

PROPIEDAD PRIVADA - Motivos por los que puede haber expropiación / EXPROPIACION - Derecho a indemnización del particular propietario / EXPROPIACION POR VIA ADMINISTRATIVA - Está sujeta a posterior acción contencioso administrativa incluso en cuanto al precio / INDEMNIZACION POR EXPROPIACION - Comprende tanto el valor del bien expropiado como el que corresponda a los demás perjuicios causados / INDEMNIZACION POR EXPROPIACION - Carácter reparatorio y pleno / PREVALENCIA DEL INTERES GENERAL - No implica el desconocimiento de garantías constitucionales del particular / IGUALDAD DEL REPARTO DE CARGAS PUBLICAS - Su ruptura da lugar a la indemnización en materia de expropiación administrativa / REITERACION JURISPRUDENCIAL

NOTA DE RELATORIA: Se reitera lo expuesto con respecto al carácter justo y pleno que deben tener las indemnizaciones expropiatorias en la sentencia del 14 de mayo de 2009, Radicado 2005-03509, M.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

EXPROPIACION POR VIA ADMINISTRATIVA - Se debe atender a la distinción entre predios urbanizados, no urbanizados pero urbanizables y no urbanizables / PREDIO URBANIZABLE - La obtención de una licencia de urbanismo repercute indefectiblemente en su precio / INDEMNIZACION JUSTA Y PLENA - Debe abarcar todos los daños que se deriven de la expropiación

Es igualmente oportuno subrayar que una cosa es hablar de predios ya urbanizados, y otra muy distinta de predios no urbanizados pero urbanizables, con o sin licencia de urbanización, o de predios que bajo ninguna circunstancia son urbanizables. Frente a los primeros, la circunstancia de haberse adelantado las obras de urbanismo y realizado las acometidas necesarias para el acceso de los predios a las redes de servicios públicos domiciliarios, y la circunstancia de alojar construcciones ya realizadas es un hecho real, cierto y palpable que en la práctica no tiene por qué generar ningún tipo de dudas o inquietudes, en cuanto concierne a la determinación del valor económico de tales inversiones, por tratarse precisamente de situaciones fácticas objetivas fácilmente demostrables y cuantificables. Respecto de los segundos, las disposiciones relativas al planeamiento urbano, al definir el carácter urbanizable de tales predios, están garantizando, como bien lo adujo el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el fallo apelado, la posibilidad real y cierta de que los mismos lleguen a contar con un permiso de urbanismo para el desarrollo de construcciones y con la garantía de disponibilidad de servicios públicos básicos. Dicha posibilidad, estando prevista en las normas de urbanismo, da nacimiento no a unas expectativas inciertas de naturaleza hipotética o conjetural, sino a posibilidades ciertas y reales de urbanizar un inmueble, que se vuelven mucho más ciertas y reales cuando las autoridades competentes ya han expedido la correspondiente licencia de urbanismo. En el último supuesto, la imposibilidad jurídica de que los predios sean urbanizados, marca una notoria diferencia frente a los dos supuestos anteriores, pues bajo ninguna circunstancia se puede esperar que los propietarios de los inmuebles puedan obtener una licencia de urbanismo. La anterior distinción resulta de gran utilidad, por cuanto en el segundo de los casos el carácter urbanizable de los inmuebles le añade un valor económico indiscutible, que bajo ninguna circunstancia puede ser ignorado por la administración, al momento de realizar la respectiva oferta de compra y de cuantificar el quantum indemnizatorio. En tratándose ciertamente de determinar el valor de un predio urbanizable amparado por una licencia de urbanismo, la sola obtención de la misma coloca al inmueble en una situación jurídica y económica particular y concreta, que repercute indefectiblemente en su precio. En consecuencia, cuando en los procesos de

expropiación por vía administrativa se ignora ese factor, el precio ofertado acaba siendo parcial e incompleto y, por lo mismo, alejado del deber que tienen las autoridades de reconocer una indemnización justa y plena, que abarque todos los daños que se deriven de la expropiación.

INDEMNIZACION EXPROPIATORIA - Para determinar su monto debe tenerse en cuenta la licencia de urbanismo otorgada sobre el inmueble / AVALUO - Determinación / DICTAMEN PERICIAL - Error insalvable: haber tasado el valor del inmueble comparándolo frente a predios que son urbanizables / METODOLOGIA PARA LA REALIZACION DE AVALUOS - Clases. Resolución 762 de 1998

De conformidad con las distintas piezas procesales allegadas al proceso, se observa que efectivamente el INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO –IDU- no tuvo en cuenta en este caso que el inmueble del cual se segregaron las áreas expropiadas, se encontraba amparado por una licencia de urbanismo válidamente expedida por el Curador Urbano N° 2 de Bogotá. Sin embargo, ello no configura ningún tipo de vicios ni entraña un desconocimiento del deber de garantizar una indemnización justa y plena, pues es claro que la licencia de urbanismo al habilitar el desarrollo de construcciones en unas áreas claramente individualizadas, no puede hacerse extensiva en sus efectos y alcances a otras áreas que bajo ninguna circunstancia son urbanizables, así formen parte del mismo predio. Por lo mismo, si bien la Sala comparte en líneas generales las afirmaciones de la parte actora y del Tribunal, en el sentido de que los propietarios tienen derecho a que el mayor valor que se derive de la obtención de una licencia de urbanismo sea tenido en cuenta en la determinación del monto de las indemnizaciones expropiatorias, resultaría ilógico extender esas mismas consecuencias a áreas no cobijadas por la licencia de urbanismo, en donde es impensable el desarrollo de cualquier construcción por estar destinadas, como ocurre en este caso, a la protección del humedal y al desarrollo del sistema vial de la ciudad. Así las cosas, el dictamen practicado en el curso de la primera instancia no puede ser acogido por la Sala, no tanto por haberle asignado al “predio urbanizable” el mismo valor que corresponde al de un “predio urbanizado”, sino por haber tasado su valor comparándolo frente a predios urbanizables, aún a pesar de tratarse de un inmueble que de acuerdo con las normas de urbanismo jamás podrá llegar a tener ese mismo carácter, lo cual constituye un error de carácter insalvable que le resta todo valor probatorio a la experticia. Como si lo anterior fuese poco, considera la Sala que el perito realizó de manera inapropiada una imbricación del método comparativo o de mercado con el método residual o de potencial de desarrollo, de que trata la Resolución 762 de 1998 expedida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, promediando en sus conclusiones los dos valores resultantes de la aplicación de cada uno de esos métodos, lo cual no aparece contemplado en las metodologías adoptadas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (...) Por otra parte, observa la Sala que al aplicarse en el dictamen rendido en primera instancia, el método residual, se dejó de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 13 de la Resolución 762 de 1998 (...) Además de ello, al aplicar el perito el método residual, si bien formuló un proyecto urbanístico hipotético de cuyo costo total descontó el valor estimado del lote de acuerdo con la tasa de incidencia del 14,6% establecida a partir de estudios elaborados por la Lonja de Propiedad Raíz de Medellín, no figura en el dictamen la más mínima evidencia de que se haya descontado “la utilidad esperada del proyecto constructivo”, a la cual hace referencia el inciso 2° del artículo 4° de la Resolución 762 de 1998, ni aplicado la fórmula prevista en el artículo 14 de la misma Resolución, en la cual aparece reflejada la deducción de la “Ganancia por la acción de urbanizar”.

