

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, veinticinco (25) de junio de dos mil veinte (2020).

**Magistrado Ponente:** FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
**Expediente:** No. 25000-23-41-000-2016-01007-00  
**Demandantes:** YALILE RUÍZ GAMA Y OTRO  
**Demandados:** BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL -  
INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO  
(IDU)  
**Referencia:** NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL  
DERECHO  
EXPROPIACIÓN POR VÍA  
ADMINISTRATIVA

Decide la Sala la demanda presentada por los señores Yalile Ruiz Gama y Misael Caro Cruz por intermedio de apoderada judicial en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho regulado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en contra de Bogotá Distrito Capital y el Instituto de Desarrollo Urbano (fls. 1 a 21).

**I. PRETENSIONES**

De conformidad con el escrito de la demanda y su reforma (fls. 1 a 21 y 148) la parte actora elevó finalmente las siguientes súplicas:

**"DECLARACIONES SUBSIDIARIAS**

1. (...) acorde con el artículo 58 de la Constitución Política; numeral segundo del artículo 68 de la Ley 388 de 1997; sentencia 1074 de 2002 de la corte Constitucional y sentencia C-474 del 2007, se declare la nulidad parcial de la Resolución no. 58352 del 24 de agosto de 2015 "por la cual se ordena una expropiación por vía administrativa" modificando el artículo segundo, tercero y cuarto "valor de precio indemnizatorio, forma de pago y

*apropiaciones presupuestales” la cual fue confirmada en todas sus partes por la Resolución no. 63159 del 29 de octubre de 2015, “por la cual se resuelve un recurso de reposición” ordenado pagar el precio justo.*

2.- Que de acuerdo con el parágrafo 2 del artículo 67 de la Ley 388 de 1997, se declare a mis mandantes se encuentran exentos de los pagos tributarios que por razones de expropiación administrativa les obligaron a cancelar, toda vez que si optaron por la vía contenciosa administrativa, fue por la necesidad a que los llevó el Instituto de Desarrollo Urbano IDU, al ofertar un precio injusto, así como por la falta de negociación más no por capricho de la demandante.

3.- Que como consecuencia de lo anterior se condene al Instituto de Desarrollo Urbano IDU, a ajustar el precio y así pagar a mis mandantes Yalile Ruiz Gamboa y Misael Caro Cruz, los valores que en adelante relaciono y/o de conformidad con lo que resulte probado en el proceso, montos que han de ser actualizados en su valor.

## **2.1 (sic) DAÑO EMERGENTE**

2.1.1 La suma de trescientos seis millones setecientos cuarenta y un mil doscientos setenta y dos pesos m/cte, (\$306.741.272,00) por ajuste al valor ordenado y pagado con la Resolución no. 58351 del 24 de agosto de 2015, confirmada en todas sus partes por la Resolución no. 63159 del 29 de octubre de 2015, por concepto de terreno y construcción del inmueble ubicado en la calle 131 F no. 92 – 28/ de Bogotá, identificado con cédula catastral 0009204710700000000, Chip AAA0129PUXS y matrícula inmobiliaria 50N-20428703.

2.1.2 la suma que corresponda al pago de notaría y registro por la compra que deba realizar mi mandante en reposición del bien expropiado, como gastos notariales proporcional al valor que se declare en la sentencia, así:

Gastos notariales: 3x1000

Iva gastos notariales: (16%)

Gastos de escrituración

Gastos de registro 0.5%

Beneficencia: (1%).

2.1.3 Los gastos de desconexión de servicios públicos así:

Energía Codensa retiro de 1 acometida y 1 medidor, conexión residencial \$91.472.

Acueducto EAAB un medidor con suministro de tapón macho de hg \$131.032,00.

2.1.4 El valor de seis millones ochocientos doce mil quinientos veintiún pesos m/cte (\$6.812.521,00) equivalente al 2.5% que les retuvo el Instituto de Desarrollo urbano IDU, por enajenación de los bienes raíces, toda vez que la aplicación de la tabla de la tarifa tributaria ha sido aplicada de manera indebida, ya que mis mandantes deben ser exentos de la misma por ser expropiación

*administrativa por la decisión unilateral y arbitraria del precio ofertado por parte del IDU, y que en el peor de los casos la retención correspondía al 1.5%, máxime cuando no se evalúo de manera individual la retención sino que lo tomaron como si los dos fueran uno solo.*

*2.1.5 El valor de un millón setecientos ochenta y siete mil ochocientos pesos m/cte (\$1.787.800,00) equivalente al 20% de retención que les realizó el IDU de los dineros que reconocieron como lucro cesante, en razón a que no hay justificación legal para retener dineros por ingreso de arrendamiento.*

*2.1.6 El valor que se determine a través de perito designado por el Honorable tribunal, donde se determine el valor de la plusvalía no reconocido en la indemnización y que eleva el precio del bien expropiado por el anuncio del proyecto de no haber sido expropiado y que tienen derecho por haber cancelado la valorización.*

*3 A la sentencia que le ponga fin al proceso se le dará cumplimiento en los términos de los artículos 192 de CCA.” (fls. 1 a 3 - negrillas, subrayado y mayúsculas sostenidas del texto original).*

## II. H E C H O S

Como fundamento fáctico de las pretensiones invocadas en la demanda la parte actora narró, en síntesis, lo siguiente:

1) Los actores adquirieron por prescripción adquisitiva de dominio el inmueble ubicado en la calle 131F no. 92-28 de la ciudad de Bogotá, la sentencia se protocolizó a través de escritura pública número 1869 de 30 de septiembre de 2004 en la Notaría décima de Bogotá, con folio de matrícula inmobiliaria número 50 N – 20428703, con una extensión de terreno de 72 metros cuadrados sobre el cual se encuentra una construcción de cuatro plantas.

En la primera planta se encuentra construido un apartamento el cual consta de una sala comedor, 2 alcobas, cocina abierta enchapada, gas natural, 1 baño, 1 garaje y escaleras de acceso.

En la segunda planta también se encuentra construido un apartamento independiente el cual consta de una sala comedor, 3 alcobas, 1 baño, 1 cocina integral a gas natural.

Existe otro apartamento independiente que consta de sala comedor, 1 alcoba, cocina, 1 baño y escaleras de acceso.

En la tercera planta existe un apartamento independiente que consta de sala comedor, 1 alcoba, 1 baño, 1 cocina abierta y escaleras para acceso.

En la cuarta planta existe una terraza cubierta en teja, tanque de reserva, apartamento independiente que consta de 2 alcobas, concina y un baño.

2) El 9 de diciembre de 2014 el IDU mediante Resolución no. 106572 determinó la adquisición del inmueble por vía administrativa y constituyó la oferta de compra por el monto de \$272.500.840 por concepto de terreno y construcción, más \$8.939.000 como indemnización por lucro cesante y \$6.765.299 como daño emergente, valores estos que no se ajustan a la realidad.

3) La parte demandada realizó la oferta de compra con fundamento en el avalúo comercial número 2014-1915 de 22 de octubre de 2014 que por convenio interinstitucional llevó a cabo con la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital - UAECD el cual se realizó sin tener en cuenta las sentencias C-1074 de 2002 y C-476 de 2007 expedidas por la Corte Constitucional y con desconocimiento además de algunos de las normas del Decreto 1420 de 1998 y las Resoluciones 620 de 2008, 898 y 1044 del 2014.

4) Para la fecha de elaboración del avalúo comercial por parte de la UAECD, esto es, el 22 de septiembre de 2014, el inmueble se encontraba clasificado en estrato 2, sin embargo, por reclamación realizada ante la secretaría de planeación distrital el 15 de mayo de 2015 mediante Resolución no. 0023 de ese mismo año se reconoció que este predio correspondía al estrato 3 y durante más de 10 años este no sufrió modificación, hecho que varía de manera ostensible el valor del bien expropiado y que demuestra que a este sector de inmuebles afectados la administración distrital a pesar de no haber variado las características no le había modificado este aspecto, debiendo por tanto reconocer este hecho la parte demandada más aun cuando la

secretaria de planeación es la encargada de poner en conocimiento de la entidad expropiante los predios a expropiar.

- 5) La indemnización fue impuesta por el Instituto de Desarrollo Urbano IDU con fundamento en el avalúo comercial no. 2014-1915 de la UAECD desconociendo que se trata de un inmueble con apartamentos independientes que generan ingresos que, de no ser por la medida de expropiación corresponderían a la pensión vitalicia de los demandantes, además, confundió ese avalúo con el concepto de dicha indemnización omitiendo consultar los intereses de la parte afectada y de la comunidad respecto de los daños ocasionados con esos actos.
- 6) Como el ofrecimiento no se acercaba al valor comercial del inmueble objeto de expropiación y que generaba un detrimento patrimonial y empobrecimiento se decidió no aceptar la oferta, en consecuencia la parte demandada, esto es, el IDU, mediante Resolución no. 58351 de 24 de agosto de 2015 decidió continuar con la tercera etapa del procedimiento ordenando la expropiación por vía administrativa.
- 7) Contra el citado acto administrativo se interpuso recurso de reposición el cual fue resuelto por el Instituto de Desarrollo Urbano IDU mediante la Resolución no. 63159 de 29 de octubre de 2015 confirmando en todas sus partes el acto impugnado.
- 8) El Instituto de Desarrollo Urbano IDU no puso a disposición inmediata los dineros ordenados en la Resolución no. 58351 de 24 de agosto de 2015 así como tampoco comunicó para acercarse a recibirlas incumpliendo por tanto el mandato del numeral 2 del artículo 70 de la Ley 388 de 1997, dejándoles la zozobra y la carga de tener que estar pendiente de ello pues frente a la amenaza de enviarlos a un juzgado ellos se preocuparon y solo hasta el 21 de diciembre del 2015 se les hizo entrega de los cheques por valor de \$138.986.471 a cada uno de los demandantes.
- 9) El IDU, no siendo suficiente con el valor irrisorio que ofertaron inicialmente de \$288.205.139, en la segunda Resolución distinguida con el no. 58351 de

24 de agosto de 2015 disminuyó el valor descontando el reconocimiento de desconexión de servicios públicos, impuesto predial sin especificar de qué año y gastos de escrituración del predio a adquirir, arrojando la suma de \$286.573.264 para finalmente entregar un pago neto de \$277.972.944.

10) La parte demandada omitió cumplir los artículos 23 y 37 de la Ley 1682 de 2014 los cuales determinan que la indemnización debe realizarse de manera integral en donde se incluya el daño emergente y el lucro cesante, pero, el IDU no pagó ni ordenó cancelar en la indemnización el valor por concepto de lucro cesante al cual tenían derecho.

11) La entidad expropiante, además de todos los perjuicios económicos que causó, al momento del pago realizó una retención por la suma de \$6.812.521 por concepto de retención por enajenación del bien con una tasa del 2.5%, además de \$1.787.800.00 por concepto de retención por los ingresos del lucro cesante equivalente a un 20%, no obstante haber realizado otros descuentos en la resolución de expropiación reduciendo así ostensiblemente inclusive el valor ofertado.

12) Con el valor finalmente pagado por el Instituto de Desarrollo Urbano IDU de \$277.972.944 se empobreció su pecunio, pues, según el avalúo comercial realizado por la firma Sarmiento & Osorio Soluciones Inmobiliarias el 19 de enero de 2015, el cual cumple con todos los requisitos de ley, se determinó como valor comercial del inmueble la suma de \$579.242.112.

13) No se oponen a la expropiación ni tampoco al interés general sino que, se reprocha el hecho de que no se realizó una negociación voluntaria dado que fue injusto el valor ofertado por lo que tomaron la decisión de someter la ponderación de la indemnización al control contencioso administrativo.

14) Yalile Ruiz Gamba es ama de casa y sus ingresos dependen de los arriendos que percibía del bien inmueble y por ello no será posible recuperarlo.

15) Debido a que los pagos que como indemnización reconoció el IDU es ínfimo e injusto el concejo de Bogotá a través del concejal Hosman Martínez citó a debate de control político a dicha entidad el 21 de abril de 2015, sesión en la cual casi que al unísono todos los concejales participaron exigiéndole al IDU se cancelara el precio justo ya que existían los recursos para ello y que no atropellaran a las personas que fueran expropiadas.

16) En el debate de control político se ordenaron unas mesas de trabajo con representantes de las entidades IDU y Catastro Distrital de las cuales se realizaron estas peticiones concretas:

a) Que se entregara copia del avalúo que debió realizarse al sector afectado, previamente a anunciarse el proyecto de la vía para efectos de la plusvalía dado que a algunos predios pese a estar afectados se les cobró valorización y que a la fecha no había emitido respuesta.

b) Se abstuvieran de condicionar a los afectados en el sentido de entregar el bien inmueble expropiado a cambio del reconocimiento del lucro cesante.

c) Que no se presionara con la orden de demolición de los bienes expropiados y que se adquirieran por negociación voluntaria.

d) Que se revisara el porcentaje de retención que se les estaba realizando en el pago toda vez que lo estaban haciendo con el 2.5% cuando en la tabla tributaria podría ser el 1.5%.

17) La entidad demandada no llevó a cabo la etapa de negociación pues se limitó a emitir una resolución de oferta y a esperar los 30 días para que los propietarios tomaran la decisión de aceptar o no el valor impuesto sin dar la oportunidad de contradecir, confundiendo la oferta para negociar con la imposición del valor sin dar oportunidad a los afectados de ser escuchados en audiencia para ponderar el valor.

### III. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

Para sustentar las pretensiones la parte demandante adujo la violación de los artículos 2, 4, 6, 13, 58, 83 y 124 de la Constitución Política, los artículos 67, 68 y 70 numerales 2 y 4 de la Ley 388 de 1997, los artículos 23 y 37 de la Ley 1682 de 2014, el Decreto 1420 de 1998 y las Resoluciones 620 de 2008, 898 y 1044 del 2014 expedidas por el IGAC.

En explicación de ese quebranto normativo expuso que además de la negativa y omisión de pagar el valor de precio justo como indemnización en los actos acusados se incurrió en falsa motivación puesto que están soportados en un avalúo comercial que tiene falencias con quebranto del ordenamiento jurídico, por las siguientes razones:

- 1) El numeral 2 del artículo 70 de la Ley 388 de 1997 determina que “*una vez ejecutoriada la decisión por vía administrativa, por no haberse formulado el recurso de reposición dentro del término legal o por haber sido decidido el recurso interpuesto en forma negativa, la decisión producirá los siguientes efectos: (...) 2. La entidad que ha dispuesto la expropiación pondrá a disposición inmediata del particular expropiado, según sea el caso, el valor total correspondiente o el porcentaje del precio indemnizatorio que se paga de contado y los documentos de deber correspondientes a los cinco contados sucesivos anuales del saldo. Si el particular no retira dichos valores y los documentos de deber dentro de los diez días siguientes a la ejecutoria, la entidad deberá consignarlos en la entidad financiera autorizada para el efecto a disposición del particular, y entregar copia de la consignación al Tribunal Administrativo en cuya área de jurisdicción se encuentre ubicado el inmueble dentro de los diez (10) días siguientes, considerándose que ha quedado formalmente hecho el pago*”, texto declarado exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-1074 de 2002 en el entendido de que en caso de expropiación de vivienda personal o familiar, única y actual, procede el pago en efectivo y en un solo contado salvo acuerdo en contrario.

2) La entidad demandada nunca puso a disposición inmediata los dineros por cuenta de la expropiación, resaltándose que la orden de pago no. 4778 la expidió la dirección técnica financiera el día 15 de diciembre de 2015 -según acta de entrega- a pesar de que la reserva presupuestal es la número 4913 de 11 de diciembre de 2014, emitiéndose el comprobante de pago no. 4778 por la subdirección de la tesorería y recaudo del IDU solo hasta el 2 de diciembre de 2015 con el agravante de que esto jamás fue comunicado, entregándoles el cheque de pago solo hasta el día 21 de diciembre de 2015.

La entidad demandada no puede escudar la violación de la ley en el procedimiento interno de la misma ya que la norma es clara en fijación de los términos para poner a disposición inmediata para que sean retirados dentro de los diez días siguientes.

