de la indemnización debida y la trasladó sin ningún fundamento jurídico a la parte demandada, convirtiéndola en juez y parte, restándole además toda posibilidad de contradicción y renunciando a su valoración posterior.

Además, no se debe perder de vista que según las normas legales que gobiernan el proceso, el dictamen debe ser realizado necesariamente por un auxiliar de la justicia, es decir, por un “tercero”, entendido en un sentido rigurosamente procesal, es decir, por una persona que no sea parte en el mismo y que no ostente en él la condición de coadyuvante o interviniente y que además cuente, como es obvio, con las capacidades técnicas y profesionales necesarias para el cumplimiento de su encargo.

Por razones de elemental lógica, es necesario que el dictamen que vaya a rendirse sea realizado con absoluta transparencia e imparcialidad, propósitos que no serían alcanzables si se permitiese que las valoraciones sean efectuadas por una de las partes, pues es de esperarse que ésta, movida por sus propios intereses, adopte posturas sesgadas y poco objetivas. La providencia impugnada, al permitir que el dictamen sea rendido directamente por el INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO –IDU-está impidiendo que el mismo sea objeto de tacha por la parte actora dando lugar al incumplimiento

de la obligación que tiene el Tribunal de valorar el resultado de la experticia, conforme a los dictados de la sana crítica, desconociendo con ello principios fundamentales del proceso así como los derechos y garantías de que son titulares los propietarios del inmueble expropiado, quienes precisamente han hecho uso de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, para que sea la Jurisdicción y no la Administración la que determine en el caso concreto cuál es el monto justo y pleno de la indemnización.

(...).

Lo anterior es suficiente para revocar la mencionada medida del Tribunal y resultaría posible modificar el monto del avalúo, pero sólo en la medida en que exista prueba idónea apta que respalde el mayor valor que reclama la actora, pues conforme lo señaló la Sala en la jurisprudencia transcrita⁸, *“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, exista una alta probabilidad de su ocurrencia”*.

Ahora bien, como se consignó al inicio de estas consideraciones, el recurrente plantea como segundo motivo de inconformidad para con la sentencia impugnada el hecho de que si el Tribunal observó que el dictamen pericial rendido dentro del proceso presentaba falencias, debió haber ordenado los ajustes correspondientes.

Para la Sala, dicho motivo de inconformidad no guarda relación alguna para con la sentencia recurrida ni corresponde a un debate propio de este medio de

⁸ La citada al inicio de estas consideraciones.

impugnación, como quiera que que ella está referida directa y exclusivamente al trámite del proceso en la primera instancia, en desarrollo del cual la parte actora tuvo la oportunidad de solicitar la práctica de pruebas conforme al artículo 238 numeral 5 del C. de P. C. y plantear los argumentos tendientes a que el juez adoptara las medidas que, a juicio del recurrente, hubieren podido subsanar las omisiones que se presentaron en el dictamen pericial rendido por la auxiliar de la justicia, nada de lo cual ocurrió, pues en el término del traslado de las objeciones por error grave, se limitó a formular algunas observaciones al escrito de objeción, sin solicitar la práctica de prueba alguna para desvirtuarlas.

Debe recordarse que el recurso de apelación no es una tercera instancia, por lo que el *ad quem* encuentra limitada su competencia al examen de los reparos que se formulen a la sentencia recurrida, en sí misma considerada, más en momento alguno a realizar un nuevo estudio del proceso que se surtió ante el juez jerárquicamente inferior.

En lo referente al contrato de arrendamiento que según el actor había suscrito por la E.P.S. Cruz Blanca sobre el inmueble objeto de expropiación y respecto del cual manifiesta que el Tribunal no se pronunció en la sentencia recurrida, la Sala considera que en la medida en que dicho contrato solo se mencionó como un hecho más de la demanda y no se le atribuyó consecuencia alguna sobre eventuales perjuicios que con su terminación forzosa le hubieren ocasionado, no había lugar a ningún pronunciamiento sobre el mismo.