FUENTE FORMAL: RESOLUCION 762 DE 1998 (OCTUBRE 23) – INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI – ARTICULO 12 / RESOLUCION 762 DE 1998 (OCTUBRE 23) – INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI – ARTICULO 13 / RESOLUCION 762 DE 1998 (OCTUBRE 23) – INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI – ARTICULO 14 / RESOLUCION 762 DE 1998 (OCTUBRE 23) – INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI – ARTICULO 4

TERRENOS EN BRUTO - Estimación de su precio / ESTIMACION DIRECTA - La resultante de la aplicación del método comparativo o de mercado / METODO RESIDUAL O POTENCIAL DE DESARROLLO - Aplicación subsidiaria

Como bien se puede observar, la norma transcrita (artículo 14 de la Resolución 762 de 1998), si bien reconoce las diferencias existentes entre los conceptos de “terrenos en bruto” y “terrenos urbanizados”, determina que en tratándose de la estimación del precio de los primeros para efectos de cuantificar el monto de una indemnización o compensación, el justiprecio debe realizarse de acuerdo con los valores que corresponderían a un terreno urbanizado, pero sólo bajo la condición necesaria e inexcusable de que por las condiciones del mercado no se pueda estimar directamente, debiendo entenderse por “estimación directa”, en opinión de la Sala, la resultante de la aplicación del método comparativo o de mercado. Significa lo anterior que sólo puede acudir al método residual o potencial de desarrollo de manera subsidiaria, cuando resulte materialmente imposible la valuación directa del inmueble mediante la aplicación del método comparativo o de mercado.

FUENTE FORMAL: RESOLUCION 762 DE 1998 (OCTUBRE 23) – INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI – ARTICULO 14 / LEY 388 DE 1997 /

INDEMNIZACION POR EXPROPIACION - Admitida la demanda corresponde al juez resolver sobre los términos de la indemnización / IDU - Dictado el auto admisorio pierde competencia para pronunciarse sobre el valor de la indemnización / DICTAMEN PERICIAL - Debe ser realizado por un auxiliar de la justicia / VULNERACION DEL DEBIDO PROCESO - Al disponer que el IDU, parte demandada, determine el monto de la indemnización

con respecto al hecho de que en el numeral 4° de la parte resolutive del fallo impugnado, el Tribunal de origen, invocando las potestades que le confieren los artículos 180 y 233 del C. de P. C., y el artículo 170 del C. C. A., haya decidido dejar en manos de la entidad demandada la responsabilidad de elaborar el dictamen definitivo, tras desestimar el avalúo practicado por el perito. La Sala considera que esa determinación es a todas luces contraria a derecho y en particular al debido proceso y a los derechos de audiencia y defensa, pues resulta completamente absurdo e inadmisibles que sea precisamente la parte demandada la llamada a determinar el valor de la condena que le fue impuesta, sin que su contraparte pueda controvertir el resultado de la valoración efectuada. Al respecto es preciso recordar que en tratándose de los trámites de expropiación por vía administrativa, una vez agotada la vía gubernativa y después de dictado el auto admisorio de la demanda en el proceso especial de nulidad y restablecimiento del derecho regulado por los artículos 68 y 71 de la Ley 388 de 1997, el ente público que ejerce la potestas expropiandi, pierde por completo la competencia para pronunciarse sobre el valor de la indemnización, correspondiendo a partir de ese momento al Tribunal Administrativo en cuya jurisdicción se encuentra ubicado el inmueble expropiado, en primera instancia, adoptar la decisión de mérito que

dirima la controversia surgida entre la administración y el administrado en torno al precio reconocido y pagado en sede administrativa. La Sala considera que al adoptar la decisión apelada, el Tribunal de origen se despojó de manera equivocada de la facultad de señalar el monto de la indemnización debida, trasladándola sin fundamento jurídico alguno a la parte demandada, convirtiéndola en juez y parte, cercenando por contera toda posibilidad de contradicción y renunciando a su valoración futura. La Sala no puede pasar por alto que de conformidad con las normas adjetivas que disciplinan el proceso, el dictamen debe ser realizado necesariamente por un auxiliar de la justicia, es decir, por un “tercero”, entendido en un sentido rigurosamente procesal, es decir, por una persona que no sea parte principal en el mismo y que no ostente en él la condición de coadyuvante o interviniente y que cuente, como es obvio, con las capacidades técnicas y profesionales necesarias para el cumplimiento de su encargo. Por razones de simple lógica, es preciso que el dictamen a rendir sea elaborado con la más absoluta transparencia, imparcialidad y sinceridad, propósitos éstos que serían imposibles de alcanzar, de permitirse que las valoraciones sean efectuadas por una de las partes, pues es de esperarse que ésta, movida por sus propios intereses, adopte posturas completamente sesgadas y poco objetivas. La providencia impugnada, al permitir que el dictamen sea rendido directamente por el INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO –IDU-, está impidiendo que el mismo sea objeto de tacha por la parte actora y está dando lugar al incumplimiento de la obligación que tiene el Tribunal de valorar el resultado de la experticia conforme a los dictados de la sana crítica, desconociendo con ello principios cardinales del proceso así como los derechos y garantías procesales de que son titulares los propietarios del inmueble expropiado, quienes precisamente han hecho uso de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, para que sea la jurisdicción y no la administración la que determine cual es el monto justo y pleno de la indemnización.

FUENTE FORMAL: CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL – ARTICULO 180 / CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL – ARTICULO 233 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 170 / LEY 388 DE 1997 – ARTICULO 68 / LEY 388 DE 1997 – ARTICULO 71

VALOR COMERCIAL DE LA EXPROPIACION - Se determina teniendo en cuenta la reglamentación urbanística vigente al momento de la oferta de compra

Tal como se mencionó ut supra, el apelante le reprocha al dictamen practicado en la primera instancia, el desconocimiento del artículo 61 de la ley 388 de 1997, según el cual “[...] el valor comercial de la expropiación se determinará teniendo en cuenta la reglamentación urbanística, municipal o distrital vigente al momento de la oferta de compra, a saber, 29 de septiembre de 2004, sin embargo el perito aplicó la vigente a la fecha de la expropiación, es decir, 27 de diciembre de 2004, que es distinto y no se ajusta a los (sic) mandado por la ley. En efecto, según puede verse en el dictamen, página 28, el valor del metro cuadrado calculado corresponde al valor atribuido el 27 de diciembre de 2004, fecha de la expropiación, y no al 29 de septiembre de de 2004, fecha de la oferta de compra, como debió haber sido.” Sin necesidad de profundizar en el análisis del anterior argumento, advierte la Sala que la licencia de urbanismo otorgada por el Curador Urbano número 2° de Bogotá, es anterior a la expedición de los actos administrativos acusados, al haber sido proferida el día 10 de febrero de 2004. Lo anterior permite predicar que la “reglamentación urbanística, municipal o distrital” vigente al momento de la oferta de compra (29 de septiembre de 2004) era exactamente la misma que existía al momento de ordenarse la expropiación (27

de diciembre del mismo año), y no obra en el proceso ningún medio de prueba que indique que en el transcurso de esos tres meses del año 2004 se haya producido un cambio en la mencionada reglamentación. Por lo anterior, sobrada razón tiene el recurrente cuando argumenta que “[...] carece de importancia la mención a si el dictamen se elaboró con fecha septiembre o diciembre de 2004, toda vez que la normatividad aplicable al predio no varió dentro de ese tiempo.” Por lo expuesto, considera la Sala que las razones aducidas por el Tribunal para soslayar el dictamen pericial carecen de fundamento jurídico.

FUENTE FORMAL: LEY 388 DE 1997 – ARTICULO 61

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA

Bogotá, D. C., veinticuatro (24) de marzo de dos mil once (2011)

Radicación número: 25000-23-24-000-2005-91365-01

Actor: INVERSIONES LAGO DE CORDOBA S.A. EN LIQUIDACION Y OTROS

Demandado: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO – IDU

Referencia: APELACION SENTENCIA

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 5 de marzo de 2009, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el proceso de la referencia, mediante la cual se declararon no probadas las excepciones propuestas por el INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO – IDU; se inhibió de emitir pronunciamiento con respecto a los artículos 1º, 3º y 4º de la Resolución No. 11449 del 29 de septiembre de 2004 proferida por el Director Técnico de Predios del IDU; se declaró la nulidad de los actos demandados en cuanto hace a la fijación del precio indemnizatorio, y en consecuencia, se ordenó al IDU la realización de un nuevo avalúo sobre el bien inmueble expropiado, tomando en cuenta la licencia de urbanismo conferida por la Resolución No. 04-2-0038 del 10 de febrero de 2004 de la Curaduría Urbana No. 2 de Bogotá D.C., y con base en dicho avalúo, efectúe el reconocimiento de un nuevo precio indemnizatorio; y denegó las demás súplicas de la demanda.