3) El numeral 4 del artículo 70 de la Ley 388 de 1997 dispone que “*4. En caso de que los valores y documentos de deber no se pongan a disposición del propietario o no se consignen dentro de los términos señalados en el numeral 2 de este artículo, la decisión de expropiación por vía administrativa no producirá efecto alguno y la entidad deberá surtir nuevamente el procedimiento expropiatorio.*”

Por tanto el procedimiento expropiatorio debió surtirse nuevamente puesto que quedó sin efecto por omitirse poner a disposición los dineros del bien expropiado de manera inmediata, entregándolos dos meses después de expedido el acto administrativo demandado sin que se diera explicación alguna o se les comunicara a los afectados dicha situación.

4) Se vulneraron los artículos 2, 4, 6,13, 58, 83 y 124 de la Constitución Política debido a que la entidad demandada al dejar de pagar el valor de la indemnización justa violentó los postulados de imparcialidad y buena fe, como también desconoció los fines esenciales del Estado por omisión del ejercicio de sus funciones e incurriendo en un enriquecimiento ilícito y como consecuencia empobreciendo a los demandantes.

5) El artículo 68 de la Ley 388 de 1997 consagra que “cuando habiéndose determinado que el procedimiento tiene el carácter de expropiación por vía administrativa, y transcurran treinta (30) días hábiles contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo de que trata el artículo 66 de la presente ley, sin que se haya llegado a un acuerdo formal para la enajenación voluntaria contenido en un contrato de promesa de compraventa, la autoridad competente dispondrá mediante acto motivado la expropiación administrativa del bien inmueble correspondiente”

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

6) En el numeral 2 del artículo 68 de la Ley 388 de 1997 al enunciar los elementos que debe contener el acto administrativo motivado mediante el cual se decide la expropiación el legislador aludió exclusivamente al “valor del precio indemnizatorio y la forma de pago” sin hacer mención al avalúo comercial del inmueble como sí lo hizo en el artículo 67 *ibidem*, lo que muestra que el legislador estableció para esa etapa unos presupuestos diferentes a los de la etapa de oferta y negociación en los que se toma como base dicho avalúo.

7) Fracasada la negociación corresponde a la administración al momento de decidir la expropiación mediante un nuevo acto administrativo efectuar la fijación de la indemnización previa a que alude el artículo 58 de la Constitución Política “consultando los intereses de la comunidad y del

"afectado", fijación que no se limitaba a la reiteración del avalúo comercial que sirvió de base para la negociación que no pudo concretarse, sin embargo en este caso no se consultaron los intereses del afectado como tampoco se tuvieron en cuenta las condiciones de salud, edad, ingresos y su profesión.

8) Por tratarse de un acto motivado la administración, previa audiencia del interesado, según las reglas generales del Código Contencioso Administrativo aplicables para el caso de actos de carácter particular que afectan a los particulares debía hacer una exposición razonada no solamente de los motivos de utilidad pública o de interés social y de las condiciones de urgencia que se invocaron para justificar la expropiación sino, también del valor del precio indemnizatorio y de la forma de pago, valoración y motivación que servían al afectado con la expropiación para controvertir el acto respectivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo en armonía con el artículo 58 de la Constitución Política que establece que la expropiación podrá adelantarse por vía administrativa en los casos que señale el legislador sujeta a posterior acción contencioso administrativa incluso respecto del precio.

No puede afirmarse entonces que en el caso de la expropiación por vía administrativa el único valor que puede tomarse en cuenta por la administración para efectos de determinar el precio indemnizatorio que se pagará a los propietarios del bien expropiado sea el avalúo comercial.

9) En relación con los artículos 67 y 68 de la Ley 388 de 1997 la Corte Constitucional en sentencia C-1074 de 2002 dispuso que como el procedimiento de expropiación por vía administrativa no escapa a los requisitos constitucionales la administración debe ponderar los intereses de la comunidad y del interesado para determinar el valor de la indemnización y su forma de pago.

10) Del examen sistemático del texto de las disposiciones acusadas examinadas dentro del contexto del capítulo VIII de la Ley 388 de 1997 no se desprende que con estas se haya determinado por el legislador que en el

caso de la expropiación por vía administrativa el precio indemnizatorio que se pagará será únicamente "*el avalúo comercial*".

El avalúo comercial, según se desprende del artículo 67 de la Ley 388 de 1997, es un valor tomado en cuenta por el legislador en la etapa de enajenación voluntaria y se predica solamente de la oferta hecha por la administración al dueño del bien a expropiar como base para la misma, el precio indemnizatorio que se pagará por el bien corresponde fijarlo a la administración mediante acto administrativo motivado conforme al artículo 68 *ibidem*, en el que se deben ponderar los intereses de la comunidad y del particular para determinar el valor y la forma de pago de la indemnización y garantizar así el respeto del artículo 58 constitucional.

11) Independientemente de que se trate de una expropiación por vía judicial o por vía administrativa la indemnización debe ser previa y justa de conformidad con lo dispuesto por la Constitución y la Corte Constitucional en la sentencia C-1074 de 2002, lo cual comporta que el valor comercial del bien como constitutivo del precio indemnizatorio reconocido al propietario del bien expropiado previamente a la entrega del mismo permita satisfacer en determinadas circunstancias esos requisitos, en otras circunstancias ello no sea así, como se precisó en la citada sentencia de constitucionalidad dado que el valor de la indemnización debe ser calculado consultando los intereses de la comunidad y del particular, por lo que es posible que en ciertos casos específicos la indemnización tenga que cumplir una función restitutiva pero, en otros, solo una función compensatoria.

12) Si bien el constituyente quiso que en el caso de la indemnización por vía administrativa interviera la jurisdicción en lo contencioso administrativo ello no significa que solamente a ella corresponda determinar la indemnización respectiva y en consecuencia se limite la actuación de la administración a reconocer el avalúo comercial del bien expropiado, precisamente en función de la valoración de los intereses de la comunidad y del afectado, a la administración le corresponde analizar la afectación que en cada caso se produzca con la expropiación para poder fijar así el precio indemnizatorio respectivo que, no es solamente un *precio* sino precisamente un *precio*

*indemnizatorio*, que se debe fijar previamente a la entrega del bien y que debe tener en cuenta todos los elementos de afectación que en el caso concreto comporte la expropiación.

Entender que solo después de decidida la expropiación, pagado el avalúo comercial y producida la entrega del bien podrán valorarse eventualmente por el juez contencioso administrativo aquellos aspectos de la indemnización debida por la expropiación que desborden el valor comercial del bien objeto de la misma resulta contrario a la Constitución.

13) El IDU confundió el avalúo comercial realizado por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital con el valor que debía reconocer por indemnización y elevarlo a precio justo por las siguientes razones:

- a) No consultó los intereses de los demandantes, entre estos la situación de la señora Yalile Ruiz Gamba quien no labora por ser ama de casa.
- b) La edad del inmueble pues las construcciones son recientes por tanto el metro cuadrado de estas no puede regirse como antiguas sino con un estado de conservación menor a diez años.
- c) La tipología que utilizó la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital es la acorde para vivienda de interés social y/o avalúo catastral mas no es la adecuada para un avalúo comercial con fines de expropiación
- d) El IDU no tuvo en cuenta que para la fecha (sic) en Bogotá se ha incrementado en un 83% el valor de los inmuebles lo que impide adquirir uno de similares características en un sector estrato tres como lo era el de la expropiación.
- e) El IDU profirió la resolución de expropiación sin motivar la indemnización reconocida en ella pues se limitó a ordenar el pago reportado en un avalúo comercial que realizó otra entidad del distrito (catastro) en el que unieron poder en contra del particular, pues, a pesar de que la secretaría de planeación tenía conocimiento de los predios que serían afectados para

expropiación a estos no se les modificó en más de 10 años el estrato, congelándolo en estrato 2 cuando en realidad correspondía al 3 y así determinaron los valores de adquisición.

14) El IDU desconoció el Pacto de San José de Costa Rica y la Declaración de los Derechos del Hombre que prevén el pago de un 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.

15) Se violó el artículo 2 del Decreto 1420 de 1998 según el cual “*se entiende por valor comercial de un inmueble el precio más probable por el cual éste se transaría en un mercado donde el comprador y el vendedor actuarían libremente, con el conocimiento de las condiciones físicas y jurídicas que afectan el bien.*”

16) Se impuso un valor determinado por otra entidad del distrito que a la postre viene siendo el mismo interesado en expropiar, sin la libre actuación del afectado, pues, ni siquiera se consultaron la conclusión del avalúo así como tampoco los elementos que se tuvieron en cuenta para el resultado.

Sobre el punto debe tenerse en cuenta que el artículo 3 *ibidem* preceptúa que “*la determinación del valor comercial de los inmuebles la harán, a través de un avalúo, el INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI, la entidad que haga sus veces o las personas naturales o jurídicas de carácter privado registradas y autorizadas por las lonjas de propiedad raíz del lugar donde se ubiquen los bienes objeto de la valoración.*”

17) El IDU no tuvo en cuenta otro concepto de avalúo ciñéndose de manera unilateral al IGAC (sic), desconociendo que podrían haber realizado una licitación con Unilonjas o peritos privados para obtener otro concepto y promediar pues, se dejó al arbitrio de la administración distrital, realizando un convenio interinstitucional que también costó dinero para que se realizaran los avalúos de interés para el mismo expropiante, dejando en letra muerta el artículo que pretendía que las entidades tuvieran en cuenta los avalúos de

particulares, abusando del poder, pues, se adujo que por ser del distrito son los únicos que pueden realizar los avalúos.

18) La estratificación económica fue congelada en estrato 2 por el distrito, cuando realmente correspondía a estrato 3.

#### **IV. TRÁMITE Y CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

##### **1. La admisión de la demanda**

- a) Efectuado el respectivo reparto (fl. 128) correspondió el conocimiento del asunto al magistrado ponente de la referencia inicial quien por auto de 19 de mayo de 2016 (fl. 130) inadmitió la demanda y, una vez fue subsanada a través de auto de auto de 16 de junio de 2016 (fls. 135 a 136 *ibidem*) fue admitida y se ordenó la notificación a la parte demandada.
- b) El auto admisorio de la demanda fue notificado el 12 de octubre de 2016 en forma personal mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales a la Alcaldía Mayor de Bogotá - Instituto de Desarrollo Urbano, al Procurador Administrativo Delegado ante esta Corporación y a la Directora de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (fls. 140 a 146 cdno. ppal.).
- c) Mediante auto de 9 de febrero de 2017 se admitió la solicitud de llamamiento en garantía frente a la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – UAECD y se admitió el escrito de reforma de la demanda (fls. 156 159).
- d) A través de auto de 18 de mayo de 2017 se decretaron las pruebas oportunamente solicitadas por las partes (fls. 189 a 192), providencia que fue impugnada y confirmada por auto de 15 de junio de ese mismo año (fls. 211 a 213)

- e) Por auto de 6 de julio de 2017 (fls. 228 y 229) se requirió a la perito Diana Patricia Osorio Abello para que aclarara y complementara el dictamen aportado con la demanda, se corrió traslado a las partes del informe bajo juramento rendido por el IDU, se reprogramó un testimonio por solicitud de la UAECD y se requirió al auxiliar de la justicia Adolfo Tapias Poveda para que aportara el dictamen pericial que se le encomendó.
- f) Mediante auto de 6 de octubre de 2017 (fls. 310 a 312) se dio cuenta de las objeciones por error grave formuladas por el IDU al dictamen aportado con la demanda por la sociedad Sarmiento & Osorio así como de las formuladas por el IDU y la UAECD al dictamen rendido por el auxiliar de la justicia Adolfo Tapias Poveda respecto de las cuales se puso de presente que se resolverían en la sentencia, de igual manera se fijaron honorarios al perito y se requirió al IDU para que complementara el informe escrito rendido bajo juramento.
- g) A través de auto de 17 de octubre 2017 (fl. 34) se reprogramó la diligencia de recepción de testimonios y se corrió traslado a las partes de la aclaración y complementación del dictamen realizada por el auxiliar de la justicia Adolfo Tapias Poveda.
- h) El 14 de noviembre de 2017 se llevó a cabo la audiencia de recepción de testimonios (fls. 355 a 358).
- i) A través de auto de 16 de enero de 2018 se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión (fls. 365 y 366).

## 2. Contestación de la demanda

### 2.1 Instituto de Desarrollo Urbano (IDU)

La citada entidad contestó la demanda y su reforma (fls. 161 a 182 cdno. ppal.) en los siguientes términos:

- 1) El IDU expidió la Resolución no. 106572 de 9 de diciembre de 2014 “*por la cual se determina la adquisición de un inmueble por el procedimiento de la*

*expropiación por vía administrativa y se formula una oferta de compra"* en donde se estableció el valor del precio indemnizatorio en la suma de \$288.205.000 que comprendía: a) \$272.500.840 por concepto de avalúo comercial, terreno y construcción, b) el monto de \$8.939.000 por concepto de indemnización por lucro cesante y, c) el valor de \$6.765.299.00 por concepto de indemnización por daño emergente, valores que fueron determinados en informe técnico de avalúo comercial no. 2014-1915 de 22 de octubre de 2014.

- 2) La indemnización no fue injusta como lo manifiesta el demandante pues fue ajustada a derecho ya que fue previa, cumple con la función reparatoria y se sustentó en un avalúo que fue realizado de conformidad con los ordenamientos legales que rigen la materia.
- 3) El estrato socioeconómico considerado en el informe técnico de avalúo número 2014-1915 de 22 de octubre de 2014 fue el vigente al momento de la elaboración de este en consonancia con lo establecido por la secretaría de planeación distrital quien, es la entidad con el deber misional de asignar el estrato socioeconómico de los predios en Bogotá en armonía con el artículo 1 del Decreto 291 de junio de 2013.
- 4) No es cierto que el cambio de estrato del sector varié de manera ostensible el valor del bien expropiado como lo afirma el demandante toda vez que el estrato socioeconómico para determinar la asignación de valores por metro cuadrado de terreno está inmerso en los valores concluyentes por la oferta y la demanda de bienes inmuebles del sector, es decir en la oferta de venta de un bien inmueble se contemplan todas las características físicas, normativas, económicas y de estratificación que corresponden al sector consideradas en la proporción que determine el ofertante.
- 5) En el estudio de mercado anexo al informe técnico de avalúo que le fue entregado en la notificación al demandante el 18 de diciembre de 2014 se puede verificar que se tomaron las ofertas de venta de inmuebles del mismo sector donde se encuentra ubicado el predio objeto de expropiación, con las mismas características geográficas normativas y de estrato.

6) No es cierto que la indemnización tasada fuese determinada por el IDU ya que la entidad asignada para establecer la indemnización es la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – UAECD quien especificó la indemnización dentro del avalúo no. 2014-1915 con base en la documentación aportada por la titular del derecho real de dominio con las radicaciones números 20145261466422 y 20145261603232 de 27 de agosto de 2014 y 25 de septiembre de ese mismo año en los cuales se adjuntaron 4 contratos de arrendamiento con la siguiente descripción:

Pérdida de utilidad por renta (arrendamiento)

Descripción	Arrendatario	Valor contrato	Valor reconocido
Arriendo 1	Miguel Antonio Caro Ruiz	\$350.000	\$2.100.000
Arriendo 2	Gloria Elsa Ruiz	\$450.000	\$2.700.000
Arriendo 3	Jorge Vargas	\$350.000	\$2.100.000
Arriendo 4	Magnolia Arango	\$400.000	\$2.4000
Total pérdida de utilidad por renta			\$9.300.000

7) Debido a la no aceptación de la oferta de compra cumpliendo con la normatividad vigente el IDU profirió la Resolución no. 58351 de 24 de agosto de 2015 “*por la cual se ordena una expropiación por vía administrativa*”, acto administrativo en el que se fijó el valor del precio indemnizatorio en la suma de \$286.573.264 comprensivo de los siguientes elementos: a) la suma de \$272.500.840 por concepto de avalúo comercial terreno y construcción, b) el monto de \$8.939.000 por concepto de indemnización por lucro cesante y, c) el valor de \$5.133.424 por concepto de indemnización por daño emergente, valores que fueron determinados según informe técnico de avalúo comercial no. 2014-1915 de 22 de octubre de 2014 y según el informe de reconocimiento económico RT no. 44228 elaborado por el grupo económico de la dirección técnica de predios del IDU de 4 de febrero de 2015.