En lo que concierne a los argumentos del recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, que se hacen consistir en que el avalúo realizado por el IDU cumple con los requisitos legales que justificaron el valor del bien de propiedad del actor objeto de la expropiación ordenada, se observa y considera lo siguiente:

El Tribunal consideró que “*el avalúo presentado por Cámara de Propiedad Raíz de la Lonja Inmobiliaria no cumple con los requisitos señalados en el Decreto 1420 de 1998 y la Resolución 0762 de 1988 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi , razón por la cual estos cargos están llamados a prosperar y por tanto se declarará la nulidad del artículo segundo de la Resolución 14363 de diciembre 30 de 2003 que establece el valor del precio indemnizatorio y la Resolución 915 de 2004, al prosperar la pretensión quinta de la demanda.” (subrayas fuera de texto).*

Lo primero que se observa de las consideraciones que llevaron al Tribunal a declarar la nulidad de dichos actos, es que en la demanda no se formuló cargo alguno en su contra por ser violatorios del Decreto 1420 de 1998 y de la Resolución IGAC-0762 de 1988, como se observa del resumen que de ellos se hizo en el acápite correspondiente de esta fallo, así como tampoco en la pretensión quinta del libelo demandatorio se formuló tal solicitud, por lo cual mal podía el *a quo* realizar cualquier análisis al respecto y, menos aún, declarar la nulidad de los actos acusados bajo dicha consideración.

De otra parte, se tiene que el artículo 10° del Resolución IGAC-0762 de octubre 30 de 1998, “*Por la cual se establece la metodología para la realización de los avalúos ordenados por la Ley 388 de 1997*”, prevé:

“Método de mercado e información de ofertas. Cuando para la realización del avalúo se acuda a la información de ofertas es necesario que en la presentación del avalúo se haga mención explícita del medio del cual se extrajo y la fecha de publicación, además de otros factores que permitan su identificación posterior.”

El artículo 12 *ibídem*, señala:

“Método de reposición como nuevo. Para la aplicación de este método es necesario tener en cuenta los siguientes capítulos de la construcción, en función de su requerimiento:

Capítulos de construcción: 1. Preliminares. 2. Cimientos. 3. Desagües e instalaciones subterráneas. 4. Mampostería. 5. Estructura en concreto. 6. Cubiertas. 7. Pisos. 8. Enchapes de pisos o muro. 9. Instalaciones hidráulicas. 10. Instalaciones eléctricas. 11. Carpintería en madera o metálica. 12. Aparatos sanitarios. 13. Cerrajería. 14. Vidrios. 15. Equipos especiales. Después de calculados los volúmenes y unidades requeridas para la construcción, se deben investigar los respectivos precios en el municipio donde se encuentra ubicado el inmueble. El valor total se debe afectar por el factor (A.I.U.), en donde A es igual a administración. I igual a imprevistos, U igual a utilidades. El valor al cual se le debe aplicar la depreciación, es el obtenido antes de agregarle la utilidad. Además no se debe incluir el valor del terreno.

Parágrafo: Para depreciar los equipos especiales a que hace referencia el numeral 15, se emplea el método lineal.”

Por su parte, el artículo 20 del Decreto 1420 de 1998, expedido por el Gobierno Nacional, establece:

“El Instituto Agustín Codazzi, la entidad que cumpla sus funciones y las personas naturales o jurídicas registradas y autorizadas por las lonjas en sus informes de avalúo, especificarán el método utilizado, y el valor comercial definido, independizando el valor del suelo, el de las edificaciones y las mejoras si fuere el caso, y las consideraciones que llevaron a tal estimación.”

Una vez analizado el avalúo N° 521-033225-2003 Corrección de agosto de 2003 – allegado como anexo de los antecedentes administrativos-, elaborado por la Cámara de la Propiedad Raíz- Lonja Inmobiliaria a solicitud del IDU, que reemplazó el avalúo 521-33225-2003⁹, de su contenido se advierte que se cumplieron los parámetros señalados en las disposiciones transcritas.

En efecto, el texto del citado avalúo es el siguiente:

⁹ “Según carta IDU-131239-DTDP-8000, porque no aplica reposición de fachada y faltaba describir escalera.”

“ 1 PROPÓSITO DEL AVALÚO

Establecer el valor comercial actual del inmueble que se describe a continuación. Se entiende por valor comercial de un inmueble el precio más probable por el cual se transaría en un mercado donde el comprador y el vendedor actúan libremente, con el conocimiento de las condiciones jurídicas que afectan el bien.

“ ..