I. LA DEMANDA

El apoderado de la sociedad INVERSIONES LAGO CÓRDOBA S.A. EN LIQUIDACIÓN, BANCO DEL ESTADO S.A., BBVA BANCO COLOMBIA S.A., CAMCA S EN C., INEVERSIONES BOPER LTDA., ARPRO ARQUITECTOS INGENIEROS S.A., GUSTAVO PERRY ARQUITECTOS ASOCIADOS LTDA., ÁLVARO LUIS ROCA MAICHEL, GUILLERMO ALBERTO ISAZA MEJÍA Y ENRIQUE UPRIMNY YEPES, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 del C.C.A., presentó demanda ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para que accediera a las siguientes:

1. Pretensiones:

Primera: Que se decrete la nulidad de los Artículos 1, 3 y 4 de la Resolución 11449 del 27 de septiembre de 2004 del Instituto de Desarrollo Urbano, por la cual se determina la adquisición de un inmueble por el procedimiento de expropiación administrativa y se formula una oferta de compra.

Segunda: Que se decrete la nulidad de los Artículos 1 y 2 de la Resolución 15307 del 27 de diciembre de 2004 del Instituto de Desarrollo Urbano, por medio de la cual se ordena una expropiación por vía administrativa.

Tercera: Que se decrete la nulidad del Oficio IDU – 032420 del 28 de enero de 2005, por medio del cual se dio respuesta a las comunicaciones con radicado IDU No. 118790 del 23 de diciembre de 2004 y 005070 del 21 de enero de 2005.

Cuarta: Que se decrete la nulidad de la Resolución 1248 del 31 de marzo de 2005 del Instituto de Desarrollo Urbano, por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición en contra de la resolución 15307 del 27 de diciembre de 2004.

Quinta: Que se decrete la nulidad de los Artículos 1 y 2 de la Resolución 3890 del 23 de junio de 2005 por la cual se modifica las Resoluciones 15307 del 27 de diciembre de 2004 del Instituto de Desarrollo Urbano, por la cual se ordenó una expropiación por vía administrativa y la Resolución 1248 del 21 de marzo de 2005.

Sexta: Que como consecuencia de la declaratoria de nulidad de los anteriores actos administrativos, se restablezca en su derecho a los demandantes,

condenando al INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO –IDU- al pago de los perjuicios económicos que a título de daño emergente y lucro cesante se prueben dentro del proceso, *“entendiéndose el daño emergente como el justo precio dejado de pagar por la entidad demandada por la expropiación de terreno (este precio debe ser como mínimo la suma de setecientos mil pesos \$700.000 por cada metro cuadrado de terreno, lo que equivaldría a una diferencia de \$150.000 pesos por cada metro cuadrado expropiado), el lucro cesante como los rendimientos dejados de percibir por mis poderdantes como consecuencia del no pago de ese justo precio.”*

Séptima: Como consecuencia de la declaratoria de nulidad de los anteriores actos administrativos, se restablezca en su derecho a los demandantes ordenando a la entidad demandada la compra de la zona de terreno afectada por la reserva y dejada de expropiar por los actos aquí demandados.

Octava: Se condene a la entidad demandada al pago de los intereses comerciales y moratorios establecidos en el Artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, que se causen entre la fecha de ejecutoria de la sentencia y la fecha efectiva de pago de las condenas indemnizatorias citadas en las pretensiones de la demanda.

Novena: Que se condene en costas y agencias en derecho a la entidad demandada.

En la demanda se formulan además las siguientes pretensiones subsidiarias:

Primera: Que en caso de no decretarse la nulidad de ninguno de los actos demandados, se ordene la modificación de los Artículos 1° y 2° de la Resolución 3890 del 23 de junio de 2005 por la cual se modifica la Resolución 15307 del 27 de diciembre de 2004; 1° y 2° de la Resolución 15307 del 27 de diciembre de 2004 por medio de la cual se ordena una expropiación por vía administrativa, la Resolución 1248 del 31 de marzo de 2005 por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición, el oficio IDU – 032420 del 28 de enero de 2005 y los Artículos 1°, 3° y 4° de la Resolución 11449 del 27 de septiembre de 2004 por la cual se determina la adquisición de un inmueble por el procedimiento de expropiación administrativa y se formula una oferta de compra, en el sentido de

ajustar el precio establecido en ellos como compensación de la expropiación, según se pruebe dentro del proceso.

Segunda: Que en caso de no decretarse la nulidad de ninguno de los actos demandados, se ordene la modificación de los mismos artículos, resoluciones y oficio mencionados en la anterior pretensión subsidiaria, en el sentido de que se ordene la expropiación de la zona de terreno afectada por la reserva dejada de expropiar por el IDU.

2. Los hechos.

Se señalan como tales los siguientes:

a.- Por medio del Decreto 440 del 1º de junio de 2001, se adoptó el Plan de Desarrollo económico, Social y de Obras Públicas para el período 2001-2004 “BOGOTÁ PARA VIVIR TODOS DEL MISMO LADO”, en concordancia con el artículo 70 del Decreto 469 de 2003, por medio del cual se revisó el Plan de Ordenamiento Territorial y la Resolución No. 0072 del 26 de febrero de 2003 expedida por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, define el trazado y las zonas de reserva vial de la obra Avenida Alfredo D. Bateman en el tramo comprendido entre las Avenidas Medellín y Boyacá.

b.- La Cámara de Propiedad Raíz – Lonja Inmobiliaria emitió el informe técnico de avalúo número 521-34046-2003 en septiembre de 2003, con el fin de establecer el valor comercial sobre el predio con dirección Ac 116 No. 49-36 folio de matrícula inmobiliaria 50N – 20199329, arrojando los siguientes resultados:

Terreno 1.795,01 m2	Vr. Unitario: \$ 550.000	Vr. Total: \$ 987.255.500
Zona Dura: 99,14 m2	Vr. Unitario: \$ 30.000	Vr. Total: \$ 2.974.200
Cerramiento Global:		Vr. Total: 500.000

c.- Con fundamento en lo expuesto, el Director Técnico de Predios del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, mediante Resolución No. 11449 del 29 de septiembre de 2004 determinó la adquisición por el procedimiento de expropiación por vía administrativa del inmueble ubicado en la Avenida Calle 116 No. 46-36, identificado con folio de matrícula inmobiliaria número 50N – 20199329, y formuló oferta de compra, con destino a la construcción de la Avenida antes mencionada.

El precio indemnizatorio fue fijado en novecientos noventa millones setecientos veintinueve mil pesos (\$ 990.729.700), teniendo en cuenta que el valor unitario por metro cuadrado de terreno se calculó en quinientos cincuenta mil pesos (\$ 550.000), de conformidad en el avalúo número 521-34046-2003 de septiembre de 2003.

d.- Señaló que cuatro meses antes de haberse decretado la expropiación administrativa, la Curaduría Urbana No. 2 de Bogotá D.C., expidió la Resolución No. RES 04-2-0092, por medio de la cual se concedió licencia de urbanismo al proyecto denominado Urbanización Lagos de Córdoba sobre el lote de terreno anteriormente mencionado.

e.- El 21 de diciembre de 2004, mediante escritura pública 6704 de la Notaría 42 de Bogotá D.C. se protocolizó la anterior resolución y se desenglobaron los predios de destinación pública y privada. Como consecuencia de lo anterior, resultó que el predio identificado con la matrícula inmobiliaria 50N-20447460, denominado "*Lote Oreja Avenida Pepe Sierra*" que cuenta con un área de 2.732.678 m², se encontraba dentro de la zona de reserva vial señalada por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital en la Resolución 0072 del 26 de febrero de 2003.

f.- En atención a la oferta de compra elevada por el IDU, la parte demandante manifestó su inconformidad con el avalúo, habida cuenta de que se había efectuado sobre el área bruta y no sobre el área útil del predio, tal y como debía hacerse por contar con una licencia de urbanismo, y además, por la sustancial diferencia que existía en el valor con respecto a los avalúos sobre terrenos de la misma zona y de condiciones físicas y económicas similares. En otras palabras, el IDU debía ofertar sobre 2.732.678 m² y no sobre 1.795.01 m².