8) Los valores comerciales de las tipologías constructivas son de conocimiento del propietario mediante la entrega de la copia del informe de

avalúo en el momento de la oferta de compra del predio, sin embargo en oficio IDU número 20155260260692 interpuesto por el propietario solicitando la revisión del avalúo en mención no presentó objeciones al respecto, por tal motivo no es cierto que el actor no haya tenido oportunidad de objetar los mencionados valores, la respuesta a este oficio de solicitud de revisión se emitió con la radicación número IDU 20153250355451.

9) El valor indemnizatorio se puso a disposición de los demandantes en forma pronta por cuanto previamente a la entrega de los dineros mencionados se debe cumplir con los trámites internos por parte del IDU, en el presente caso luego de realizados dichos trámites se puso el dinero a disposición de los actores, igualmente mediante comunicación telefónica por parte del abogado que manejaba el expediente se les comunicó a los demandantes la información necesaria para reclamar el respectivo cheque de pago.

10) La suma entregada como valor del precio indemnizatorio fue de \$138.986.471.00 para el señor Misael Caro Cruz y la suma de \$138.986.472 para la señora Yalile Ruiz Gamba.

11) Si bien el pago debe hacerse inmediatamente después de ejecutoriada la resolución de expropiación también lo es que el término inmediato debe interpretarse en el entendido de que el pago se ajuste a los reglamentos internos de la entidad atendiendo a los trámites presupuestales necesarios para el desembolso del dinero, sin que ello implique vicios de nulidad en el procedimiento de expropiación administrativa.

12) En la Resolución no. 63159 de 29 de octubre de 2015 “*por la cual se resuelve un recurso de reposición*” (sic) frente a la indemnización del daño emergente por un valor de \$6.765.299.00 se descontaron los siguientes factores: a) por gastos de escrituración del predio a adquirir por IDU el monto de \$515.911.00, b) por desconexión de servicios públicos la suma de \$393.964.00 y, c) por el impuesto predial se descontó el valor de \$722.000, quedando finalmente el valor de la indemnización por concepto de daño emergente en la suma de \$5.133.424.00.

Respecto de la desconexión de servicios públicos la realizó IDU dado que los propietarios del predio hicieron entrega con las acometidas de los servicios públicos en funcionamiento y por tal razón no hay lugar a hacer este desembolso.

13) La indemnización del lucro cesante se realizó de conformidad con el informe técnico de avalúo comercial no. 2014-1915 de 22 de octubre de 2014 con aplicación de la normatividad vigente por parte de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital.

14) No corresponde a la realidad que haya existido perjuicio alguno, en cuanto a la retención realizada por un valor de \$6.812.521 se debe indicar que corresponde al 2.5% del valor del predio por motivo de la retención por enajenación bienes raíces contemplada en el Decreto 1512 de 1985 y en el artículo 2 del Decreto 2418 de 2013, asimismo se realizó una retención por un valor de \$1.787.800 que corresponde al 20% del valor a reconocerse por concepto de lucro cesante previsto en el artículo 401-2 del estatuto tributario.

15) Los procesos de enajenación voluntaria y/o expropiación administrativa y judicial adelantados por el IDU se desarrollan con sujeción al marco jurídico de la Ley 9 de 1989, la Ley 388 de 1997, su Decreto reglamentario 1420 de 1998 y en especial la Resolución IGAC 620 de 2008 por la cual se establecen los procedimientos para los avalúos.

16) Una vez revisado el informe presentado por la firma Sarmiento & Osorio se encontró que este no cuenta con respaldo técnico ni jurídico debido a que no cumple con lo reglamentado en el artículo 13 de la Resolución 620 de 2008 del IGAC que consagra el "*método de costo de reposición. en desarrollo de este método se debe entender por costo total de la construcción la suma de los costos directos, costos indirectos, los financieros y los de gerencia del proyecto, en que debe incurrirse (...).* Parágrafo 1.-este método se debe usar en caso de que el bien objeto de avalúo no cuente con bienes comparables por su naturaleza (colegios, hospitales, estadios, etc.) o por la inexistencia de datos de mercado (ofertas o transacciones) y

*corresponda a una propiedad no sujeta al régimen de propiedad horizontal (...)".*

La firma Sarmiento & Osorio en el análisis para determinar el valor metro cuadrado construido no hizo referencia alguna a la fuente de información de la cual supuestamente obtuvo el valor de costo de reposición asignado al predio, toda vez que este valor debe corresponder al valor a nuevo del predio objeto de avalúo de acuerdo con sus componentes constructivos y debe responder a presupuestos de obra, tipologías, lo cual pone en evidencia las inconsistencias graves del procedimiento adelantado para la determinación del avalúo por dicha empresa.

Por tratarse de una propiedad no sujeta a régimen de propiedad horizontal y haberse calculado el valor de la construcción por el método de costo de reposición debe calcularse adicionalmente y de manera independiente el valor metro cuadrado de terreno, no obstante en el informe técnico realizado por la firma Sarmiento & Osorio no se aplicó ninguno de los métodos valuadores mencionados en la Resolución 620 de 2008 del IGAC desconociendo de facto la metodología establecida por la normatividad que rige la materia.

17) En lo que se refiere al tema de plusvalía se aclara que se siguieron los lineamientos del Decreto 2729 de 27 de diciembre de 2012 "*por el cual se reglamenta el parágrafo 1 del artículo 61 de la ley 388 de 1997 relativo al anuncio de programas, proyectos u obras de utilidad pública o interés social*" que en su artículo 5 inciso 1 establece que "*identificado el mayor valor del suelo generado por el anuncio del proyecto, se procederá a su descuento del valor comercial del inmueble en los términos definidos por el parágrafo del artículo 61 de la ley 388 de 1997 y se determinará el precio de adquisición, salvo que el propietario haya pagado la participación en plusvalía o la contribución de valorización, según sea el caso, evento en el cual no se descontará el mayor valor del suelo generado por el anuncio del proyecto, para fijar el precio de adquisición*", es decir que en el caso de existir un mayor valor generado por plusvalía este valor no se reconocería de manera

adicional al valor total del avalúo sino que, dicho valor se tendría que descontar del avalúo utilizado en la oferta de compra.

En este caso particular y con observancia de los lineamientos previstos en el referido decreto por existir la cancelación de la contribución de valorización no fue procedente hacer descuento alguno a la oferta de compra del inmueble, en consecuencia lo mencionado sobre ese punto por el demandante no es aplicable porque la plusvalía fue tenida en cuenta en el proceso de adquisición del predio.

18) Acerca de la supuesta violación de los artículos 2, 4, 6, 58 y 124 de la Constitución Política debe advertirse que se desconocen las causales por las cuales la parte actora señala que se han transgredido esas disposiciones.

19) En lo relacionado con artículo 13 de la Constitución Política el IDU en la actuación administrativa dio un mismo trato a las personas que intervinieron en ella, en el presente caso se le otorgó un trato igual a la parte demandante reconociéndole los derechos que poseía como propietario, se le comunicó la oferta de compra del predio indicándole que sería adquirido por encontrarse dentro del corredor de una obra previamente diseñada y por motivo de la no aceptación de la oferta referida se inició procedimiento de expropiación administrativa manifestándole las razones de utilidad pública por las cuales se requería el predio, notificándole la Resolución no. 48064 de 30 de junio de 2015 (sic) así como la que resolvió el recurso de reposición interpuesto, distinguida con la Resolución no. 62852 de 22 de octubre de 2015 (sic).

20) En lo que tiene que ver con el artículo 83 de la Constitución Política y la buena fe empleada por la entidad debe indicarse que todas las actuaciones administrativas deben presumirse bajo este principio, y en el asunto *sub examine* el IDU actuó con arreglo a la normatividad, adelantándose el trámite administrativo con las reglas establecidas en la Ley 388 de 1997 y demás normas reglamentarias, en observancia de los postulados constitucionales evitando la vulneración de los derechos del propietario.

- 21) Los actos acusados se encuentran revestidos de legalidad debido a que fueron expedidos por autoridad competente, no se desconoció el derecho de defensa de la parte actora, se expidieron sin desviación de poder, están debidamente motivados con los fundamentos probatorios allegados al procedimiento administrativo.
- 22) En ningún momento se pretendió ejercer actos confiscatorios que transgredieran de forma directa el derecho consagrado en el artículo 34 de la Constitución Política, no se pretendió privar del derecho de dominio que poseen los propietarios, aunado a ello la indemnización fue justa conforme a los documentos allegados para adelantar el proceso de adquisición, la indemnización se otorgó conforme a los avalúos que emitió la entidad encargada atendiendo los principios de imparcialidad y equidad; de igual forma la parte demandante no demostró las razones por las cuales la indemnización entregada por el IDU no es de orden reparatoria o compensatoria, la expropiación se hizo con base en los parámetros expuestos sin que las actuaciones de la entidad demandada acarrearan en forma alguna un tipo de confiscación puesto que ese acto es prohibido constitucionalmente.
- 23) El concepto de violación expuesto por la parte demandante no fue claro ya que se limitó a transcribir lo preceptuado en los citados artículos pero no indicó las razones por las cuales el IDU con su actuación vulneró los derechos en cabeza de la parte demandante.
- 24) El precio pagado a los propietarios del inmueble cumplió el precepto del artículo 58 de la Constitución Política pues tiene el carácter de ser reparatorio toda vez que el particular no estaba obligado a soportar la carga específica que debe asumir toda sociedad debido al principio de igualdad, de lo cual se deduce que con el ánimo de reparar el daño legítimo ocasionado procedió el reconocimiento de daño emergente y lucro cesante.
- 25) No se violaron los artículos 2 y 3 del Decreto 1420 de 1998 puesto que el avalúo con el que se adelantó el trámite expropiatorio fue realizado con sujeción al ordenamiento legal especial contemplado para la adquisición

predial contenido en la Ley 9 de 1989, la Ley 388 de 1997, la Ley 1682 y su Decreto reglamentario 1420 de 1998 y en especial la Resolución 620 de 2008 por la cual se establecen los procedimientos para los avalúos.

26) El artículo 3 del Decreto reglamentario 1420 de 1998 habilita a la administración para contratar con lonjas avaluadoras privadas o al IGAC o a la entidad que haga sus veces para la realización de avalúos por lo que la administración distrital optó por la alternativa de contratar la elaboración de los avalúos con la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, expidiéndose para el efecto el Decreto Distrital no. 583 de 2011.

27) Desde otro punto de la argumentación en el escrito de la contestación de la demanda se formularon las siguientes excepciones de fondo:

a) “*Falta de elementos que desvirtúen la presunción de legalidad del acto administrativo atacado*”, excepción que se fundó en el siguiente razonamiento:

(i) Los actos acusados tienen plena eficacia jurídica porque fueron expedidos con el lleno de los requisitos legales toda vez que:

- Fueron expedidos por la autoridad competente de conformidad con las atribuciones otorgadas a la junta directiva del IDU por el Concejo Distrital mediante Acuerdo no. 19 de 1972.

- Los actos acusados fueron expedidos por funcionarios competentes del IDU.

- Se profirieron con sujeción al ordenamiento jurídico ya que de acuerdo con el artículo 58 de la Constitución podrá haber expropiación cuando existan motivos de utilidad pública o de interés social definidos por la ley.

- Asimismo el Decreto ley 1421 de 1993 “*por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá*” en el artículo 38 numerales 3 y 4 determina que son funciones del alcalde mayor de Bogotá

dirigir la actuación administrativa, la prestación de los servicios y la construcción de obras a cargo del Distrito, así como ejercer la potestad reglamentaria expediendo los decretos, órdenes y resoluciones necesarios para asegurar la ejecución de los Acuerdos distritales.

- En desarrollo del artículo 64 de la Ley 388 de 1997 el Concejo Distrital mediante Acuerdo no. 15 de 1999 asignó competencia al alcalde mayor de Bogotá para declarar la existencia de condiciones de urgencia que autoricen la expropiación por vía administrativa del derecho de dominio y demás derechos reales que recaen sobre inmuebles ubicados en el Distrito Capital.

- El Alcalde Mayor de Bogotá expidió el Decreto 316 de 19 de junio de 2007 declarando las condiciones de urgencia por razones de utilidad pública e interés social para la adquisición de inmuebles requeridos para la ejecución de obras de expropiación administrativa, entre las que se encuentran la obra avenida El Rincón (AK 91 y AC 131 A) desde la carretera 91 hasta la avenida La Conejera (Transversal 97).

(ii) No se desconocieron los fines estatales ni fueron emitidos con falsa motivación o desviación de poder.

(iii) Los actos acusados tienen como fundamento el beneficio de los intereses de la comunidad pero sin desconocimiento del derecho a la indemnización que les asiste a los propietarios de los bienes sobre los cuales se ha declarado la expropiación por motivos de utilidad pública e interés social.

(iv) Una vez declaradas las condiciones de urgencia y con fundamento en lo previsto en los artículos 59 de la Ley 387 de 1997, 491 del Decreto Distrital 619 de 2000 y 2 del Decreto Distrital 316 de 19 de junio de 2007 el IDU como entidad encargada de ejecutar las obras viales y de espacio público para el desarrollo urbano de la capital recibió la competencia para decretar la expropiación de inmuebles con miras al cumplimiento de los fines previstos en el artículo 63 de la Ley 388 de 1997.

(v) En aplicación de la citada competencia y de lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley 388 de 1997 el IDU expidió la Resolución no. 58351 de 24 de agosto de 2015 por la cual se determinó la expropiación administrativa de un inmueble ubicado en la calle 131 F no. 92-28 de la ciudad de Bogotá identificado con matrícula inmobiliaria no. 50N-20428703, cuyos titulares del derecho de dominio son los señores Yalile Ruiz Gamba y Misael Caro Cruz según el registro topográfico no. 44228 donde dicho predio aparece delimitado y alinderado.

(vi) Con la Resolución no. 106572 de 9 de diciembre de 2014 (sic) se ordenó la expropiación por vía administrativa en la que se estableció el valor del precio indemnizatorio en un valor de \$288.205.139.00 los cuales incluían lo siguiente: a) la suma de \$272.500.840.00 por concepto de avalúo del inmueble terreno y construcción, b) el monto de \$6.765.299.00 por concepto de daño emergente de conformidad a lo señalado en el informe técnico de avalúo comercial 2014-1915 de fecha 22 de octubre de 2014 y, c) el valor de \$8.939.000 por concepto de lucro cesante de conformidad a lo señalado en el informe técnico de avalúo comercial 2014-1915 de fecha 22 de octubre de 2014.

(vii) Mediante Resolución no. 63159 de 29 de octubre de 2015 a través de la cual se resolvió el recurso de reposición se confirmó el acto impugnado.

(viii) Por lo anotado los actos demandados gozan de presunción de legalidad.

b) “*Legalidad de los actos administrativos demandados*” por razón de lo siguiente:

(i) El IDU actuó dentro de los parámetros establecidos por la ley, con sujeción al orden público normativo el cual se inspira en motivos de conveniencia pública, en razones de orden formal y material y en pro de la ejecutoriedad y estabilidad de esa manifestación de voluntad.

(ii) Lo manifestado por la parte actora consistente en que los actos acusados infringieron el artículo 58 constitucional por no otorgarse una indemnización justa por ser un proceso de expropiación no es de recibo puesto que se acataron las normas que regulan la realización de los avalúos, las cuales fueron tenidas en cuenta para determinar el precio indemnizatorio del inmueble.

(iii) El IDU cumplió el procedimiento de expropiación definido en la ley e hizo el pago de conformidad con el valor comercial ya que no le es permitido al legislador ni a la administración establecer por decreto, ordenanza o acuerdo el valor de las propiedades que expropia, razón por la cual quien elaboró el avalúo comercial fue la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – UAECD con debido acatamiento del procedimiento señalado en la ley.