2 INFORMACIÓN BÁSICA

2.1 PROPIETARIO : Jorge Rodríguez Rojas

2.2 REGISTRO TOPOGRÁFICO : 3225

2.3 DIRECCIÓN : Avenida Calle 39 N° 84B-07 de Bogotá

2.4 MANZANA : 137C- 84B

2.5 ELABORADO POR : Profesional evaluador N° CPR 029

3 IDENTIFICACIÓN DEL SECTOR

3.1 LOCALIDAD : SUBA (11)

3.2 BARRIO : ALAMEDA

3.3 UBICACIÓN : URBANO

3.4 ESTRATO : Tres (3)

3.5 SERVICIOS PÚBLICOS Y URBANISMO

ALCANTARILLADO	X	ACUEDUCTO	X	ZONAS VERDES	Def
TELÉFONO	X	GAS NATURAL	X	ARBOLIZACIÓN	Def
ENERGÍA	X	ALUMBRADO	X	PAVIMENTO	X

		PÚBLICO			
TRANSPORTE	X	SEÑALIZACIÓN	X	ANDENES	X
RECOLECCIÓN BASURAS	X	OTROS			

3.6 VIAS : Avenida Suba Calle 139. Transversal 84

3.7 USOS ACTUALES : Vivienda y Comercio

3.8 NORMAS URBANAS : Según Acuerdo 06 de 1990 le asigna la norma:
A – RG -02 – 3C

4 INFORMACIÓN JURÍDICA : Documentos entregados por la empresa

4.1 MATRICULA INMOBILIARIA : 50N-20231546

4.2 ESCRITURA : 2701 de 31/07/1997 Notaría 59 de Bogotá

El estudio jurídico es responsabilidad del Instituto de Desarrollo urbano IDU.

5 CARACTERÍSTICAS URBANAS DEL PREDIO

5.1 TERRENO :

5.1.1 ÁREA DE TERRENO TOTAL : 131.88 M2

5.1.2 AREA RESTRINGIDA VIAL : 131.88 M2

5.1.3 TOPOGRAFÍA : Inclínada

5.1.4 UBICACIÓN EN LA MANZANA : Esquinero

5.1.5 FORMA GEOMÉTRICA : Trapezoidal

5.2 CONSTRUCCIÓN

- 5.2.1 FACHADA : Muros en ladrillo a la vista y concreto a la vista. Puertas y ventanas metálicas con rejas metálicas.
- 5.2.2 ESTRUCTURA : Aporticada con vigas y columnas en concreto reforzado, muros en mampostería estructural y cimentación en concreto ciclópeo.
- 5.2.3 CUBIERTA : Placa en concreto y Teja en asbesto cemento sobre vigas metálicas
- 5.2.4 NÚMERO DE PISOS : Cinco (5) (sótano y 4 plantas)
- 5.2.5 USO ACTUAL : Comercial – Servicio de Salud

5.3 ACABADOS

- 5.3.1 MUROS : Pintados y estucados. Ladrillo a la vista.
- 5.3.2 CIELO RASO : Placa en pañete rústico pintada con marmolina.
- 5.3.3 PISOS : Baldosa en cerámica imitación granito de 30X30. Tableta en ladrillo de 20X20.
- 5.3.4 PUERTAS : Puertas en madera con marcos metálicos. Rejas metálicas.
- 5.3.5 VENTANAS : Marcos metálicos con rejas metálicas.
- 5.3.6 BAÑOS : Piso enchapado en cerámica al igual de $\frac{3}{4}$ de la altura de los muros, sanitario y lavadero corrientes.
- 5.3.7 COCINA : No aplica.

5.3.8 ESCALERA : En concreto reforzado, terminado en retal de mármol.

5.3.9 ESTADO DE CONSERVACIÓN : Bueno.

5.4 DEPENDENCIAS

Sótano: Local y oficina (farmacia), sala de reuniones, cuarto planta eléctrica, cuarto de archivo dos baños.

Primer Piso: Sala de espera. Laboratorio. "counter" de beneficios, área de coordinación, consultorio, 2 baños públicos y 3 privados. Cuarto de seguridad.

Laboratorio = Piso en baldosa imitación granito, enchape en cerámica $\frac{3}{4}$ de la altura, mesón enchapado con lavamanos en acero inoxidable.

Segundo piso: 3 consultorios (higiene, odontología y endodoncia), sala de espera, cuarto de rayos X, cuarto de revelado y cuarto de autorizaciones. 1 baño privado.