g.- El IDU, por medio de Oficio IDU – 032420 del 28 de enero de 2005 respondió la inconformidad manifestada por la actora negando la petición.

h.- Posteriormente, mediante Resolución No. 15307 del 27 de diciembre de 2004, notificada el 10 de marzo de 2005 a la demandante, se dispuso la expropiación por vía administrativa de la zona de terreno que se segrega del inmueble ubicado en la Avenida Calle 116 No. 49-36 identificado con Cédula Catastral A 116 T40B 2

y matrícula inmobiliaria No. 50N–20199329 de un área de 1.795.01 m2, 99,14 m2 de zona dura y cerramiento global conforme al registro topográfico número 34046 de julio de 2003 donde aparece debidamente delimitado y alinderado.

i.- Contra la anterior decisión interpuso recurso de reposición siéndole confirmada mediante Resolución No. 1248 del 31 de marzo de 2005.

j.- Mediante Resolución No. 3890 del 23 de junio de 2005 el IDU modificó la Resolución No. 15307 de 2004 y 1248 de 2005, en el sentido de indicar que la expropiación se realizaba sobre el inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria No. 50N–20447460 y no sobre el identificado con la matrícula inmobiliaria 50N–20199329, dado que éste último se había segregado el área a expropiar por virtud de la protocolización del plan de urbanismo y consecuente loteo y desenglobe del predio identificado con folio de matrícula inmobiliaria 50N–20199329 en la Notaría 42 de Bogotá D.C.

k.- A través de Acta de Recibo No. DTDP–8000-307, se hizo entrega material al IDU del predio expropiado.

3. Las normas violadas y el concepto de la violación

A juicio de los actores, los actos cuestionados son violatorios de las siguientes disposiciones, a saber: los artículos 13 y 58 de la Constitución Política; los artículos 2 numeral 10 del artículo 8º, 38, 61 y 67 de la Ley 388 de 1997; los artículos 2, 6 y 22 del Decreto 1420 de 1998 y los artículos 177 y 178 del Decreto Distrital 190 de 2004, proponiendo los cargos que se resumen a continuación:

a.- Primer Cargo: Falsa Motivación

Se fundó este cargo en el hecho de que el predio cuya expropiación se decretó, poseía una serie de características que no fueron tenidas en cuenta en el avalúo realizado por la Cámara de Propiedad Raíz y con base en el cual se efectuó la oferta de compra, tales como la existencia de la infraestructura de servicios públicos, de redes de infraestructura vial, y su clasificación como predio de estrato cinco (5).

Aseguró que el hecho de contar con la licencia de urbanismo, hacía que se definieran las normas urbanísticas aplicables al caso, los usos permitidos, el estrato socio económico y su destinación económica, entre otros; hechos estos que inciden también en el valor comercial del inmueble y que deben tenerse en cuenta en la determinación del valor a indemnizar.

En tal escenario, sustentó el cargo de falsa motivación en el hecho de que el precio base de la oferta, fue determinado sin tener en cuenta las condiciones jurídicas y económicas del inmueble, pues se estableció sobre el área bruta y no sobre el área útil, tal como lo prescribe el ordenamiento jurídico cuando un predio cuenta con licencia de urbanismo.

b.- Segundo Cargo: Violación de las normas en que debía fundarse.

- **Artículo 13 de la Constitución Política**

Sostuvo que el IDU había desconocido el derecho constitucional a la igualdad, cuando fijó precios comerciales diferentes para dos (2) predios objeto de expropiación que cuentan con las mismas características jurídicas y económicas.

- **Artículo 58 de la Constitución Política**

Después de referirse a la función social que debe cumplir la propiedad privada en un Estado Social de Derecho, adujo que tal principio debe ser entendido sin desmedro de los intereses particulares, en el sentido de que los propietarios de bienes raíces no están obligados a soportar los perjuicios que ocasione la actividad del Estado sin consideración de ninguna índole.

- **Artículos 2º y 38 de la Ley 388 de 1997**

Para respaldar el desconocimiento de tales normas adujo que el IDU no podía imponer un precio indemnizatorio por debajo del valor comercial de los demás predios expropiados, tal y como lo hizo, puesto que como consecuencia de ello, las demandantes no habían sido reparadas de manera equitativa.

- **Artículos 61 y 67 de la Ley 388 de 1997**

Indicó que la oferta de compra se había realizado en septiembre de 2003, en tanto que la Resolución No. 11449, a través de la cual se determinó la adquisición del inmueble y se formuló la oferta de compra, es del 29 de septiembre de 2004, es decir, un año después de realizado el avalúo, lapso durante el cual las demandantes solicitaron la licencia de urbanismo, siéndoles otorgada, y sobre lo cual fue informado el IDU.

En ese escenario, la oferta de compra se hizo con base en un avalúo que no representaba la realidad económica y jurídica del bien a expropiar, pues superó el año en que según el ordenamiento jurídico debe ofertarse la compra del bien inmueble.

Lo anterior desconoce el contenido del artículo 61 de la Ley 388 de 1997, pues allí se establece que el valor comercial que se determine en los procesos de enajenación voluntaria deberá ser aquél que concuerde con las condiciones del inmueble en el momento de la oferta de compra y no del avalúo, como erradamente menciona el IDU. Tal disposición es aplicable a las expropiaciones administrativas según lo establece el artículo 67 de la misma ley.

- **Artículo 2º del Decreto 1420 de 1998**

Aseguró que el IDU no estableció el valor comercial más probable como lo ordena la mentada norma, pues desconoció las condiciones jurídicas del bien al momento de efectuar la oferta de compra, esto es, la existencia de la licencia de urbanismo.

- **Artículo 6º del Decreto 1420 de 1998**

Afirmó que el avalúo efectuado por el IDU desconoció que el predio de Autoniza estaba ubicado dentro de la misma subzona económica, y que de acuerdo con la citada norma, debió darle el mismo trato, dado a los predios contiguos, sobre los cuales ofertó un mayor valor.

- **Artículo 22 del Decreto 1420 de 1998**

Expresó que se habían desconocido las condiciones jurídicas y las normas urbanísticas del predio objeto de expropiación al momento de efectuar la oferta de

compra, manifestando nuevamente que no tuvo en cuenta el que la parte actora ya contaba con una licencia urbanística.

- **Artículos 177 y 178 del Decreto Distrital 190 de 2004**

De conformidad con las normas contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital es la entidad competente para la aprobación de las incorporaciones de planos topográficos. Estos una vez aprobados contienen la demarcación de las zonas de reserva o afectación vial, y constituyen la base y el fundamento de las licencias de urbanismo.

En este orden de ideas, la zona correspondiente a la Oreja de la Avenida Pepe Sierra corresponde con la delimitación establecida por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, lo que quiere decir que el área de 2.732.678 m² hace parte de esta zona de afectación y en consecuencia debe ser adquirida en su totalidad por el Instituto de Desarrollo Urbano y no sólo la contenida en el registro Topográfico No. 34046 de julio de 2003, más aún si tenemos en cuenta que por tratarse de una reserva del plan vial, esta zona sólo puede ser destinada a tal fin. Tal zona se encuentra delimitada y amojonada en el plano urbanístico No. CU2 – S 102/4-20, aprobado por la Curaduría Urbana No. 2 y corresponde a la totalidad del predio identificado con Folio de Matrícula Inmobiliaria No. 50N – 20447460 de Bogotá D.C.

II.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El **Instituto de Desarrollo Urbano – IDU**, contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones de la demanda, y manifestando que no había desconocido el derecho a la igualdad de las demandantes, trayendo para el efecto un pronunciamiento de la Corte Constitucional: Sentencia C-153 de 1994.

En lo que hace a la aplicación del concepto de indemnización integral, aludió a otro pronunciamiento de la citada Corporación contenido en la sentencia C-1470 de 2002.

También, afirmó que no había vulnerado los artículos 61 y 67 de la Ley 388 de 1997, pues el avalúo se realizó por entidad autorizada, esto es, el IGAC o entidad

adscrita a la Lonja de Propiedad Raíz, entidad esta que, a las voces de las citadas normas, es la llamada a realizar el experticio avaluatorio y no el IDU.