(iv) El IDU hizo la expropiación con observancia de la ley y el valor de la oferta realizada a la parte demandante se ajustó al avalúo determinado por la UAECD.

(v) El avalúo comercial practicado por la UAECD no presenta ningún tipo de vacío toda vez que fue realizado por profesionales especializados e independientes con las facultades atribuidas en el Decreto 583 de 2011.

(vi) La determinación del valor de la indemnización por expropiación está condicionada por el artículo 61 de la Ley 388 de 1997 al avalúo practicado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, por la entidad que cumpla sus funciones o por peritos privados inscritos en las lonjas o asociaciones correspondientes, en este caso concreto la entidad que elaboró el avalúo fue la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital de conformidad con la competencia prevista en el artículo 12 del Decreto 1420 de 1998.

(vii) La indemnización tiene una base reparatoria, no se funda en razones de tipo subjetivo, se otorga conforme a los avalúos que emite la entidad encargada conforme a los principios de imparcialidad y equidad, de igual forma el actor no demostró las razones por las cuales la indemnización entregada por el IDU no es de orden reparatorio o compensatorio.

(viii) Los actos acusados fueron expedidos por la autoridad competente con fundamento en las facultades legales otorgadas al director técnico del IDU mediante Resolución no. 1696 de 28 de mayo de 2009 expedida por el director general del IDU en virtud de los acuerdos del consejo directivo números 001 y 002 de 2009.

En la actuación administrativa se reconoció el derecho de defensa a la parte actora y los actos administrativos demandados no fueron expedidos con falsa motivación o desviación de poder.

Los actos acusados se presumen legales hasta tanto no sean anulados o suspendidos por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, aspecto concordante con el principio de buena fe establecido en el artículo 83 de la Constitución Política.

c) “*Ausencia total de imputabilidad del perjuicio al IDU*” por razón de lo siguiente:

(i) La Constitución Política rodea la figura de la expropiación de las siguientes garantías: a) el principio de legalidad, b) el respeto del derecho de defensa y el debido proceso y, c) la indemnización previa y justa al afectado, las cuales en el presente caso han sido observadas por el IDU en la expedición de los actos acusados y en especial en la fijación del precio indemnizatorio.

(ii) La realización del avalúo cumplió con los requisitos legales, es decir acató el marco jurídico de la Ley 9 de 1989, la Ley 399 de 1997, su decreto reglamentario 1420 de 1998 y la Resolución 620 de 2008 a través de la cual se establecen los procedimientos para los avalúos ordenados para ese fin.

(iii) De las pruebas allegadas por la parte actora no se determina que se hubiese causado un perjuicio a los propietarios del inmueble y menos que le sea imputable al IDU ya que el informe técnico presentado por los demandantes y realizado por la firma Sarmiento & Osorio no aplicó ninguno

de los métodos valuadores contenidos en la Resolución 620 de 2008 del IGAC desconociéndose la metodología que rige la materia.

d) “*Excepción genérica o innominada*” consistente en que se declare de oficio cualquier otra excepción que aparezca probada en el proceso.

28) Igualmente en el escrito de la contestación de la demanda se formuló como excepción previa la denominada “*ineptitud sustantiva de la demanda frente a la Resolución 106572 de 9 de diciembre de 2014*” con sustento en lo siguiente:

a) Como la demanda pretende la nulidad de la Resolución no. 106572 de 9 de diciembre de 2014 “*por la cual se determina la adquisición de un bien inmueble por el procedimiento de expropiación administrativa y se formula una oferta de compra*” es improcedente la solicitud de nulidad frente a ese acto administrativo por cuanto no existe un acto complejo con las demás resoluciones cuestionadas ya que según los artículos 66 y 68 de la Ley 388 de 1997 la oferta es solo eso, por lo que no es un acto que perjudique a la parte demandante.

b) La Resolución no. 106572 de 9 de diciembre de 2014 consiste en la oferta tendiente a concretar un negocio de enajenación a estipularse en una posterior escritura pública por lo que no está llamada a generar perjuicios al administrado, el acto que tiene esa potencialidad es el acto administrativo de expropiación.

## **2.2 Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – UAECD – entidad llamada en garantía**

La citada entidad contestó la demanda (fls. 218 a 223 cdno. Llamamiento en garantía) en los siguientes términos:

1) Se opuso al llamado en garantía efectuado por el IDU así como su pretensión de endilgar responsabilidad a la UAECD por el hecho de haber realizado el informe de avalúo 2014-1863 por ser obligación de dicho instituto en el marco de las obligaciones pactadas revisar y aceptar el informe de

avalúo de conformidad con las normas y parámetros establecidos en el Decreto 1420 de 2008, la Resolución 620 de 2006 y el Plan de Ordenamiento Territorial.

- 2) La UAECD no ha recibido notificación de incumplimiento del contrato o que haya faltado a la calidad del producto entregado (informes y avalúos) y menos se observa que el IDU haya hecho efectivas las garantías contractuales por incumplimiento o mala calidad de los productos entregados con ocasión de la relación contractual, por lo que no es admisible que en sede judicial se pretenda endilgarle responsabilidad con ocasión de las decisiones tomadas a través de actos administrativos emitidos por el IDU.
- 3) El trámite de solicitud, elaboración y revisión del avalúo se produjo atendiendo las normas aplicables, en el procedimiento no está contemplada la posibilidad de que el propietario del predio a expropiar solicite la revisión o impugnación del avalúo con fundamento en el cual se hace la oferta de compra, facultad que está reservada para la entidad que solicita el avalúo y que pretende la adquisición del bien.
- 4) Lo anterior no significa que el propietario del inmueble se encuentre obligado a guardar silencio frente al avalúo o que le estén cortando sus derechos de discrepar frente al mismo, en esos eventos las inconformidades del receptor de la oferta de compra debe ser presentadas ante la entidad solicitante del avalúo -en este caso el IDU- para que a su vez de traslado a la entidad que haya elaborado el avalúo -UAECD- quien, a su turno debe atender dichas solicitudes y dar respuesta a la entidad solicitante de acuerdo con lo que encuentra acreditado y las normas y procedimientos aplicables, situación que se dio en el presente caso.
- 5) La UAECD sin excepción alguna ha otorgado respuestas a las revisiones formuladas por el IDU así como a las solicitudes que dicha entidad recibe de los propietarios de bienes inmuebles respecto de los avalúos comerciales realizados.

- 6) No resulta viable el llamamiento en garantía puesto que deben darse algunos presupuestos para su configuración como por ejemplo que el acto demandado haya sido expedido por funcionarios u organismos incompetentes o en forma irregular, falsamente motivados, con desviación de las atribuciones del funcionario o corporación que los profiera.
- 7) En ejercicio de las competencias atribuidas mediante Acuerdo 257 de 2006 a la UAECD se tiene que el informe técnico de avalúo 2014-2003 de 29 de octubre de 2014 no se configura como un verdadero acto administrativo, sin embargo este fue expedido por un funcionario competente, esto es el gerente de información catastral.
- 8) El avalúo se realizó con la reglamentación vigente, esto es, en el marco de la regulación contenida en la Ley 388 de 1997, la Resolución IGAC no. 620 de 2008, el Decreto 1420 de 1998 y la Ley 1682 de 2013 así como las Resoluciones números 898 de 2014 y 1044 de ese mismo año.
- 9) Es pertinente diferenciar el avalúo comercial y el catastral, el primero, es el valor más probable en el que un bien se tranzaría entre un comprador y un vendedor conocedores plenos de las condiciones de mercado, en tanto que el segundo, se determina mediante el procesamiento estadístico del mercado inmobiliario aplicando la metodología de valoración masiva de zonas homogéneas geoeconómicas como se tiene del artículo 8 de la Resolución 070 (sic).
- 10) Para efectos de la valoración comercial del suelo de un bien inmueble se determina teniendo en cuenta los parámetros previstos en el artículo 21 del Decreto 1420 de 1998.
- 11) El actuar de la UAECD se encuentra enmarcado en lo establecido en el artículo 61 de la Ley 388 de 1997 en lo atinente al precio de adquisición de los inmuebles sometidos al procedimiento de expropiación por vía administrativa.

12) La UAECD en la condición de autoridad catastral del Distrito Capital es la autoridad que cumple las funciones del IGAC dentro de esa jurisdicción territorial siendo entonces la encargada de elaborar e avalúo destinado a determinar el valor del precio indemnizatorio de los inmuebles objeto de expropiación por vía administrativa, como lo determina el artículo 63 literal e) del Acuerdo 257 de 2006 expedido por el concejo de Bogotá en concordancia con el artículo 3 literal e) del Acuerdo 002 de 2007 emitido por el Consejo Directivo de la UAECD, el artículo 12 del Decreto 1420 de 1998 y los artículos 1 y 2 del Decreto 583 de 2011

13) En este caso el avalúo fue solicitado a la UAECD por el IDU en virtud de la ejecución del contrato no. 1321 de 2013 (sic) en razón a la necesidad de adelantar programas y proyectos de infraestructura vial.

14) En la ejecución de ese convenio de conformidad con el ordenamiento vigente en caso de inconformidad tanto el IDU como los propietarios del predio se encontraban en la facultad para solicitar la revisión del avalúo la cual se surte ante el mismo ente que lo elaboró y la impugnación ante el IGAC como lo disponen los artículos 15 y siguientes del Decreto 1420 de 1998.

15) Del contenido de los actos acusados se tiene que la competencia para expedirlos radica en el IDU ya que su finalidad y alcance tienen que ver con la toma de decisiones para adelantar el proyecto de utilidad pública.

16) Con el fin de desarrollar una obra vial el IDU dispuso la adquisición de los predios ubicados en el respectivo trazado adelantando respecto de cada uno de ellos y sus propietarios los trámites legales de formulación de oferta de compra y expropiación administrativa. uno de ellos es el que se refiere en la demanda de este proceso.

17) El avalúo comercial no. 2014-2013 elaborado por la UAECD para el inmueble ubicado en la CL 131 F 92-28 es un acto preparatorio o de trámite ya que se realiza como una actividad más de todas las que hacen parte del procedimiento conducente a la expropiación administrativa que debe

realizarse para la adquisición del referido predio por motivos de utilidad pública, además, el avalúo una vez es revisado y aprobado por el IDU y en determinados eventos objetado por el propietario del bien inmueble, en la parte demanda quien toma las decisiones relativas al pago de dichas sumas en favor de los propietarios siguiendo los trámites previstos en la norma.

- 19) Los actos preparatorios o de trámite como el avalúo realizado por la UAECD no es un acto administrativo en sentido estricto ya que no decide en forma definitiva o final el tema, sino que, simplemente, contribuye bien a formar el juicio o criterio para decidir (preparatorio) o bien a darle celeridad o impulso (de trámite).
- 20) Una vez emitido el informe de avalúo tanto el IDU como el propietario del inmueble pueden presentar solicitudes, observaciones o aclaraciones, por tanto no es un verdadero acto administrativo por cuanto no puede calificarse como aquellos de cierre.
- 21) Los actos preparatorios o de trámite no son susceptibles de recursos ante la propia administración ni de control judicial ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo como disponen los artículos 74 y 75 de la Ley 1437 de 2011.
- 22) Es improcedente el llamado en garantía de la UAECD ya que no emitió ninguno de los actos acusados a través de los cuales se resolvió el proceso administrativo de expropiación adelantado por el IDU, aunado al hecho de que las gestiones que adelantó dentro del trámite expropiatorio tuvieron el carácter de actos preparatorios o de trámite que no resolvieron de fondo el asunto y por tanto no eran objeto de recursos ni de control jurisdiccional.
- 23) No existe relación entre la UAECD y los actos administrativos cuya nulidad se pretende ya que no fue quien los profirió ni tampoco dispuso o dio orden para su expedición.
- 24) Teniendo en cuenta que obra en el proceso judicial avalúo comercial expedido por la firma Sarmiento Osorio Soluciones Inmobiliarias el cual se

encuentra suscrito por la perito avalador Diana Patricia Osorio Cabello de la “Unión Nacional de Lonjas de Propiedad Raíz Unilonjas”, se objeta por error grave ese avalúo de conformidad con lo dispuesto en los artículos 218 y 220 de la Ley 1437 de 2011 y los artículos 165 y 228 de la Ley 1564 de 2012 por el hecho de no ceñirse a los aspectos regulados en las normas que rigen la materia, lo mismo que por la existencia de errores en cuanto al objeto de la peritación situación que conduce a conclusiones equivocadas, por lo que para efectos de controvertir técnicamente ese avalúo y sus conclusiones se solicita la declaración del testigo técnico, ingeniero catastral y geodesta Sandra Viviana Salgado perteneciente a la subgerencia de información física y jurídica de la UAECD quien, en la condición de experta en el tema estudió el avalúo aportado en la demanda y posee el conocimiento técnico para sustentar la objeción e ilustrar acerca del procedimiento adelantado para la determinación del avalúo comercial del predio objeto de la litis y para que realice el cuestionamiento técnico que resulte pertinente respecto del avalúo objetado.

## V. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Practicadas en su totalidad las pruebas (fl. 365 cdno. ppal.) se corrió traslado a las partes para que por escrito presentaran los alegatos de conclusión por el término común de tres (3) días hábiles, derecho del que hicieron uso en forma oportuna los apoderados de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – UAECD como llamado en garantía (fls. 368 a 371 cdno. ppal.), de la parte actora (fls. 372 a 375 *ibidem*) y del Instituto de Desarrollo Urbano - IDU como parte demandada (fls. 385 a 392 cdno. ppal.) en cuyos escritos reiteraron, respectivamente, lo expuesto en el llamamiento en garantía, en la demanda y en la contestación de esta.

- 1) La Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – UAECD además expuso lo siguiente:

- a) El avalúo practicado por la UAECD goza de a calidad e idoneidad, aspectos que fueron corroborados por los testimonios dados en el proceso por quienes laboran en esa entidad y en el IDU (fls. 368 a 369 vto.).
- b) El avalúo rendido por la valuadora Diana Patricia Osorio Abello de la firma Sarmiento & Osorio Soluciones Inmobiliarias aportado con la demanda presenta errores e inconsistentes ya que no cumple con los requisitos técnicos y legales que ofrezcan certeza para determinar el valor comercial del bien inmueble, reiterando que dentro de la oportunidad procesal aquel fue objetado por error grave (fls. 69 y 370).
- c) El avalúo rendido por el auxiliar de la justicia Adolfo Tapias Poveda también presenta errores e inconsistentes técnicas y legales en su elaboración, reiterando que dentro de la oportunidad procesal aquel fue objetado por error grave tanto por la UAECD como por el IDU (fls. 370 a 371).

2) A su turno la parte actora expuso también lo siguiente:

- a) El testimonio rendido por quien labora en la UAECD da cuenta de que su papel dentro del comité técnico que verifica los avalúos realizados es informativo ya que no desempeña un rol definitivo por lo que su formación no está ligada a los cambios de la jurisprudencia.
- b) El testimonio rendido por quien trabaja en el IDU pone de presente que esta entidad cumple con las normas internas sin embargo omite el cumplimiento de los requisitos legales.
- c) El avalúo realizado por la UAECD no cumple con los requisitos exigidos por el artículo 22 del Decreto 1420 de 1998 ni de las sentencias C-1074 de 2002 y C-476 de 2007 emitidas por la Corte Constitucional.
- d) Deben tenerse en cuenta los dos avalúos diferentes al realizado por la parte demandada ya que, el primero, elaborado por la firma Sarmiento & Osorio se realizó en el momento en que existía el bien inmueble el cual arrojó

un mayor valor y, el segundo, ordenado por el juez y realizado por un auxiliar de la justicia que además de ser autónomo e independiente de las partes también arrojó un mayor valor.

3) Finalmente, el IDU en las alegaciones finales expuso que el avalúo rendido por el auxiliar de la justicia Adolfo Tapias Poveda presenta errores e inconsistentes técnicas y legales en su elaboración, reiterando que dentro de la oportunidad procesal aquél fue objetado por error grave, asimismo se cuestionó la idoneidad del perito.

## **VI. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El Procurador Judicial Delegado ante esta Corporación guardó silencio.