Tercer Piso: Siete (7) consultorios individuales, un (1) baño público, tres (3) baños privados, cuarto de vacunación y sala de espera.

Cuarto piso: Cafetería, seis (6) consultorios, un (1) baño público, tres (3) baños privados, sala de espera, cuarto de aseo, acceso a la terraza.

6. ESTUDIO ECONÓMICO

El avalúo se realizó por método comparativo de mercado y de reposición.

8 DETERMINACIÓN DEL AVALÚO

DESCRIPCIÓN	ÁREA M2	VR. UNITARIO	VALOR TOTAL
TERRENO	131.88	\$300.000.00	\$39.564.000.00

CONSTRUCCIÓN	671.49	\$380.000.00	\$255.166.200.00
TOTAL AVALÚO			\$294.730.200.00

9 OBSERVACIONES

Nota: El valor de las construcciones es un ponderado de todas las construcciones calificadas.

Este avalúo anula y reemplaza el avalúo N° 521-33225-2003 según carta IDU 131239-DTDP-8000, porque no aplica reposición de fachada y faltaba describir escalera.

Mediante oficio CPR 110-2004, de 9 de febrero de 2004, dirigido a la Directora Técnica de Predios del IDU por la Presidenta de la Cámara de Propiedad Raíz – Lonja Inmobiliaria¹⁰ en respuesta al Oficio IDU – 026076- DTDP 8000, se consigna lo siguiente:

“...Damos respuesta a su oficio de la referencia, para explicarle lo siguiente:

- El valor del terreno ubicado en la Avenida Calle 139 N° 64 B-07 de Bogotá, D.C., se desarrolló con el método de mercado y por observación del sector, en el cual se encuentra ubicado el inmueble, zona que no es la más comercial del eje vial de la calle 139.

¹⁰ Folio 134 cuaderno principal.

- El valor de la construcción se obtuvo desarrollando el método de reposición, aplicando la tabla como lo ordena la Resolución 762 de 1998, en este modelo que se adjunta se tuvo en cuenta, además del estado de conservación del inmueble, la edad de la construcción.

- Vale la pena aclarar que para avaluar dicha construcción no se tuvo en cuenta ningún tipo de adecuación existente e instalada como son las divisiones modulares, la planta eléctrica, ni los equipos especiales, por ser elementos desmontables.

- La norma del sector tiene como uso principal vivienda y complementarios comercio local IA y zonal IIA, norma con la cual están aprobados los planos, es decir un edificio de tres plantas (sic) y sótano con uso principal de vivienda y en la actualidad el uso que se le asigna a todo el inmueble es el comercial.

- El valor de la construcción es un ponderado de todos los tipos de esta y acabados encontrados, incluyendo el sótano.

- Los acabados como puede leerse en el avalúo son de primera calidad, de uso normal para el estrato tres (3).

Por lo anterior se ratifica el avalúo 521 – 33225-2003 Corrección.”

De lo reseñado, se puede colegir que para establecer el valor comercial del inmueble objeto de expropiación, se hizo la respectiva identificación del sector así como la descripción de las características generales del predio (ítems 2 a 5), como también se discriminaron en el ítem 5. 2 los capítulos de construcción a que se refiere el artículo 12 de la Resolución IGAC-0762 de 1998, explicando

detalladamente todos y cada uno de los elementos que se tuvieron en cuenta para concluir sobre el valor que le correspondía al mismo.

De esta manera, las observaciones formuladas por el Tribunal carecen de sustento jurídico, además de que no controvierte la legalidad de los métodos utilizados.

Todo lo anterior permite a la Sala considerar que debe tenerse como válido, creíble y fundamentado el avalúo que sirvió de base para expedir los actos acusados.

Las consideraciones que anteceden conducen a que se adopte la decisión de revocar el fallo recurrido y, en su lugar, se denieguen las súplicas de la demanda, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

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

F A L L A :

REVÓCASE la sentencia recurrida en apelación, de 13 de septiembre de 2007, proferida por la Sección Primera, Subsección "B" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y, en su lugar, se dispone: **DENIÉGANSE** las súplicas de la demanda.

Ejecutoriada esta providencia, previas las anotaciones de rigor, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

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

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO
Presidenta

MARCO ANTONIO VELLILLA MORENO