Sostuvo que la inconformidad de la demandante fue expuesta cuando interpuso el recurso de reposición contra la decisión que ordenó la expropiación, en el que adujo argumentos sin la suficiente solidez, haciendo referencia a los avalúos de otros predios que tienen diferentes características comerciales, de localización y de utilidad en el sentido de comparar el valor pagado por ellos y por el de su propiedad.

En cuanto al cargo de falsa motivación, señaló que la entidad evaluadora si tuvo en cuenta los aspectos y reglamentaciones urbanísticas vigentes, así como todos los elementos de examen y valoración que exige el Decreto 1420 de 1998.

Finalmente, indicó que la entidad que expropia no está obligada a adquirir la totalidad del bien, si es sólo una parte la que requiere ser afectada. Explicó la anterior aseveración, aduciendo que se debía distinguir entre lo afectado y lo que se requiere para la obra pública dentro de esa afectación. Así, adquirido el predio que se necesita para adelantar una obra pública, se desafecta el sobrante, de modo que su propietario puede disponer del mismo sin limitación alguna.

III. LA SENTENCIA RECURRIDA

El *a quo*, luego de establecer los supuestos fácticos que dieron lugar a la expedición de los actos administrativos enjuiciados, planteó el problema jurídico sugiriendo que lo que debía dilucidarse es si el IDU había señalado en forma equivocada y errónea el monto pagado, y la superficie del terreno objeto de expropiación. A renglón seguido pasó a estudiar cada uno de los cargos esbozados por el apoderado de la parte actora así:

Falsa Motivación

Señaló que si se partía del hecho de que predios colindantes obtuvieron un precio diferente de oferta y que ello vulneraba el derecho a la igualdad y por eso estaban falsamente motivados los actos censurados, debía desestimarse el cargo por falsa motivación, dado que la coexistencia de inmuebles de diversas características en áreas próximas, rompe con la pretensión de establecer una regla en tal sentido;

prueba de ello es la estratificación diferenciada en materia de servicios públicos domiciliarios, incluso en una misma cuadra de la ciudad.

Sin embargo, cuando analizó el citado cargo refiriéndose al hecho de que la demandante ya contaba con licencia urbanística al momento de la realización de la oferta por parte del IDU, encontró que tal argumento hacía próspero el cargo de falsa motivación, como quiera que según las voces del artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos, aprobada mediante Ley 16 de 1972, de la sentencia del 6 de mayo de 2008 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹, así como de lo dispuesto en el artículo 67 de la Ley 388 de 1997, cuando se efectúe el reconocimiento del valor de un bien a expropiar debe tomarse como referencia su valor comercial.

En tal sentido, para el Juzgador de Primera Instancia, es indudable que cuando un predio ha obtenido una licencia urbanística, el valor comercial se incrementa, toda vez que ello implica que el bien cuenta con una serie de características jurídicas y técnicas que hacen viable su desarrollo como proyecto inmobiliario.

Para el efecto, trajo a colación una sentencia de la Corte Constitucional (C-1074 de 2002) en la que hizo referencia a una providencia de la Corte Suprema de Justicia del 11 de diciembre de 1964, en la que se declaró la constitucionalidad de unas normas que contemplan un pago diferenciado por las tierras objeto de reforma agraria según el grado de actividad económica de las mismas y el esfuerzo personal de sus propietarios para hacerlas productivas.

Adicionalmente, advirtió que el otorgarse un estrato socioeconómico provisional de cinco (5), tal elemento debía tener incidencia en el precio comercial ofertado sobre el bien inmueble objeto de la expropiación.

Ulteriormente, aludió al eventual aprovechamiento que pudiese haber efectuado la parte actora al adelantar el trámite de la obtención de la licencia urbanística en el transcurso del trámite de expropiación con el fin de elevar el valor comercial de su predio, señalando que tal conducta no puede ser calificada como contraria a la buena fe, ya que es posible que, por ejemplo el IDU hubiera decidido finalmente no formular ninguna oferta de compra, y entonces sería injusto paralizar las decisiones sobre el desarrollo del bien en espera de un pronunciamiento de esa

¹ Caso de Salvador Chiriboga contra Ecuador.

entidad. En ese contexto, entonces concluyó que, la simple realización del avalúo por parte del IDU no le impone a los propietarios ninguna limitante al ejercicio de sus derechos.

Violación de las normas en que debían fundarse los actos demandados:

- Artículos 13 y 58 de la Constitución Política

Desestimó dicho cargo, aduciendo que el reconocimiento de un precio superior del que es objeto de controversia para un predio vecino no configura una conducta discriminatoria, dado que se trata de inmuebles con características diferentes, y el resultado es que se asignen precios diferentes.

Afirmó que tampoco se desconoció el artículo 58 de la Carta Fundamental, pues lo cierto es que la actora pudo ejercer la acción contenciosa para plantear sus discrepancias frente a lo decidido por el IDU, con las garantías propias de dicho proceso judicial.

- Artículos 2, numeral 10 del artículo 8, artículos 61 y 67 de la Ley 388 de 1997

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca compartió los planteamientos esgrimidos por el apoderado de la parte demandante, cuando aseguró que el precio ofrecido no correspondió al principio denominado "*la distribución equitativa de las cargas y los beneficios*". También, coincidió en la vulneración del numeral 10º del artículo 8º de la mentada ley, por cuanto el IDU adelantó el proceso de expropiación sin considerar un precio indemnizatorio que contemplara la licencia de urbanización que poseía el predio en cuestión. Y en el mismo sentido, después de transcribir las dos últimas normas enunciadas en este acápite, indicó como argumento vulnerador la ausencia de valoración de la pluricitada licencia para determinar el precio indemnizatorio.

- Artículos 2, 6 y 22 del Decreto 1420 de 1998

El *a quo* aclaró que la norma en cita es una norma reglamentaria de la Ley 388 de 1997, y que en tal sentido allí se precisan los criterios de medición del valor comercial de un bien, a saber: i) corresponde al precio más probable de

transacción del bien, ii) ese precio es el que habría de fijarse en un mercado en el que el comprador como vendedor actúan libremente, y iii) tanto comprador como vendedor deben contar con el conocimiento de las condiciones físicas y jurídicas que afectan el bien.

En ese escenario, afirmó que el IDU había desconocido las condiciones jurídicas del bien, y que por ello, al no apoyarse en verdaderos fundamentos fácticos y jurídicos para hacer la oferta, infringió el artículo 2º del Decreto 1420 de 1998.

En lo que hace a la presunta vulneración del artículo 6º ibídem, desestimó el argumento descrito por la actora, explicando que el predio objeto de la expropiación no es una zona geoeconómica homogénea, pues se trata de un espacio con características físicas y económicas diferentes y que por lo tanto no cumple con el requisito previsto en el primer numeral de la citada disposición, es decir, que el precio por metro cuadrado de dos inmuebles ubicados en la misma zonas sea “similar”.

De otra parte, acogió la consideración de violación del numeral 3º del artículo 22, en la medida en que el IDU debió tener en cuenta las normas urbanísticas vigentes para la zona o predio al determinar su valor comercial, esto es, la existencia de una licencia de urbanización.

- Artículos 177 y 178 del Decreto Distrital 190 de 2004

Sostuvo que los actos acusados se refieren a la expropiación del bien inmueble identificado con matrícula inmobiliaria No. 50N-20447460, de un área de 1.795.01 metros cuadrados. Por lo tanto, pretender la ampliación del debate, como lo sugiere la actora, a un predio distinto (*el identificado con la matrícula inmobiliaria No. 50N-20199329*), implica desconocer el principio de justicia rogada, que gobierna la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

Sin embargo, expuso que para controvertir este aspecto, debía obtener primero de la entidad demandada un pronunciamiento expreso en el sentido de que no adquirirá la porción del terreno que corresponde a la última de las matrículas enunciadas.