## **VII. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Cumplidos los trámites propios del proceso sin que exista causal alguna de nulidad que invalide lo actuado procede la Sala a resolver el asunto sometido a consideración con el siguiente derrotero: 1) objeto de la controversia, 2) excepciones propuestas, 3) decisión de las objeciones por error grave a los avalúos, 4) análisis de los cargos de nulidad, 5) conclusión y, 6) condena en costas.

### **1. Objeto de la controversia**

La parte actora de conformidad con la demanda y su reforma pretende la nulidad de los artículos segundo, tercero y cuarto de la Resolución no. 58352 de 24 de agosto de 2015 expedida por la Directora Técnica de Predios del Instituto de Desarrollo Urbano de Bogotá a través de los cuales, en su orden, a) se estableció el valor del precio indemnizatorio, b) la forma de pago y, c) las apropiaciones presupuestales.

Asimismo, se solicita la nulidad de la Resolución no. 63159 de 29 de octubre de 2015 emitida por la Directora Técnica de Predios (E) del Instituto de Desarrollo Urbano de Bogotá que resolvió el recurso de reposición interpuesto en contra el acto administrativo inicial, en el sentido de confirmar la decisión impugnada.

Como consecuencia de lo anterior solicitó a título de restablecimiento del derecho lo siguiente: *a)* que se encuentran exentos de los pagos tributarios que por razones de expropiación administrativa les obligaron a cancelar y, *b)* pagar como daño emergente (sic) lo siguiente: *i)* la suma de \$306.741.272 por ajuste al valor ordenado y pagado por concepto de terreno y construcción del inmueble expropiado, *ii)* el monto de dinero que corresponda al pago de notaría y registro por la compra que se deba realizar en reposición del bien expropiado, *iii)* pagar los gastos de desconexión de servicios públicos así: *(i)* por el servicio de energía el retiro de una acometida y un medidor así como la conexión residencial por valor de \$91.472 y *(ii)* por el servicio de acueducto un medidor por valor de \$131.032, *iv)* pagar la suma de \$6.812.521 equivalentes al 2.5% que les retuvo el IDU por enajenación de los bienes raíces toda vez que la aplicación de la tabla de la tarifa tributaria supuestamente fue aplicada de manera indebida y que en el peor de los casos la retención correspondía al 1.5%, *v)* pagar el valor de \$1.787.800 equivalente al 20% de retención que al parecer les realizó el IDU de los dineros que reconocieron como lucro cesante, en razón a que según el demandante no hay justificación legal para retener dineros por ingreso de arrendamiento y, *vi)* el valor que se determine a través de perito designado por el tribunal donde se determine el valor de la plusvalía no reconocido en la indemnización.

Para el efecto la parte demandante adujo como cargo o cuestionamiento de ilegalidad el hecho de que no se pagó el precio comercial real y justo del inmueble expropiado y que en los actos acusados se incurrió en falsa motivación puesto que están soportados en un avalúo comercial que tiene falencias, lo cual quebranta el ordenamiento jurídico.

Por lo tanto, el contenido de la controversia de conformidad con los cuestionamientos expuestos tanto en los hechos como en los fundamentos de derecho de la demanda consiste en determinar lo siguiente:

- a) Si el inmueble expropiado no debió valorarse como estrato socioeconómico no. 2 ya que según el demandante en realidad correspondía al estrato socioeconómico 3.
- b) Si la parte demandada desconoció que el inmueble expropiado contaba con apartamentos independientes que generaban ingresos a los particulares los cuales resultaron afectados, y que por tanto no se indemnizaron todos los componentes que establece la ley para la expropiación administrativa.
- c) Si se vulneraron los numerales 2 y 4 del artículo 70 de la Ley 388 de 1997 ya que según la parte actora el valor total de la expropiación no fue puesta a disposición de los propietarios de forma inmediata.
- d) Si había lugar o no a efectuar descuentos frente al precio indemnizatorio.
- e) Si no se llevó a cabo el proceso de negociación en el proceso de expropiación por vía administrativa.
- f) Si el IDU desconoció que el avalúo podía realizarse por otras entidades diferentes a la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – UAECD.
- g) Si se pagó el precio comercial real y justo del inmueble expropiado porque, según la parte actora se presentan las siguientes irregularidades:
  - (i) En los actos acusados se incurrió en falsa motivación puesto que están soportados en un avalúo comercial que tiene falencias quebrantando el ordenamiento jurídico.
  - (ii) El avalúo realizado por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital inobservó el ordenamiento jurídico.

(iii) El valor comercial real del inmueble asciende a la suma de \$579.242.112 según el dictamen pericial realizado por la firma Sarmiento & Osorio Soluciones Inmobiliarias el 19 de enero de 2015 el cual cumple con todos los requisitos de ley el cual fue aportado en la actuación administrativa por el actor.

(iv) Se violaron los artículos 2, 4, 6,13, 58, 83 y 124 de la Constitución Política debido a que la entidad demandada dejó de pagar el valor de la indemnización justa y con ello violentó los postulados de imparcialidad y de la buena fe, al tiempo que desconoció los fines esenciales del Estado por omisión del ejercicio de sus funciones y haber generado un enriquecimiento ilícito de la administración y consecuencialmente un empobreciendo de los demandantes.

(v) Se inobservaron los artículos 67 y 68 de la Ley 388 de 1997.

## 2. Excepciones propuestas

1) La entidad demandada IDU formuló como excepción previa la denominada “*ineptitud sustantiva de la demanda frente a la Resolución 106572 de 9 de diciembre de 2014*” con sustento en que es improcedente la solicitud de nulidad de la Resolución no. 106572 de 9 de diciembre de 2014 “*por la cual se determina la adquisición de un bien inmueble por el procedimiento de expropiación administrativa y se formula una oferta de compra*” por cuanto en este caso concreto no existe un acto complejo con las demás resoluciones cuestionadas ya que, según los artículos 66 y 68 de la Ley 388 de 1997 la oferta es solo eso, por lo que no es un acto que perjudique a la parte demandante ya que el que tiene esa potencialidad es el acto administrativo de expropiación.

Esta excepción no está llamada a prosperar porque de la demanda y su reforma (fls. 1 a 3 y 148 cdno. ppal.) se tiene que la parte actora no solicitó la nulidad de la Resolución no. 106572 de 9 de diciembre de 2014 “*por la cual se determina la adquisición de un bien inmueble por el procedimiento de expropiación administrativa y se formula una oferta de compra*”, lo que

pretende es la nulidad de los artículos segundo, tercero y cuarto de la Resolución no. 58351 de 24 de agosto de 2015 expedida por la Directora Técnica de Predios del Instituto de Desarrollo Urbano de Bogotá a través de los cuales se definieron, en su orden, a) el valor del precio indemnizatorio, b) la forma de pago y, c) las apropiaciones presupuestales, de igual manera el actor también pretenden la nulidad de la Resolución no. 63159 de 29 de octubre de 2015 emitida por la Directora Técnica de Predios (E) del Instituto de Desarrollo Urbano de Bogotá que resolvió el recurso de reposición interpuesto en contra el acto administrativo inicial en el sentido de confirmar la decisión impugnada.

2) En relación con los medios exceptivos formulados por el Instituto de Desarrollo Urbano de Bogotá consistentes en: a) *falta de elementos que desvirtúen la presunción de legalidad del acto administrativo atacado*, b) *legalidad de los actos administrativos demandados* y, c) *ausencia total de imputabilidad del perjuicio al IDU*, la Sala observa que los fundamentos de aquellas constituyen en realidad argumentos de defensa dirigidos a controvertir el mérito de las pretensiones de la demanda mas no impedimentos procesales, por lo tanto, deben ser estudiados y decididos conjuntamente con el fondo del asunto y no precisamente como excepciones.

3) Finalmente, en cuanto a la excepción denominada *genérica o innominada* no está llamada o prosperar debido a que en el proceso no existe prueba de ninguna excepción que pueda y deba ser declarada de oficio de conformidad con el inciso segundo del artículo 187 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

### **3. Análisis de las objeciones a los dictámenes periciales por error grave**

#### **3.1 Objeciones por error grave formuladas contra el dictamen pericial rendido por la firma Sarmiento & Osorio Soluciones Inmobiliarias a través de la perito avaluadora Diana Patricia Osorio Abello, aportado con la demanda**

Procede la Sala a resolver la objeción por error grave a este dictamen pericial con fundamento en lo siguiente:

La Sala abordará el estudio de las objeciones formuladas por IDU (fls. 241 a 243 cdno. no. 1) frente al dictamen aportado por la parte actora en la demanda (fls. 52 a 66 *ibidem*) presentado por la firma Sarmiento & Osorio Soluciones Inmobiliarias a través de la señora Diana Patricia Osorio Abello como perito avaluadora el 19 de enero de 2015 y aclarado y complementado mediante escrito radicado el 17 de julio de 2017 (fls. 234 a 238), las cuales tuvieron como sustento el siguiente razonamiento:

- a) No se cumplió con el marco normativo valuatorio para la adquisición de predios mediante los procesos de enajenación voluntaria y expropiación administrativa regidos por la Ley 9 de 1989, la Ley 388 de 1997, el Decreto reglamentario 1420 de 1998 y la Resolución no. 620 de 2008 expedida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi por la cual se establecen los procedimientos para la realización de los avalúos.

En la aclaración al dictamen se cambió la metodología valuatoria del bien a expropiar dejando de lado el método de costo de reposición para desarrollar el método de comparación o de mercado regulado en el artículo 10 de la Resolución IGAC no. 620 de 2008.

El contenido de la información aportada con el avalúo no cumple con lo dispuesto en el en el artículo 10 de la Resolución IGAC no. 620 de 2008 por cuanto en este se exige analizar de manera independiente para cada oferta el valor del terreno y de la construcción procedimiento que no se cumplió en las ofertas propuestas ya que, a pesar de mencionarse áreas separadas de terreno y construcción carece de un análisis independiente definiéndose solo el valor del metro cuadrado de la construcción desconociéndose por tanto el valor del terreno y el valor total de la oferta, por lo que se desconoce cómo fue calculado el valor de la construcción para cada oferta con la existencia de los dos valores.

- b) Se cometió un error en la interpretación de los resultados estadísticos de las ofertas de mercado propuestas puesto que el análisis de estos resultados está regulado por el artículo 11 de la Resolución IGAC no. 620 de 2008.

El coeficiente de variación de las ofertas de mercado no debe superar el 7.5% para ser tenido en cuenta como valor a adoptar, sin embargo en las aclaraciones al dictamen este coeficiente se calculó en 39.40% por lo que se concluye que el valor adoptado carece de validez.

En las aclaraciones del dictamen se desconoció la metodología establecida por la normatividad que rige la materia en la medida en que contiene errores de procedimiento normativo por lo que el dictamen no puede ser tenido como prueba válida en la determinación del valor comercial del bien expropiado.

c) No existe sustento respecto de la competencia para realizar el dictamen pericial porque en la solicitud de aclaraciones se pidió información sobre la idoneidad y experiencia de la firma valuatoria para realizar dictámenes en procesos judiciales de conformidad con la Ley 1673 de 2013, sin embargo esa información no fue suministrada.

En ese contexto entonces las objeciones por error grave formuladas por el IDU contra el dictamen pericial aportado con la demanda y su aclaración realizado firma Sarmiento & Osorio Soluciones Inmobiliarias a través de la avaluadora Diana Patricia Osorio Abello están llamadas a prosperar por las siguientes razones:

- 1) El primero punto de la objeción por error grave se centra en señalar que en la aclaración al dictamen se cambió la metodología valuatoria del bien a expropiar dejando de lado el *método de costo de reposición* para desarrollar el *método de comparación o de mercado*, asimismo resaltó que la Resolución no. 620 de 2008 expedida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi determina unas metodologías que no fueron cumplidas por la perito Diana Patricia Osorio Abello en tanto que no realizó de manera independiente la valoración del terreno y de la construcción.
- 2) Frente a la metodología utilizada para determinar el avalúo comercial del inmueble la perito Diana patricia Osorio Abello expuso en el dictamen rendido

el 19 de enero de 2015 que utilizó el método costo de reposición en los siguientes términos:

**“Según Resolución número 620 de 2008**

**Método costo de reposición**

**Es el que busca establecer el valor comercial del bien objeto de avalúo a partir de estimar el costo total de la construcción a precios de hoy, un bien semejante al del objeto de avalúo, y restarle la depreciación acumulada. Al valor así obtenido se le debe adicionar el valor correspondiente al terreno. Para ello se utilizará la siguiente fórmula:**

$$Vc = \{Ct - D\} + Vt$$

**En donde:**

**Vc = Valor comercial**

**Ct = Costo total de la construcción**

**D = Depreciación**

**Vt = Valor del terreno.**

*El presente avalúo comercial corresponde al valor comercial del respectivo inmueble expresado en dinero, entendiéndose por valor comercial aquél que un comprador y un vendedor estarían dispuestos a pagar y recibir de contado, respectivamente por la propiedad, en un mercado de alternativas de negociación.*

*Para de la conformación del justiprecio del bien evaluado, el presente avalúo comercial, entre otros criterios, se ha tenido en cuenta las transacciones del sector e identifica el inmueble homogéneamente.” (fls. 60 y 61 cdno. ppal.)*

Luego, en la aclaración y complementación realizada al dictamen el 17 de julio de 2017 respecto de la metodología utilizada para determinar el avalúo comercial del inmueble la perito expuso que cambiaba el método y adoptaba el de comparación o de mercado, al respecto explicitó lo siguiente:

**“Utilicé el método de reposición en este avalúo porque separé el valor del lote y la construcción, sin embargo, no es relevante qué método se utilice, pues el resultado siempre será el mismo.**

**En conclusión, lo cambie por el método comparativo y de mercado teniendo en cuenta las transacciones del sector de ese entonces e identificando el inmueble homogéneamente.**

**Adjunto tabla de mercado comparativo del sector de ese entonces.**

**MÈTODO COMPARATIVO O DE MERCADO.**

*El método que se utilizó para obtener el justiprecio del avalúo en referencia es el método comparativo o de mercado.*

*Este mismo basa o soporta el avalúo en la información suministrada por la realidad del mercado actual, teniendo en cuenta la oferta y la demanda.*

*El presente avalúo comercial corresponde al valor comercial del respectivo inmueble expresado en dinero, entendiéndose por valor comercial aquél que un comprador y un vendedor estarían dispuestos a pagar y recibir de contado, respectivamente por la propiedad, en un mercado de alternativas de negociación.” (fls. 234 y 235 ibidem).*

De lo expuesto se tiene que la perito avaluadora para obtener el valor dado al metro cuadrado del inmueble objeto de expropiación no aplicó de manera apropiada las metodologías valuadoras establecidas por la Resolución 620 de 2008 expedida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, como se explica a continuación:

- a) Según el informe de avalúo rendido por la Unidad Administrativa Distrital de Castro Distrital el inmueble (casa de vivienda unifamiliar) está compuesto por un área de terreno y una construcción de 4 pisos la cual no se encuentra sometida al régimen de propiedad horizontal (fls. 38 a 45 cdno. ppal.).
- b) La Resolución no. 620 de 2008 expedida por el IGAC establece, entre otros aspectos, los siguientes métodos o procedimientos para la realización y aplicación de los avalúos de los bienes inmuebles en los siguientes términos:

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

(...).

**ARTÍCULO 3o. MÈTODO DE COSTO DE REPOSICIÓN.** *Es el que busca establecer el valor comercial del bien objeto de avalúo a partir de estimar el costo total de la construcción a precios de hoy, un bien semejante al del objeto de avalúo, y restarle la depreciación acumulada. Al valor así obtenido se le debe adicionar el valor correspondiente al terreno. Para ello se utilizará la siguiente fórmula:*

(...).

**ARTÍCULO 10. MÉTODO DE COMPARACIÓN O DE MERCADO.**

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

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

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

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

(...):

**ARTÍCULO 13. MÉTODO DE COSTO DE REPOSICIÓN.** En desarrollo de este método se debe entender por costo total de la construcción la suma de los costos directos, costos indirectos, los financieros y los de gerencia del proyecto, en que debe incurrirse para la realización de la obra. Después de calculados los volúmenes y unidades requeridos para la construcción, se debe tener especial atención con los costos propios del sitio donde se localiza el inmueble.