Restablecimiento del Derecho

El *a quo* ordenó la realización de un nuevo avalúo por parte de la Dirección Técnica del Predios del IDU, teniendo en cuenta la licencia de urbanismo otorgada mediante la Resolución No. 04-2-0038 del 10 de febrero de 2004, y con base en ello, ordenó que se efectuara el reconocimiento del nuevo precio resultante por metro cuadrado en el inmueble expropiado. Lo anterior, por cuanto el avalúo realizado por el perito que intervino en la primera instancia, no se ajusta a los lineamientos establecidos por la Ley 387 de 1997, en tanto que se efectuó sobre un lote urbanizado, y no como debió hacerse sobre un lote urbanizable.

Bajo las premisas expuestas el Tribunal declaró no probadas las excepciones propuestas por el IDU, se inhibió de emitir pronunciamiento con respecto a los artículos 1º, 3º y 4º de la Resolución No. 11449 del 29 de septiembre de 2004, proferida por el Director Técnico de Predios del IDU por tratarse de actos de trámite no pasibles de control judicial, declaró la nulidad de los actos demandados en cuanto hace a la fijación del precio indemnizatorio, y en consecuencia, ordenó al IDU la realización de un nuevo avalúo sobre el bien inmueble, teniendo en cuenta la licencia de urbanismo conferida por la Resolución No. 04-2-0038 del 10 de febrero de 2004 de la Curaduría Urbana No. 2 de Bogotá D.C., y con base en dicho avalúo efectúe el reconocimiento de un nuevo precio indemnizatorio, denegando las demás súplicas de la demanda.

IV.- EL RECURSO DE APELACIÓN

El apoderado del **Instituto de Desarrollo Urbano – IDU** y la **parte demandante** apelaron la sentencia de primera instancia. Como quiera que el primero no sustentó el recurso, la segunda se tendrá como apelante único.

La **parte actora** manifestó su inconformidad frente a lo dispuesto en el numeral 4º de la parte resolutive de la sentencia, en cuanto el *a quo* no apreció el dictamen rendido por el perito evaluador. A pesar de contar con la facultad para solicitar oficiosamente la aclaración y complementación del dictamen (*artículo 180 del C. de P.C.*), y para decretar la realización de un nuevo dictamen, el Tribunal pretermitió el ejercicio de tales atribuciones, dejó en manos de la demandada la determinación del restablecimiento del derecho solicitado en las pretensiones de la demanda, desconociendo lo dispuesto en los artículos 180, 233 y 240 del Estatuto

Procesal Civil, y dejando abierta la posibilidad de iniciar nuevamente una actuación administrativa que culmine nuevamente con un proceso judicial.

Defendió la corrección de la pericia practicada, la cual se ajustó a lo dispuesto en los artículos 14 y 26 de la Resolución 762 del 23 de octubre de 1998 proferida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, como quiera que allí sólo se diferencia entre terrenos de área bruta y terrenos de área urbanizada, señalando que para efectos de determinar la compensación de un terreno de área bruta la norma establece que la misma se tomara como área urbanizada.

Además de lo anterior, indicó que la sentencia de primera instancia constituye un fallo *ultra petita*, pues las pretensiones no buscaban que la entidad demandada determinara el monto de los perjuicios económicos a pagar, sino que se fijara una suma determinada de acuerdo a lo probado dentro del proceso.

V.- LOS ALEGATOS DE CONCLUSIÓN Y CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El apoderado de la parte demandante reiteró integralmente los argumentos expuestos en el recurso de apelación. El apoderado del IDU y el Ministerio Público guardaron silencio

VI.- DECISIÓN

No observándose causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir el asunto sub lite, previas las siguientes

CONSIDERACIONES

1.- Los motivos de inconformidad

El desacuerdo planteado por los demandantes frente al fallo de primera instancia, se refiere fundamentalmente al hecho de que la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, haya dispuesto la realización de un nuevo avalúo sobre el bien inmueble que fue objeto de expropiación por vía administrativa, tomando en cuenta la licencia de urbanismo conferida por la Resolución N° 04-2-0038 de 10 de febrero de 2004, expedida por la Curaduría Urbana N° 2 de Bogotá, D:C:, dejando en manos del Instituto de Desarrollo Urbano -IDU-, en su condición de entidad demandada, la prerrogativa de determinar el monto de la condena que le fue impuesta, soslayando las conclusiones del dictamen pericial practicado en el curso de la primera instancia. Por lo mismo, el problema jurídico planteado en la apelación, consiste en determinar, por una parte, la legalidad de dicha medida, y por la otra, si el justiprecio propuesto por el perito se ajusta o no al ordenamiento jurídico. Al análisis y decisión de tales aspectos se contraerá entonces esta providencia, partiendo del presupuesto según el cual, al declararse desierta la apelación interpuesta por la entidad demandada, estamos en presencia de un apelante único, con todas las consecuencias procesales que de ello se derivan.

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

Con el objeto de poder abordar el análisis de las objeciones planteadas por los demandantes en el recurso de alzada, la Sala estima oportuno reiterar las consideraciones contenidas en su Sentencia del 14 de mayo de 2009, Exp. N° 05001-23-31-000-2005-03509-01, Consejero Ponente Doctor RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA, con respecto al carácter justo y pleno que deben tener las indemnizaciones expropiatorias.

Pues bien, tal como se dijo en dicha providencia, 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.

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.*” (negritas 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.*” (negritas 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, establece textualmente lo siguiente en sus incisos 1° y 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 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 dominii*), 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. Lo anterior no obsta para que se tengan como ciertos aquellos daños futuros que a pesar de no haberse consolidado todavía, no existe ninguna duda acerca de su advenimiento. Para que el perjuicio exista, resulta completamente indiferente que aquél ya se haya presentado como un hecho existente en plano ontológico o que aparezca como la prolongación cierta y directa de un estado de cosas actual. Al fin y al cabo el daño futuro no es sino una modalidad del daño cierto, tal como lo ha sostenido en reiteradas oportunidades esta Corporación.

Los anteriores comentarios llevan a señalar que los daños inherentes 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 futura.

3.- Análisis del dictamen pericial practicado en el proceso

Para abordar el estudio de dicha experticia, es preciso señalar a manera de premisa, que el hecho cierto y demostrado de que los propietarios del inmueble objeto de expropiación, habían obtenido la licencia de urbanismo de que da cuenta la Resolución N° 04-2-0038 de fecha 10 de febrero de 2004, expedida por la Curaduría Urbana N° 2 de Bogotá, D.C., es un aspecto que tiene una innegable incidencia en el precio del inmueble.

No obstante lo anterior, resulta de la mayor pertinencia destacar que la licencia de urbanismo otorgada por la Curaduría Urbana número 2 de Bogotá para la construcción del Proyecto denominado LAGOS DE CÓRDOBA, se refiere fundamentalmente a aquellas “áreas urbanizables” que aparecen debidamente alinderadas en los planos topográficos números S-102/1-6 y CU2-S-102/4-20, en

donde también se especifican las zonas de cesión gratuita y de reserva, incluyendo la ronda técnica de protección ambiental del humedal Córdoba y las áreas destinadas a la construcción de las vías de la malla arterial principal establecidas por las normas de ordenamiento territorial (*El Acuerdo 6 de 1990 y sus disposiciones reglamentarias; los Decretos 619 de julio 28 de 2000 y 469 del 23 de diciembre de 2003*), las cuales, por razón de su naturaleza y su destinación específica, no pueden ser consideradas como “*áreas urbanizables*”. Por lo mismo, estima la Sala que el justiprecio que de ellas se haga debe tener en cuenta que su valor no puede ser igual al de aquellas áreas en las cuales la construcción de proyectos urbanísticos sí resulta jurídicamente factible, así formen parte del mismo globo de terreno.

Es igualmente oportuno subrayar que una cosa es hablar de **predios ya urbanizados**, y otra muy distinta de **predios no urbanizados pero urbanizables**, con o sin licencia de urbanización, o **de predios que bajo ninguna circunstancia son urbanizables**.