Al valor definido como costo total se le debe aplicar la depreciación.

**PARÁGRAFO 1o.** Este método se debe usar en caso de que el bien objeto de avalúo no cuente con bienes comparables por su naturaleza (colegios, hospitales, estadios, etc.) o por la inexistencia de datos de mercado (ofertas o transacciones) y corresponda a una propiedad no sujeta al régimen de propiedad horizontal.

**PARÁGRAFO 2o.** Para depreciar los equipos especiales que posea el bien, se emplea el método lineal, tomando en cuenta la vida remanente en proporción a la vida útil establecida por el fabricante.

De las citadas normas fácilmente se desprende lo siguiente:

- (i) El método de comparación o de mercado es la técnica valuatoria que busca establecer el valor comercial del bien a partir del estudio de las ofertas o transacciones recientes de bienes semejantes y comparables al del objeto de avalúo.

(ii) El *método de costo de reposición* es el que busca determinar el valor comercial del bien objeto de avalúo a partir de estimar el costo total de la construcción a precios de hoy, un bien semejante al del objeto de avalúo, y restarle la depreciación acumulada.

(iii) Para los inmuebles no sujetos al régimen de propiedad horizontal el valor del terreno y la construcción deben ser analizados en forma independiente para cada uno de los datos obtenidos con sus correspondientes áreas y valores unitarios.

(iv) El *método de costo de reposición* se utiliza para obtener el costo total de la construcción.

(v) En ese orden como el valor del terreno y el de la construcción deben ser analizados en forma independiente y que para evaluar la construcción se aplica el *método de costo de reposición* se infiere, como lo hizo y aplicó cabalmente la Unidad Administrativa Distrital de Castro Distrital en su informe de avalúo, que el área de terreno debía ser valorada a través del *método de comparación o de mercado*.

c) El dictamen rendido por la señora Diana Patricia Osorio Abello no cumplió con los anteriores parámetros por lo siguiente:

(i) En el dictamen inicial utilizó el *método de costo de reposición* para valorar de manera conjunta el terreno y la construcción, y, luego, *en la aclaración al dictamen cambió de método, utilizó el de comparación o de mercado para valorar también de manera conjunta el terreno y la construcción*, hecho que va en contravía de lo dispuesto en la ley que establece que para los inmuebles no sujetos al régimen de propiedad horizontal el valor del terreno y la construcción deben ser analizados en forma independiente.

(ii) En efecto, el terreno y la construcción debían ser evaluados en forma independiente aplicando el método de costo de reposición para evaluar la construcción y el método de comparación o de mercado para valorar el terreno, sin embargo la perito no lo hizo ya que en cada método que utilizó

tanto en el dictamen inicial como en la aclaración valoró de manera conjunta el terreno y la construcción, lo que no está permitido por el ordenamiento jurídico.

- d) En tales condiciones es evidente que la perito Diana Patricia Osorio Abello realizó el avalúo de manera inapropiada y no ajustada a la ley, motivos estos suficientes para que la objeción por error grave a la experticia aportada con la demanda tenga vocación de prosperidad.
- 4) Así las cosas por la prosperidad del reproche consistente en que no se cumplieron las metodologías valuatorias reguladas en la Resolución no. 620 de 2008 expedida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi en tanto que no realizó de manera independiente la valoración del terreno y la construcción, la Sala se ve relevada del estudio de los demás argumentos esgrimidos en la objeción por error grave.
- 5) Por tales circunstancias y razonamiento la Sala declarará probada la objeción por error grave formulada por la parte demandada contra el dictamen pericial aportado con la demanda de autoría de la firma Sarmiento y Osorio Soluciones Inmobiliarias a través de la señora Diana Patricia Osorio Abello como perito evaluadora.

### **3.2 Objeciones por error grave esgrimidas contra el dictamen pericial rendido por el auxiliar de la justicia Adolfo Tapias Poveda practicado en este proceso judicial**

Procede la Sala a resolver las objeciones por error grave al dictamen pericial rendido por el auxiliar de la justicia Adolfo Tapias Poveda.

Para el efecto la Sala abordará el estudio de las objeciones formuladas por IDU (fls. 373 a 278 y 336 a 341 cdno. no. 1) y por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – UAECD (fls. 279 a 290) frente al dictamen rendido en este proceso (fls. 244 a 264 *ibidem*) presentado por el auxiliar de la justicia como perito evaluador el 11 de julio de 2017 y aclarado y complementado mediante escrito radicado el 11 de octubre de 2017 (fls. 313 a 332).

1) Las objeciones por error grave formuladas por el IDU tuvieron como fundamento el siguiente razonamiento:

- a) Se aplicó el *método valuatorio de comparación o de mercado* previsto en el artículo 10 de la Resolución IGAC 620 de 2008, empero, no se incluyó el análisis por separado de las áreas de terreno y de la construcción por lo que no es posible verificar el valor de metro cuadrado de terreno de cada oferta.
- b) Se cometió un error en la interpretación de los resultados estadísticos de las ofertas de mercado propuestas puesto que el análisis de estos resultados está regulado por el artículo 11 de la Resolución IGAC no. 620 de 2008.

El coeficiente de asimetría de las ofertas propuestas presentadas en el avalúo es del 22.12% superior al 7.5% que se refiere la citada norma por lo que los valores obtenidos y adoptados en el cuadro de mercados carecen de sustento técnico y jurídico por lo que no pueden ser aceptados como acertados.

Por otro lado, a pesar de presentarse en la aclaración del dictamen un nuevo cuadro estadístico se cometió en error al determinar la desviación estándar y el coeficiente de variación ya que fueron mal calculados (fl. 338).

c) Para la determinación del valor de las construcciones se pretendió desarrollar el *método de costo de reposición* contemplado en los artículos 3 y 13 de la Resolución IGAC no. 620 de 2008 en donde se dispone que el valor de las construcciones debe obedecer a un presupuesto de obra o al valor a nuevo de una construcción semejante a la valorada, sin embargo en el dictamen pericial se asume el valor de la construcción según los presupuestos de la revista Construdata del año 2017 en un monto de \$1.850.343 el metro cuadrado.

Verificada la información se tiene que ese valor se aplica a construcciones denominadas multifamiliares (viviendas de interés social) de 5 pisos de altura que nada tienen de semejante con la construcción a valorar que, es de 4 pisos con área de 306.47 m<sup>2</sup> de construcción y su último piso la mayor

parte de la terraza en teja plástica translúcida.

Se tomaron valores equivocados que no cumplen con la ley.

No hay un fundamento técnico metodológico para la determinación de los valores unitarios tanto del terreno como la construcción.

- d) Se desconoció la tasación del daño emergente debido a que el cálculo de gastos notariales se hizo como reconocimiento de la indemnización lo que constituye un error porque no es procedente reconocer esos gastos debido a que en la adquisición de un predio por expropiación administrativa no se incurre en gastos de escrituración y notariado.
- e) El auxiliar de la justicia no tenía las competencias para elaborar el dictamen si se tiene en cuenta que con este no se acompañaron los documentos que le servían de fundamento ni se acreditó su idoneidad como lo exige el ordenamiento jurídico.

2) Por su parte, las objeciones por error grave formuladas por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – UDECID se fundaron en lo siguiente:

- a) El dictamen pericial no indicó la norma urbanística que reglamenta el inmueble objeto de avalúo comercial lo cual quebranta el artículo 21 del Decreto 1420 de 1998, no se evidenció consulta de los usos permitidos, índice de ocupación, índices de construcción, número de pisos, aislamientos y demás aspectos volumétricos por lo que no se entiende cómo el perito estableció el valor del predio estudiado y cómo pudo entonces controvertir el valor del inmueble estimado por la UAECD.
- b) En cuanto al valor del terreno se indicó que se utilizó el método de “mercadeo” inmobiliario por el hecho de que el predio fue expropiado y demolido por tanto para cuantificar el valor se tomó el precio de terrenos urbanizables no edificados, no obstante las ofertas que presentó no cumplen con los parámetros técnicos y normativos establecidos en el artículo 10 de la

Resolución IGAC 620 de 2008, debido a que no se conoce el valor de cada oferta, el porcentaje de negociación y el valor final ofertado, igualmente se desconoce la ubicación de los predios ofertados y sus condiciones, no se sabe si tienen o no urbanismo y servicios públicos, no se conocen sus áreas y no se aportaron los datos de contacto que son la fuente de información para verificar si están o no a la venta.

Se debían aportar ofertas de un sector comparable con todos los aspectos físicos, urbanísticos y normativos, proveer fuentes verificables y analizar individualmente cada oferta, revisando la coherencia de áreas, aspectos que no se cumplieron en el dictamen realizado por el auxiliar de la justicia.

El dictamen no cumple con los parámetros técnicos contenidos en el artículo 11 de la Resolución IGAC 620 de 2008 ya que el coeficiente de variación indicado por el perito es de 22,12 cuando el máximo admisible es de 7,5%, lo que indica que los valores encontrados no son comparables.

El perito realizó una deflación del valor obtenido en el año 2017 al año 2015 cuando el avalúo efectuado por la UAECD distinguido con el no. 2014-1915 se realizó en el año 2014 incurriendo por tanto en error porque el mercado inmobiliario del año 2017 presenta condiciones diferentes a las del año 2014, por lo que el ejercicio correcto era contemplar un estudio inmobiliario con las condiciones del año de avalúo, es decir que se debían buscar ofertas y transacciones para esa anualidad.

c) Se determinó el valor de la construcción usando el *método de costo de reposición* para lo que dijo utilizar la revista Construdata de 30 de junio de 2017 con un valor de m<sup>2</sup> que supuestamente corresponde a vivienda superior a 2 pisos y menor a 4 pisos.

Revisada la citada revista distinguida con la edición número 183 de junio-agosto de 2017 se evidencia que no es cierto que el valor del metro cuadrado adoptado en la pericia objetada corresponda a vivienda entre 2 y 4 pisos, por el contrario el valor adoptado en ese dictamen corresponde a una tipología de edificio multifamiliar para vivienda de interés social de 5 pisos,

estructura en concreto, cimentación en placa aligerada para apartamentos de 50 m<sup>2</sup>, 3 alcobas, 1 baño, casina, sala, comedor y zona de ropas, sin embargo en este caso concreto el inmueble correspondía a una casa unifamiliar de 4 pisos.

El perito deflacta el valor señalado en la revista Construdata de 2017 al año 2015 demostrando falta de conocimientos técnicos ya que si lo que pretendía era establecer el valor de la reposición a la fecha del avalúo efectuado por la UAECD debió utilizar los datos de la revista del año 2014 que correspondía a la no. 172.

d) En relación con el cálculo de lucro cesante por pérdida de utilidad por renta (arrendamiento) no se descuentan el valor del impuesto predial y otros gastos como lo establece el artículo 18 de la Resolución IGAC 620 de 2008.

No se entiende por qué el dictamen reconoce la suma de \$4.174.639 por concepto de impuesto predial cuando de conformidad con el artículo 17 de la Resolución IGAC 898 de 2014 modificado por la Resolución IGAC 1044 de 2014 el valor a reconocer por concepto de impuesto predial dentro del trámite de expropiación debe atender a los criterios señalados en esa norma, y que en este caso el valor a tener en cuenta por impuesto predial correspondía al del cuarto trimestre debido a que el avalúo comercial elaborado por la UAECD data del año 2014, situación que no se tuvo en cuenta dentro de los valores calculados por el auxiliar de la justicia.

e) La pericia realizada por el auxiliar de la justicia no puede ser tenida en cuenta por el hecho de que incurrió no solo en fallas técnicas y procedimentales sino también en desconocimiento de normas aplicables al caso y de los principios inherentes a la labor valuatoria contenidos en los numeral 1, 2 y 4 del artículo 1 del Decreto 422 de 2000 referentes a la objetividad, la certeza de fuentes y la integralidad y suficiencia.

De acuerdo con la verificación realizad ante el Autorregulador Nacional de Avaluadores – ANA acerca del estado de registro de evaluador del perito Rodolfo Tapias Poveda se determinó que no se encuentra inscrito en la base

de datos de la plataforma del Registro Abierto de Avaluadores – RAA conforme las previsiones de la Ley 1673 de 2013.

f) El perito no tuvo en cuenta las características del avalúo realizado comercial realizado por I UAECD ya que omitió reportar y considerar lo siguiente:

(i) La norma urbanística del inmueble.

(ii) Los métodos valuacionales como el de comparación o de mercado para el terreno y el de reposición para la construcción como lo dispone la Resolución IGAC 620 de 2008 y aplicarlos correctamente

Las objeciones por error grave formuladas por el IDU y por la UAECD contra el dictamen pericial y su aclaración realizado por el auxiliar de la justicia Adolfo Tapias Poveda están llamadas a prosperar por las siguientes razones:

1) Tanto el IDU como la UAECD coinciden en afirmar que en el dictamen realizado por el auxiliar de la justicia se incurrió en error grave porque al utilizar el *método de “mercadeo” o de comparación o de mercado* para determinar el valor del terreno no cumplió con los parámetros técnicos definidos en el artículo 11 de la Resolución IGAC 620 de 2008 ya que el coeficiente de variación indicado por el perito fue de 22,12 cuando el máximo admisible es de 7,5%, lo cual evidencia que los valores encontrados por el auxiliar de la justicia no son comparables, por consiguiente los valores obtenidos y adoptados en el cuadro de mercados carecen de sustento técnico jurídico y no pueden ser aceptados como acertados.

Asimismo, expone el IDU que a pesar de presentarse en la aclaración del dictamen un nuevo cuadro de mercados y estadístico se cometió un error al determinar la desviación estándar y el coeficiente de variación ya que fueron mal calculados (fl. 338).

Las citadas objeciones tienen vocación de prosperidad por lo siguiente:

a) El artículo 11 de la Resolución IGAC no. 620 de 23 de septiembre de 2008 respecto del coeficiente de variación para adoptar como el más probable valor assignable al bien, consagró lo siguiente:

**"ARTÍCULO 11. Cuando para el avalúo se haya utilizado información de mercado de documentos escritos, estos deben ser verificados, confrontados y ajustados antes de ser utilizados en los cálculos estadísticos.**

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

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

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

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

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

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

La citada norma permite que para la realización del avalúo se utilice información de mercado contenida en documentos escritos debiendo estos ser verificados, confrontados y ajustados antes de ser utilizados en los cálculos estadísticos y que para tal fin es necesario calcular medidas de tendencia central, siendo la más usual la media aritmética por lo que es necesario calcular indicadores de dispersión tales como la varianza y el coeficiente de variación, para lo cual la norma estipula que cuando el

coeficiente de variación sea inferior al 7,5% la media obtenida se podrá adoptar como el más probable valor assignable al bien, pero, cuando el coeficiente de variación sea superior a 7,5% no es conveniente utilizar la media obtenida.

- b) En el dictamen realizado por el auxiliar de la justicia para determinar el valor por m<sup>2</sup> del terreno obra un cuadro de encuestas al que le denominó método de mercado y un cuadro estadístico en donde se constata que en efecto el análisis del mercado al perito Adolfo Tapias Poveda le arrojó un coeficiente de variación de 22,12% (fl. 254 cdno. ppal), no obstante realizó el promedio y adoptó el valor del metro cuadrado de construcción en la suma de \$2.125.400.
- c) De lo expuesto se tiene que el perito valuador al elaborar el avalúo para obtener el valor del m<sup>2</sup> del terreno objeto de expropiación no siguió y no aplicó los parámetros y las condiciones establecidas en el artículo 11 de la Resolución 620 de 2008 expedida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi ya que, pese a que la norma precisa que el coeficiente de variación debe ser del 7.5% se apartó de la norma y aplicó para efectos del avalúo un coeficiente de variación del 22,12% muy superior del permitido por la disposición normativa especial para este tipo de avalúos, aspecto este por el que la objeción por error grave a la experticia aportada con la demanda también tiene vocación de prosperidad.
- d) Ahora bien, el auxiliar de la justicia *motu proprio* presentó un escrito de aclaración y complementación del dictamen en donde lo que hizo fue presentar unos nuevos cuadros de encuestas y estadísticos con nuevos datos y valores, estableciendo el coeficiente de variación en 5,86% (fl. 322 cdno. no. 1), hecho que evidencia que el perito no realizó ninguna aclaración o complementación al dictamen sino que realizó uno nuevo el cual en modo alguno fue decretado como prueba en el proceso, por tanto no es jurídicamente válido valorarlo.