Frente a los primeros, la circunstancia de haberse adelantado las obras de urbanismo y realizado las acometidas necesarias para el acceso de los predios a las redes de servicios públicos domiciliarios, y la circunstancia de alojar construcciones ya realizadas es un hecho real, cierto y palpable que en la práctica no tiene por qué generar ningún tipo de dudas o inquietudes, en cuanto concierne a la determinación del valor económico de tales inversiones, por tratarse precisamente de situaciones fácticas objetivas fácilmente demostrables y cuantificables.

Respecto de los segundos, las disposiciones relativas al planeamiento urbano, al definir el carácter urbanizable de tales predios, están garantizando, como bien lo adujo el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el fallo apelado, la posibilidad real y cierta de que los mismos lleguen a contar con un permiso de urbanismo para el desarrollo de construcciones y con la garantía de disponibilidad de servicios públicos básicos. Dicha posibilidad, estando prevista en las normas de urbanismo, da nacimiento no a unas expectativas inciertas de naturaleza hipotética o conjetural, sino a posibilidades ciertas y reales de urbanizar un inmueble, que se vuelven mucho más ciertas y reales cuando las autoridades competentes ya han expedido la correspondiente licencia de urbanismo.

En el último supuesto, **la imposibilidad jurídica de que los predios sean urbanizados, marca una notoria diferencia frente a los dos supuestos anteriores**, pues bajo ninguna circunstancia se puede esperar que los propietarios de los inmuebles puedan obtener una licencia de urbanismo.

La anterior distinción resulta de gran utilidad, por cuanto en el segundo de los casos el carácter urbanizable de los inmuebles le añade un valor económico indiscutible, que bajo ninguna circunstancia puede ser ignorado por la administración, al momento de realizar la respectiva oferta de compra y de cuantificar el quantum indemnizatorio. En tratándose ciertamente de determinar el valor de un predio urbanizable amparado por una licencia de urbanismo, la sola obtención de la misma coloca al inmueble en una situación jurídica y económica particular y concreta, que repercute indefectiblemente en su precio. En consecuencia, cuando en los procesos de expropiación por vía administrativa se ignora ese factor, el precio ofertado acaba siendo parcial e incompleto y, por lo mismo, alejado del deber que tienen las autoridades de reconocer una indemnización justa y plena, que abarque todos los daños que se deriven de la expropiación.

Como complemento de lo expuesto, resulta pertinente reiterar las mismas apreciaciones contenidas en el fallo mencionado *ut supra*, calendado el 14 de mayo de 2009, en donde se afirmó textualmente lo siguiente:

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. Lo anterior no obsta para que se tengan como ciertos aquellos daños futuros que a pesar de no haberse consolidado todavía, no existe ninguna duda acerca de su advenimiento. Para que el perjuicio exista, resulta completamente indiferente que aquél ya se haya presentado como un hecho existente en plano ontológico o que aparezca como la prolongación cierta y directa de un estado de cosas actual. Al fin y al cabo el daño futuro no es sino una modalidad del daño cierto, tal como lo ha sostenido en reiteradas oportunidades la Sección Tercera de esta Corporación. Los anteriores comentarios llevan a señalar que los daños anejos 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.

De conformidad con las distintas piezas procesales allegadas al proceso, se observa que efectivamente el INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO –IDU- no tuvo en cuenta en este caso que **el inmueble del cual se segregaron las áreas expropiadas**, se encontraba amparado por una licencia de urbanismo válidamente expedida por el Curador Urbano N° 2 de Bogotá. Sin embargo, ello no configura ningún tipo de vicios ni entraña un desconocimiento del deber de garantizar una indemnización justa y plena, pues es claro que **la licencia de urbanismo al habilitar el desarrollo de construcciones en unas áreas claramente individualizadas, no puede hacerse extensiva en sus efectos y alcances a otras áreas que bajo ninguna circunstancia son urbanizables, así formen parte del mismo predio.**

Por lo mismo, si bien la Sala comparte en líneas generales las afirmaciones de la parte actora y del Tribunal, en el sentido de que **los propietarios tienen derecho a que el mayor valor que se derive de la obtención de una licencia de urbanismo sea tenido en cuenta en la determinación del monto de las indemnizaciones expropiatorias, resultaría ilógico extender esas mismas consecuencias a áreas no cobijadas por la licencia de urbanismo**, en donde es impensable el desarrollo de cualquier construcción por estar destinadas, como ocurre en este caso, a la protección del humedal y al desarrollo del sistema vial de la ciudad.

Así las cosas, el dictamen practicado en el curso de la primera instancia no puede ser acogido por la Sala, no tanto por haberle asignado al *“predio urbanizable”* el mismo valor que corresponde al de un *“predio urbanizado”*, sino por haber tasado su valor comparándolo frente a predios urbanizables, aún a pesar de tratarse de un inmueble que de acuerdo con las normas de urbanismo jamás podrá llegar a tener ese mismo carácter, lo cual constituye un error de carácter insalvable que le resta todo valor probatorio a la experticia.

Como si lo anterior fuese poco, considera la Sala que el perito **realizó de manera inapropiada una imbricación del método comparativo o de mercado con el método residual o de potencial de desarrollo**, de que trata la Resolución 762 de 1998 expedida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, promediando en sus

conclusiones los dos valores resultantes de la aplicación de cada uno de esos métodos, lo cual no aparece contemplado en las metodologías adoptadas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Como se recordará el artículo 61 de la Ley 388 de 1997, establece que *“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.**”* (Las negrillas son de la Sala)

De acuerdo con la anterior previsión normativa, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1420 del 24 de julio de 1998, *“por el cual se reglamentan parcialmente el artículo 37 de la Ley 9 de 1989, el artículo 27 del Decreto-ley 2150 de 1995, los artículos 56, 61, 62, 67, 75, 76, 77, 80, 82, 84 y 87 de la Ley 388 de 1997 y, el artículo 11 del Decreto-ley 151 de 1998, que hacen referencia al tema de avalúos.”*, en cuyo artículo 23 se dispuso textualmente lo que sigue:

Artículo 23º.- En desarrollo de las facultades conferidas por la ley al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, **las normas metodológicas para la realización y presentación de los avalúos de que trata el presente Decreto serán señaladas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi,** mediante resolución que deberá expedir dentro de los sesenta (60) días hábiles siguientes a la publicación de este Decreto, la cual deberá publicarse en el Diario Oficial. *[El resaltado no es propio del texto]*

En cumplimiento de la norma transcrita, el Director General del Instituto Geográfico Agustín Codazzi profirió la Resolución 762 del 23 de octubre de 1998,² *“Por la cual se establece la metodología para la realización de los avalúos ordenados por la Ley 388 de 1997”*, en cuyo artículo 14 se definían los criterios a considerar para la estimación del precio de los terrenos en bruto y de las áreas de cesión, de la siguiente manera:

Artículo 14º. Para la estimación del precio de un terreno en bruto, **cuando por las condiciones del mercado no se pueda estimar directamente,** se calculará partiendo del valor del terreno urbanizado, y se aplicará la siguiente fórmula: *[el resaltado es de la Sala]*

² Derogada por el artículo 38 de la Resolución 620 de 2008

$$V.T.B = \%O \left(\frac{V_{tu}}{1+g} \right) C_u$$

En donde:

%O = Porcentaje de ocupación.

V_{tu} = Valor del terreno urbanizado

g = **Ganancia por la acción de urbanizar.** [el resaltado es de la Sala]

C_u = Costos de urbanismo.

(Debe incluir los costos financieros y no solo los de obra)

Parágrafo 1. Para calcular el porcentaje de ocupación es necesario que al lote se le descuente, tanto la superficie correspondiente a las cesiones urbanísticas obligatorias para espacio público de la ciudad, así como el área correspondiente a las afectaciones vigentes sobre el inmueble, en concordancia con lo establecido en el artículo 78 de la ley 388 de 1997.

Parágrafo 2. Es necesario tener en cuenta que las obras de urbanismo guarden relación con el tipo de viviendas que la norma determine.