Sin perjuicio de lo anterior cabe resaltar, además, como lo expuso el IDU (fl. 227) que, a pesar de que el perito presentó un nuevo cuadro con cálculo estadístico también se cometió un error al determinar la desviación estándar

en el monto de \$124.634 y el coeficiente de variación en 5,8% (fl. 322) si se tiene en cuenta que los verdaderos valores según la información consignada en la propia aclaración al dictamen son los siguientes:

OFERTA	VALOR M2 TERRENO
1	\$2.335.958
2	\$2.194.444
3	\$1.957.295
4	\$1.916.667
5	\$2.204.724
6	\$2.134.502
Promedio	\$2.123.923
No. De datos	6
Desviación estándar	\$159.557
Coeficiente de variación	7,51%

(fl. 322 cdno. ppal.).

Es claro entonces que inclusive con la pretendida aclaración del dictamen el auxiliar de la justicia para determinar el valor del m2 del terreno aplicó un coeficiente de variación del 7.51%, es decir, superior al permitido por el artículo 11 de la Resolución IGAC 620 de 2008 que es de 7.5%, por lo que la objeción por error grave a esta experticia también tiene vocación de prosperidad.

2) Desde otro punto de vista tanto el IDU como la UAECD exponen que para la determinación del valor de las construcciones se desarrolló el *método de costo de reposición* consagrado en los artículos 3 y 13 de la Resolución IGAC no. 620 de 2008 en donde se dispone que el valor de las construcciones debe obedecer a un presupuesto de obra o al valor a nuevo de una construcción semejante a la valorada, sin embargo en el dictamen pericial se asume el valor de la construcción según los presupuestos de la revista Construdata del año 2017 en un monto de \$1.850.343 el metro cuadrado, pero, verificada la información se tiene que ese valor es aplicable a construcciones denominadas multifamiliares para vivienda de interés social de 5 pisos de altura que, nada tiene de semejante con la construcción a

valorar que es de 4 pisos con área de 306.47 m<sup>2</sup> de construcción y su último piso la mayor parte des de terraza en teja plástica translúcida.

Este motivo de objeción también está llamado a prosperar por las siguientes razones:

- a) Los artículos 3 y 13 de la Resolución IGAC no. 620 de 2008 disponen que el *método de costo de reposición* es el que busca establecer el valor comercial del bien objeto de avalúo a partir de estimar el costo total de la construcción a precios de hoy, un bien semejante al del objeto de avalúo y restarle la depreciación acumulada.
- b) En este caso concreto el auxiliar de la justicia determinó el valor de la construcción usando el método de costo de reposición para lo cual dijo utilizar la revista Construdata de 30 de junio de 2017 en donde se estableció para ese año el valor del m<sup>2</sup> de construcción en la suma de \$1.851.643, suma que según el perito deflactada al año 2015 correspondía finalmente al monto de \$1.639.700 y que según el perito correspondía a viviendas superiores a 2 pisos y menores a 4 pisos (fls. 255 cdno. no. 1).
- c) Verificada la revista Construdata distinguida con el no. 183 del periodo junio a agosto de 2017 (fl. 283) se evidencia que no es cierto que el valor del metro cuadrado de construcción en aquella corresponda a viviendas de entre 2 y 4 pisos como se expuso en el dictamen pericial, por el contrario el valor adoptado en esta corresponde a una tipología de edificio multifamiliar para vivienda de interés social de 5 pisos, estructura en concreto, cimentación en placa aligerada para apartamentos de 50 m<sup>2</sup>, 3 alcobas, 1 baño, cocina, sala, comedor y zona de ropa, sin embargo en este caso concreto el inmueble expropiado correspondió a una casa de vivienda unifamiliar de 4 pisos (fls. 38 a 51), por lo tanto es claro que no era posible jurídicamente establecer el valor de las construcciones con fundamento en esa precisa revista de construcción ya que, los bienes inmuebles valorados en aquella no eran semejantes al inmueble objeto de avalúo en este caso concreto como lo exige el método de costo de reposición en los artículos 3 y 13 de la Resolución IGAC no. 620 de 2008.

d) De igual forma debe advertirse que el avalúo rendido por el auxiliar de la justicia data del 30 de junio de 2017 en donde se realizó la deflactación de los valores del terreno y la construcción hasta el año 2015 (fls. 244 a 263 cdno. ppal.), es decir, fue elaborado sin tenerse en cuenta que el avalúo realizado por la UAECD que sirvió de base para la expedición de las resoluciones ahora demandadas fue expedido el año 2014 (fl. 38 cdno. ppal.), en otros términos, el avalúo presentado por el auxiliar de la justicia fue elaborado con base en unos factores distintos a los vigentes para la fecha en que se practicó el avalúo por parte de la UAECD.

3) Así las cosas por motivo de la prosperidad de los reproches consistentes en que se violó el artículo 11 de la Resolución IGAC no. 620 de 23 de septiembre de 2008 por el hecho de superarse el porcentaje del coeficiente de variación para determinar el valor del m<sup>2</sup> del terreno y, que no era posible jurídicamente establecer el valor por m<sup>2</sup> de las construcciones con fundamento en la revista de construcción consultada por el perito ya que los bienes valorados en aquella no eran semejantes al inmueble objeto de avalúo como lo exigen los artículos 3 y 13 de la Resolución IGAC no. 620 de 2008, la Sala se ve relevada del estudio de los demás argumentos esgrimidos en la objeción por error grave.

4) En ese contexto la Sala declarará probadas las objeciones por error grave formuladas por el IDU y la UAECD contra el dictamen pericial practicado en el proceso por el señor Adolfo Tapias Poveda como perito avaluador.

#### **4. Análisis de los cargos de nulidad**

1) Manifiesta la parte demandante que para la fecha de elaboración del avalúo comercial por parte de la UAECD, esto es el 22 de septiembre de 2014 el inmueble se encontraba clasificado en estratificación socioeconómica 2 pero, que por reclamación realizada ante la secretaría de planeación distrital el 15 de mayo de 2015 mediante Resolución no. 0023 de ese mismo año se reconoció que este predio correspondía al estrato 3, y que durante más de 10 años este no sufrió modificación, y que por lo tanto ese aspecto debió ser tenido en cuenta al momento de elaborar el avalúo del bien.

Este reproche no es de recibo por las siguientes razones

- a) En primer lugar, es la propia parte actora quien manifiesta que para la fecha de elaboración del avalúo realizado por la UAECD, esto es, el 22 de octubre de 2014, el inmueble se encontraba en un estrato socioeconómico 2, motivo suficiente para que este cargo no tenga vocación de prosperidad ya que este fue evaluado de acuerdo con el estrato socio económico en el que legalmente se encontraba clasificado para el momento en que se inició el procedimiento de expropiación por vía administrativa, el cual tuvo lugar el 9 de diciembre de 2014 con la expedición de la Resolución no. 106572 “*por la cual se determina la adquisición de un inmueble, por el procedimiento de expropiación administrativa y se formula una oferta de compra*” (fls. 24 a 35 cdno. ppal.).
- b) Asimismo cabe resaltar que en relación con el estrato socioeconómico del inmueble en el avalúo efectuado por la Unidad Especial de Catastro Distrital claramente se determinó que el sector donde se encontraba ubicado correspondía a estrato dos (2) de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 291 de 26 de junio de 2013 expedido por la Secretaría Distrital de Planeación (fl. 39 cdno. ppal.), acto administrativo vigente para la época en que se surtió el proceso de expropiación y que no fue anulado ni suspendido por la jurisdicción de lo contencioso administrativo por lo que gozaba de presunción de legalidad y era de obligatoria observancia, razón por la cual el avalúo debía realizarse teniendo en cuenta el estrato legalmente establecido como ocurrió en este caso concreto.

Por lo tanto si existía algún tipo de inconformidad respecto del acto que estableció la estratificación en la ciudad de Bogotá este podía ser impugnado por vía judicial a través del medio de control de nulidad o, mediante el de nulidad restablecimiento del derecho si era en relación con algún inmueble en concreto.

- 2) Argumenta la parte demandante que la indemnización fue impuesta por el IDU con fundamento en el avalúo comercial no. 2014-1915 realizado por la

UAECD desconociendo que se trataba de un inmueble con apartamentos independientes que generaban ingresos, que de no ser por la expropiación corresponderían a la pensión vitalicia de los demandantes, omitiendo consultar los intereses de la parte afectada y de la comunidad con respecto a los daños ocasionados con esos actos.

En ese sentido expone la parte actora que no se indemnizaron todos los componentes que establece la ley para la expropiación administrativa en cuanto se omitió la aplicación de los artículos 23 y 37 de la Ley 1682 de 2014 los cuales determinan que la indemnización debe realizarse de manera integral en donde se incluya el daño emergente y lucro cesante.

Este otro motivo de censura no está llamado a prosperar por los siguientes motivos:

- a) El artículo 20 del Decreto 1420 de 1998 ordena que en el informe de avalúo se deben especificar, entre otros aspectos, el valor comercial definido del inmueble independizando el valor del suelo, el de las edificaciones y las mejoras si fuere el caso y las consideraciones que llevaron a tal estimación.

Al respecto la norma consagra lo siguiente:

***“Artículo 20º.- El Instituto Geográfico 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.”*** (resalta la Sala).

- b) A su turno la jurisprudencia del Consejo de Estado ha determinado que en el proceso de expropiación también hay lugar al reconocimiento de una indemnización por daño emergente y el lucro cesante siempre y cuando sean ciertos y exista un nexo de causalidad entre esos daños y la decisión administrativa mediante la cual se decretó la expropiación, pues, la simple conjetura o suposición no puede dar lugar a una indemnización.

Esa alta corporación ha precisado lo siguiente<sup>1</sup>:

***“De conformidad con lo anterior, para que la indemnización que se reconozca comprenda el daño emergente y lucro cesante que hubieren podido causarse con la expropiación, es indispensable que los mismos sean ciertos y que exista un nexo de causalidad entre dichos daños y la decisión administrativa mediante la cual se decretó la expropiación, pues la simple conjectura o suposición no puede dar lugar a una indemnización.”*** (se destaca).

- c) En este caso concreto según da cuenta el informe de avalúo número 2014-1915 de 22 de octubre de 2014 expedido por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital de Bogotá con fundamento en el cual se expidieron los actos acusados el valor total del avalúo incluyó de manera independiente el valor comercial del terreno, la construcción y la indemnización por lucro cesante y daño emergente (fls. 38 a 48 vlt. y 49 a 51 vlt. cdno. ppal.) como legalmente era de rigor.
- d) Es así como en el acto acusado parcialmente (fls. 77 a 80 vlt.) en concordancia con el citado avalúo se estableció que el precio indemnizatorio era de \$286.573.264 el cual incluía lo siguiente: i) \$272.500.840 por concepto de avalúo comercial del terreno y construcción (monto de dinero resultante de sumar el valor del terreno más el valor de la construcción como se desprende del informe de avalúo obrante en los folios 44 vlt. y 49 vlt. cdno. ppal.), ii) \$8.839.000 por concepto de lucro cesante y ii) \$5.133.424 por concepto de daño emergente (suma de dinero establecida luego de efectuarse los descuentos relacionados en el acto acusado).
- e) Es claro entonces que en este caso concreto la entidad demandada, muy al contrario de lo afirmado por la parte actora, sí se indemnizaron todos los componentes que contempla la ley y que ha precisado la jurisprudencia para la adopción de las decisiones de expropiación administrativa de bienes inmuebles.

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 31 de mayo de 2018, expediente no. 25000-23-24-000-2008-00074-02, CP María Elizabeth García González.

g) Idónea y suficientemente está demostrado que en este caso concreto se indemnizaron el daño emergente y el lucro cesante, este último por concepto de utilidad dejada de percibir por la renta (arrendamiento) (fls. 49 y 51 vto. cdno. ppal.), o sea, en este evento en particular el precio indemnizatorio determinado en el dictamen realizado por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital y que sirvió de fundamento para expedición de los actos acusados incluyó tanto el valor comercial del inmueble como la indemnización por los perjuicios causados, comprendida en ella también la pérdida de la utilidad que recibía por concepto del arriendo.

h) Por consiguiente no hay duda de que el avalúo cumplió con lo previsto en los parámetros legales aplicables al caso.

3) Reprocha también la parte demandante que el valor total de la expropiación debía ser puesto a disposición del propietario de forma inmediata de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 70 de la Ley 388 de 1997 pero, que ello no ocurrió así ya que la orden de pago número 4778 la expidió la dirección técnica financiera hasta el día 15 de diciembre de 2015 -según acta de entrega- a pesar de que la reserva presupuestal es la número 4913 de 11 de diciembre de 2014, emitiéndose el comprobante de pago número 4778 por la subdirección de la tesorería y recaudo del IDU solo hasta el 2 de diciembre de 2015 con el agravante de que esto jamás fue comunicado, entregándole el cheque de pago solo hasta el día 21 de diciembre de 2015, por lo que en concordancia con lo dispuesto en el numeral 4 *ibidem* la expropiación por vía administrativa no tienen ningún efecto y debía surtirse nuevamente el procedimiento expropiatorio, hecho que hace que los actos acusados estén viciados de nulidad.

La censura así expuesta no tiene asidero jurídico real por las siguientes razones:

a) Acerca de los efectos de la decisión de expropiación por vía administrativa el artículo 70 de la Ley 388 de 1997 estatuye lo siguiente:

**"ARTÍCULO 70. EFECTOS DE LA DECISION DE EXPROPIACION POR VIA ADMINISTRATIVA. Una vez ejecutoriada la decisión por vía administrativa, por no haberse**

**formulado el recurso de reposición dentro del término legal o por haber sido decidido el recurso interpuesto en forma negativa, la decisión producirá los siguientes efectos:**

1. *El derecho de propiedad u otros derechos reales se trasladarán de las personas titulares de ellos a la entidad que ha dispuesto la expropiación, para lo cual bastará con el registro de la decisión en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. El registrador exigirá que la entidad acredite que el propietario o los titulares de otros derechos reales sobre el inmueble, han retirado el valor de la indemnización y los documentos de deber correspondientes, o que se ha efectuado la consignación correspondiente conforme a lo previsto en el numeral 2 de este artículo.*
2. *La entidad que ha dispuesto la expropiación pondrá a disposición inmediata del particular expropiado, según sea el caso, el valor total correspondiente o el porcentaje del precio indemnizatorio que se paga de contado y los documentos de deber correspondientes a los cinco contados sucesivos anuales del saldo. Si el particular no retira dichos valores y los documentos de deber dentro de los diez días siguientes a la ejecutoria, la entidad deberá consignarlos en la entidad financiera autorizada para el efecto a disposición del particular, y entregar copia de la consignación al Tribunal Administrativo en cuya área de jurisdicción se encuentre ubicado el inmueble dentro de los diez (10) días siguientes, considerándose que ha quedado formalmente hecho el pago.*
3. *Efectuado el registro de la decisión, la entidad pública podrá exigir la entrega material del bien inmueble expropiado, sin necesidad de intervención judicial, para lo cual podrá acudir al auxilio de las autoridades de policía si es necesario.*
4. *En caso de que los valores y documentos de deber no se pongan a disposición del propietario o no se consignen dentro de los términos señalados en el numeral 2 de este artículo, la decisión de expropiación por vía administrativa no producirá efecto alguno y la entidad deberá surtir nuevamente el procedimiento expropiatorio.* (negrillas adicionales).