Como bien se puede observar, la norma transcrita, si bien reconoce las diferencias existentes entre los conceptos de “**terrenos en bruto**” y “**terrenos urbanizados**”, determina que en tratándose de la estimación del precio de los primeros para efectos de cuantificar el monto de una indemnización o compensación, el justiprecio debe realizarse de acuerdo con los valores que corresponderían a un terreno urbanizado, pero sólo **bajo la condición necesaria e inexcusable de que por las condiciones del mercado no se pueda estimar directamente**, debiendo entenderse por “**estimación directa**”, en opinión de la Sala, la resultante de la aplicación del método comparativo o de mercado. Significa lo anterior que sólo puede acudir al método residual o potencial de desarrollo de manera subsidiaria, cuando resulte materialmente imposible la valuación directa del inmueble mediante la aplicación del método comparativo o de mercado.

Por otra parte, observa la Sala que al aplicarse en el dictamen rendido en primera instancia, el método residual, se dejó de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 13 de la Resolución 762 de 1998, en donde se establece que “*Cuando para la estimación del avalúo se acuda a este método, el costo de construcción que se debe restar al total de ventas del proyecto debe hacerse **con sujeción a lo establecido en el artículo 12 de la presente resolución***” [el resaltado es de la Sala], norma que a la letra dispone:

ARTÍCULO 12.- 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 la construcción: 1. Preliminares. 2. Cimientos. 3. Desagües e instalaciones subterráneas. 4. Mampostería 5. Estructura en concreto. 6. Cubierta. 7. Pisos. 8. Enchapes de pisos o muros. 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 en donde se encuentra ubicado el inmueble. El valor total se debe afectar por el factor (AIU), en donde: A = Administración, I = Imprevistos, U = Utilidades.

El valor al cual se le debe aplicar la depreciación, es al 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.

En efecto, de la simple lectura de la experticia rendida en este proceso se observa que en ella no se abordan los aspectos mencionados en los preceptos antes aludidos.

Además de ello, al aplicar el perito el método residual, si bien formuló un proyecto urbanístico hipotético de cuyo costo total descontó el valor estimado del lote de acuerdo con la tasa de incidencia del 14,6% establecida a partir de estudios elaborados por la Lonja de Propiedad Raíz de Medellín, no figura en el dictamen la más mínima evidencia de que se haya descontado **“la utilidad esperada del proyecto constructivo”**, a la cual hace referencia el inciso 2° del artículo 4° de la Resolución 762 de 1998, ni aplicado la fórmula prevista en el artículo 14 de la misma Resolución, en la cual aparece reflejada la deducción de la **“Ganancia por la acción de urbanizar”**.

4.- La juridicidad de la orden impartida al Instituto de Desarrollo Urbano – IDU- relativa a la realización de un nuevo avalúo

Si bien las consideraciones que anteceden son en sí mismas suficientes para atender las súplicas de la entidad apelante, la Sala considera necesario formular las siguientes consideraciones adicionales con respecto al hecho de que en el numeral 4° de la parte resolutive del fallo impugnado, el Tribunal de origen,

invocando las potestades que le confieren los artículos 180 y 233 del C. de P. C.,³ y el artículo 170 del C. C. A.,⁴ haya decidido dejar en manos de la entidad demandada la responsabilidad de elaborar el dictamen definitivo, tras desestimar el avalúo practicado por el perito.

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

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

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

³ **Artículo 180 del C. de P. C. Decreto y practica de pruebas de oficio.** Podrán decretarse pruebas de oficio, en los términos probatorios de las instancias y de los incidentes, y posteriormente, antes de fallar. [...]

Artículo 233 del C. de P. C. Procedencia de la peritación. La peritación es procedente para verificar hechos que interesen al proceso y requieran especiales conocimientos científicos, técnicos o artísticos.

Sobre un mismo punto no se podrá decretar en el curso del proceso, sino un dictamen pericial, salvo en el incidente de objeciones al mismo, en el que podrá decretarse otro. Tampoco se decretará el dictamen cuando exista uno que verse sobre los mismos puntos, practicado fuera del proceso con audiencia de las partes. Con todo, cuando el tribunal o el juez considere que el dictamen no es suficiente, ordenará de oficio la práctica de otro con distintos peritos, si se trata de una prueba necesaria para su decisión. [...]

⁴ **Artículo 170 del C.C.A.. Contenido de la sentencia.** La sentencia tiene que ser motivada. Debe analizar los hechos en que se funda la controversia, las pruebas, las normas jurídicas pertinentes, los argumentos de las partes y las excepciones con el objeto de resolver todas las peticiones. Para restablecer el derecho particular, los organismos de lo contencioso administrativo podrán estatuir disposiciones nuevas en reemplazo de las acusadas, y modificar o reformar éstas.

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

Por razones de simple lógica, es preciso que el dictamen a rendir sea elaborado con la más absoluta transparencia, imparcialidad y sinceridad, propósitos éstos que serían imposibles de alcanzar, de permitirse que las valoraciones sean efectuadas por una de las partes, pues es de esperarse que ésta, movida por sus propios intereses, adopte posturas completamente sesgadas y poco objetivas. La providencia impugnada, al permitir que el dictamen sea rendido directamente por el INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO –IDU-, está impidiendo que el mismo sea objeto de tacha por la parte actora y está dando lugar al incumplimiento de la obligación que tiene el Tribunal de valorar el resultado de la experticia conforme a los dictados de la sana crítica, desconociendo con ello principios cardinales del proceso así como los derechos y garantías procesales de que son titulares los propietarios del inmueble expropiado, quienes precisamente han hecho uso de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, para que sea la jurisdicción y no la administración la que determine cual es el monto justo y pleno de la indemnización.

Teniendo en cuenta el acervo de razones que anteceden, la Sala revocará la sentencia apelada, tal como se dispondrá en la parte motiva de esta providencia.

5.- Las objeciones relativas a la fecha del dictamen

Tal como se mencionó *ut supra*, el apelante le reprocha al dictamen practicado en la primera instancia, el desconocimiento del artículo 61 de la ley 388 de 1997, según el cual “[...] *el valor comercial de la expropiación se determinará teniendo en cuenta la reglamentación urbanística, municipal o distrital vigente al momento de la oferta de compra, a saber, 29 de septiembre de 2004, sin embargo el perito aplicó la vigente a la fecha de la expropiación, es decir, 27 de diciembre de 2004, que es distinto y no se ajusta a los (sic) mandado por la ley. En efecto, según puede verse en el dictamen, página 28, el valor del metro cuadrado*

calculado corresponde al valor atribuido el 27 de diciembre de 2004, fecha de la expropiación, y no al 29 de septiembre de de 2004, fecha de la oferta de compra, como debió haber sido. [El subrayado es propio del texto]⁵

Sin necesidad de profundizar en el análisis del anterior argumento, advierte la Sala que la licencia de urbanismo otorgada por el Curador Urbano número 2° de Bogotá, es anterior a la expedición de los actos administrativos acusados, al haber sido proferida el día 10 de febrero de 2004. Lo anterior permite predicar que la *“reglamentación urbanística, municipal o distrital”* vigente al momento de la oferta de compra (29 de septiembre de 2004) era exactamente la misma que existía al momento de ordenarse la expropiación (27 de diciembre del mismo año), y no obra en el proceso ningún medio de prueba que indique que en el transcurso de esos tres meses del año 2004 se haya producido un cambio en la mencionada reglamentación. Por lo anterior, sobrada razón tiene el recurrente cuando argumenta que *“[...] carece de importancia la mención a si el dictamen se elaboró con fecha septiembre o diciembre de 2004, toda vez que la normatividad aplicable al predio no varió dentro de ese tiempo.”* Por lo expuesto, considera la Sala que las razones aducidas por el Tribunal para soslayar el dictamen pericial carecen de fundamento jurídico.

Con fundamento en las razones expuestas, se impone la revocatoria de la decisión proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 5 de marzo de 2009 y la denegación de las pretensiones de la demanda, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de la presente providencia.

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

FALLA

Primero.- REVÓCASE la Sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el día 5 de marzo de 2009, de acuerdo con las consideraciones expuestas en esta providencia.

Segundo.- DENIÉGANSE las pretensiones de la demanda.

⁵ Ver folio 355 del cuaderno principal.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 24 de marzo de 2011.

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA MARÍA ELIZABETH GARCÍA G.
Presidente

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO MARCO ANTONIO VELILLA MORENO
Ausente con excusa