De la norma legal antes citada es claro, entre otros aspectos, que una vez ejecutoriada la decisión de expropiación por vía administrativa la autoridad que la emite debe poner a disposición inmediata del particular expropiado, según sea el caso, el valor total correspondiente o el porcentaje del precio indemnizatorio que se paga de contado y los documentos de deber correspondientes a los cinco contados sucesivos anuales del saldo, y si ello no ocurre la decisión expropiatoria no producirá efecto alguno y la entidad deberá surtir nuevamente el procedimiento expropiatorio.

- b) En este caso concreto en el artículo 3 de la Resolución no. 58351 de 24 de agosto de 2015 por “*la cual se ordenó una expropiación por vía administrativa*” dispuso que el trámite de pago se efectuaría por la tesorería del IDU previa autorización expresa y escrita de la Dirección Técnica de Predios y por el 100% del valor indemnizatorio correspondiente a la suma \$286.573.264, el cual sería puesto a disposición de la parte actora una vez estuviera ejecutoriada la decisión de expropiación y se efectuaran los trámites financieros respectivos (fl. 79 vto. cdno. ppal).
- c) El citado acto administrativo fue confirmado por la Resolución no. 63159 de 29 de octubre de 2015 “*por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición*” (fls. 95 a 96 *ibidem*).
- d) En el folio 69 del cuaderno de antecedentes obra una constancia expedida por la Directora Técnica de Predios del IDU en la que se certifica que la Resolución no. 63159 de 29 de octubre de 2015 quedó ejecutoriada el 10 de noviembre de 2015.
- e) En el folio 71 del cuaderno de antecedentes administrativos obra el comprobante de pago no. 4778 de 2 de diciembre de 2015 en donde consta que la suma de dinero antes mencionada fue efectivamente pagada el 15 de diciembre de 2015.
- f) En los folios 72 y 73 del expediente administrativo obran las actas de entrega del pago indemnizatorio suscritas el 21 de diciembre de 2015 por los demandantes Misael Caro Cruz y Yalile Ruiz Gamba en donde se dejó constancia expresa que se les hizo entrega de un sobre sellado que contenía el número de identificación, del pago solicitado al Banco de Occidente el 15 de diciembre de 2015 para reclamar el cheque en la avenida sucursal 19 por el valor de \$138.986.471 a cada uno por concepto del precio indemnizatorio señalado en el artículo 3 de la Resolución de expropiación 58351 de 2015 con orden de pago no. 4778 de 15 de diciembre de 2015.
- g) De lo expuesto se tiene que una vez ejecutoriado el acto administrativo que ordenó la expropiación, esto es, el 10 de noviembre de 2015, el pago fue

efectivamente realizado a los demandantes el 21 de diciembre de 2015 cuando se les hizo entrega del pago indemnizatorio, es decir que el valor del precio indemnizatorio si bien no se puso a disposición de manera inmediata sí ocurrió dentro de un tiempo razonable y lógico por las siguientes razones:

(i) Para iniciar los trámites administrativos de pago la administración debía esperar a que el acto administrativo quedara debidamente ejecutoriado.

(ii) Para el pago de la obligación se deben realizar los trámites administrativos financieros y contables dentro de un tiempo razonable teniendo en cuenta la dinámica de la administración pública cuyos tiempos no funcionan con la exactitud de un cronómetro debido al gran cúmulo de trámites y requisitos que legal y reglamentariamente deben cumplirse de manera necesaria y obligatoria, por tanto no se puede idealizar el funcionamiento de la administración.

(iii) La orden de pago solo se puede expedir una vez superados los trámites internos en las oficinas de presupuesto, contabilidad y tesorería por tanto para la Sala es lógico que el desembolso no se haga inmediatamente a la ejecutoria del acto de expropiación si dentro de un término prudencial y razonable.

(iv) En este caso concreto una vez ejecutoriado el acto administrativo que ordenó la expropiación, esto es el 10 de noviembre de 2015, la orden de pago se expidió el 2 de diciembre de ese mismo año y el precio indemnizatorio fue entregado el 21 de diciembre de 2015, término que la Sala considera prudente y razonable en atención de los trámites administrativos que se deben surtir en el interior de las entidades públicas antes citadas.

h) Por lo anotado este cargo no está llamado a prosperar.

4) Desde otro ángulo de censura manifiesta la parte actora que no había lugar a efectuar descuentos frente al precio indemnizatorio porque el IDU al momento del pago realizó un descuento de \$6.812.521 por concepto de retención por enajenación del bien raíz a una tasa del 2.5%, además de

\$1.787.800.00 por concepto de retención por los ingresos del lucro cesante equivalente a un 20%, no obstante haber realizado otros descuentos en la resolución de expropiación reduciendo así ostensiblemente inclusive el valor ofertado.

Este reproche tampoco es atendible por lo siguiente:

a) En el acto administrativo que ordenó la expropiación por vía administrativa el precio indemnizatorio correspondió a una suma total de \$286.573.264 (fl. 78 vlt. cdno. ppal.).

b) Según el comprobante de pago no. 4778 de 2 de diciembre de 2015 (fl. 71) a la citada suma de dinero se efectuaron unos descuentos por los siguientes montos y razones: i) \$6.812.521 correspondiente al 2.5% por concepto de enajenación de inmuebles y, ii) \$1.787.800 correspondiente al 20% del valor fijado como lucro cesante por concepto de retención en la fuente, para una suma total por concepto de descuentos de \$8.600.321 quedando finalmente un monto a pagar por el bien expropiado de \$277.972.943.

c) Los citados descuentos se encuentran establecidos en la ley por lo que era deber del IDU efectuarlos en tanto que corresponden a obligaciones tributarias de ineludible cumplimiento por mandato legal a cargo del propietario y cuyo fundamento jurídico es el siguiente:

(i) El descuento del 2.5% por concepto de enajenación de inmuebles está previsto en el artículo 2 del Decreto 2418 de 2013 en los siguientes términos:

***“Artículo 2º. Modifíquese el inciso segundo del artículo del Decreto número 1512 de 1985, el cual quedará así:***

*“Cuando el pago o abono en cuenta corresponda a contratos de construcción o urbanización, la retención prevista en este artículo será del dos por ciento (2.0%). Cuando el pago o abono en cuenta corresponda a la adquisición de vehículos la retención prevista en este artículo será del uno por ciento (1.0%).*

*Cuando el pago o abono en cuenta corresponda a la adquisición de bienes raíces cuya destinación y uso sea vivienda de habitación, la retención prevista en este artículo será del uno por ciento (1%) por*

*las primeras veinte mil (20.000) UVT. Para el exceso de dicho monto, la tarifa de retención será del dos punto cinco por ciento (2.5%). Cuando el pago o abono en cuenta corresponda a la adquisición de bienes raíces cuya destinación y uso sean distintos a vivienda de habitación, la retención prevista en este artículo será del dos punto cinco por ciento (2.5%)”*

De los actos administrativos acusados se tiene que el bien expropiado tenía destinación y uso distintos a la vivienda en tanto que estaba destinado a la construcción de la obra denominada “avenida El Rincón (AK 91 Y AC 131 A) desde la carrera 91 hasta la avenida La Conejera (trasversal 97)” por lo que de conformidad con la citada norma había lugar a una retención del 2.5%.

(ii) Por su parte, el descuento del 20% del valor fijado como lucro cesante por concepto de retención en la fuente está consagrado en el artículo 401-2 del Estatuto Tributario que establece lo siguiente:

***“ARTÍCULO 401-2 RETENCIÓN EN LA FUENTE EN INDEMINIZACIONES***

*Los pagos o abonos en cuenta por concepto de indemnizaciones diferentes a las indemnizaciones salariales y a las percibidas por los nacionales como resultado de demandas contra el Estado y contempladas en los artículos 45 y 223 del Estatuto Tributario, estará sometida a retención por concepto de renta a la tarifa del treinta y cinco por ciento (35%), si los beneficiarios de la misma son extranjeros sin residencia en el país, sin perjuicio de la retención por remesas. Si los beneficiarios del pago son residentes en el país, la tarifa de retención por este concepto será del veinte por ciento (20%).*

d) Es claro entonces que las debitaciones efectuadas al precio indemnizatorio del inmueble expropiado son obligaciones tributarias que se encuentran preestablecidas en la ley, por tanto este motivo de cuestionamiento no está llamado a prosperar.

5) Argumenta también la parte actora que la entidad demandada no llevó a cabo la etapa de negociación en el proceso de expropiación administrativa pues se limitó a emitir una resolución de oferta, a esperar los 30 días para que los propietarios tomaran la decisión de aceptar o no el valor impuesto sin dar la oportunidad de contradecir, confundiendo la oferta para negociar con la

imposición del valor sin dar oportunidad a los afectados de ser escuchados en audiencia para ponderar el valor.

Este otro motivo de censura no tiene fundamento válido por las siguientes razones:

- a) En primer término, cabe manifestar que el inciso quinto del artículo 61 de la Ley 388 de 1997 preceptúa que “será obligatorio iniciar el proceso de expropiación si transcurridos treinta (30) días hábiles después de la comunicación de la oferta de compra, no se ha llegado a un acuerdo formal para la enajenación voluntaria, contenido en un contrato de promesa de compraventa.” es aplicable a la expropiación por vía judicial y no administrativa ya que esa disposición se encuentra dentro del capítulo VII denominado “adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria y expropiación judicial”, motivo este suficiente para que este cargo no tenga vocación de prosperidad.
- b) Sin perjuicio de lo anterior la Sala resalta que en relación con la figura de la enajenación voluntaria dentro del proceso de expropiación por vía administrativa los artículos 66 y 68 de la Ley 388 de 1997 disponen lo siguiente:

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

(...).

**Artículo 68º.- Decisión de la expropiación. Cuando habiéndose determinado que el procedimiento tiene el carácter de expropiación por vía administrativa, y transcurran treinta (30) días hábiles contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo de que trata el artículo 66 de la presente Ley, sin que se haya llegado a un acuerdo formal para la enajenación voluntaria contenido en un**

**contrato de promesa de compraventa, la autoridad competente dispondrá mediante acto motivado la expropiación administrativa del bien inmueble correspondiente, el cual contendrá lo siguiente:**

(...)" . (negrillas adicionales).

De las normas transcritas se deprende que la determinación de que la expropiación se hará por la vía administrativa debe tomarse mediante la expedición de un acto administrativo el cual debe notificarse al titular del derecho de propiedad sobre el inmueble cuya adquisición se requiera, acto que constituirá además la oferta de compra tendiente a obtener un acuerdo de enajenación voluntaria y, si transcurridos treinta (30) días hábiles contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo mencionado sin que se haya llegado a un acuerdo formal para la enajenación voluntaria contenido en un contrato de promesa de compraventa, la autoridad competente dispondrá mediante acto motivado la expropiación administrativa del bien inmueble correspondiente.

c) Complementariamente el artículo 67 de la Ley 388 de 1997 contempla que el acto que determine el carácter administrativo de la expropiación debe indicar el valor del precio indemnizatorio que se reconocerá a los propietarios el cual será igual al avalúo comercial que se utiliza para los efectos previstos en el artículo 61 *ibidem*, esto es, que el precio de adquisición deberá corresponder 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.

d) En este caso objeto de análisis la entidad demandada inicialmente expidió la Resolución no. 106572 de 9 de diciembre de 2014 a través de la cual se decidió la adquisición del inmueble por el procedimiento de expropiación administrativa y se formuló la oferta de compra (fls. 78 a 85 cdno. antecedentes), acto que fue notificado personalmente a los propietarios del inmueble el 18 de diciembre de 2014 y en cuyo artículo segundo de la parte resolutiva se determinó lo siguiente:

**“Artículo segundo: el presente acto administrativo constituye oferta de compra tendiente a obtener un acuerdo de enajenación voluntaria, advirtiendo al actual titular de derechos reales que si dentro del término de treinta (30) días hábiles siguientes a la ejecutoria de la presente resolución, no ha sido posible llegar a un acuerdo formal para la enajenación voluntaria, contenido en un contrato de promesa de compraventa o suscrito este se incumpliere con cualquiera de sus estipulaciones contractuales, el Instituto de Desarrollo Urbano (...), procederá a emitir el acto administrativo de expropiación por vía administrativa según el artículo 68 de la citada Ley 388 de 1997.**

(...).” (fl. 84 cdno. antecedentes - negrillas adicionales).

Por lo tanto, en cumplimiento del ordenamiento jurídico que regula la materia la entidad demandada otorgó el término de 30 días a los propietarios para llegar a un acuerdo formal para la enajenación voluntaria del inmueble objeto de expropiación dándose así cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 66 y 88 de la Ley 388 de 1997 que rigen la expropiación por vía administrativa.

e) De igual manera en el artículo tercero de la citada resolución se fijó el precio indemnizatorio con fundamento en el informe de valúo comercial no. 2014-1915 de 22 de octubre de 2014 practicado por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital (fl. 84 cdno. antecedentes) en cumplimiento de lo ordenado en el artículo 67 de la Ley 388 de 1997, en donde con el fin de garantizarles la indemnización plena y justa a los propietarios se incluyó no solo el precio del terreno y la construcción sino también la indemnización por lucro cesante y daño emergente.

Asimismo, en el artículo cuarto de la parte resolutiva de la resolución antes mencionada puntualmente se dispuso lo siguiente:

**“Artículo segundo: Modificar la Resolución 108911 de 12 de diciembre de 2014, en el artículo cuarto el cual quedará así:**

**Artículo cuarto: El Instituto de Desarrollo Urbano IDU se obliga a pagar el precio indemnizatorio, así: en caso de que el propietario, una vez notificado del presente acto administrativo acepte el precio indemnizatorio y suscriba promesa de compraventa para la enajenación voluntaria de que trata el artículo 68 de la Ley 388 de 1997 (...).” (se resalta).**

De dicho texto es inequívoco que se le dio la posibilidad cierta y en tiempo real al propietario de aceptar o no la enajenación voluntaria del inmueble con fundamento en el precio indemnizatorio en cumplimiento de lo regulado en el artículo 68 de la Ley 388 de 1997.

g) Para la Sala es claro entonces que en el trámite de expropiación administrativa sí se le brindaron y respetaron al propietario del inmueble la opción y oportunidad para llegar a un acuerdo formal para la enajenación voluntaria del inmueble objeto de expropiación en los términos del artículo 68 de la Ley 388 de 1997.

h) Cabe resaltar que los artículos 66 a 68 de la Ley 388 de 1997 en ninguna parte establecen una etapa obligatoria de mutuo acuerdo para fijar el valor del bien inmueble a expropiar ya que, lo que tales normas estipulan es que antes de expedirse el acto de expropiación de una propiedad las partes pueden llegar a un acuerdo de enajenación voluntaria, es decir, un consenso para que el propietario del inmueble enajene o venda voluntariamente su inmueble, fijándose para ello un término específico (30 días desde la notificación de la oferta de compra), acuerdo que se concreta con un contrato de promesa de compraventa.

i) Además, en este caso específico no era legalmente posible que las partes acordaran voluntariamente el valor del inmueble a expropiar porque, como se anotó, de conformidad con el artículo 67 de la Ley 388 de 1997 en concordancia con el artículo 61 *ibidem*, la oferta de compra deberá corresponder 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, vale decir, que el valor de la indemnización que debe ser ofertado por la entidad pública que realiza el proceso de expropiación es aquel que fije la entidad autorizada por la ley como es la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital<sup>2</sup>, por lo tanto es claro que el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) –entidad que realizó el proceso de expropiación- no tenía ni tiene competencia asignada

---

<sup>2</sup> En este caso concreto la oferta de compra se realizó con fundamento en el informe técnico de avalúo no. 2014-1915 de 22 de octubre de 2014 elaborado por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital (fls. 161 a 174 vlt. cdno. antecedentes).

por la Ley para fijar libremente el valor del inmueble a expropiar ni mucho menos para llegar a un acuerdo sobre ese preciso tema, motivos estos suficientes para que este cargo de nulidad no esté llamado a prosperar.

6) Aduce la parte actora que el IDU no tuvo en cuenta otro concepto de avalúo ciñéndose de manera unilateral a la UAECD, desconociendo que podrían haber realizado una licitación con Unionjas o peritos privados para obtener otro concepto y promediar, pues, se dejó al arbitrio de la administración distrital, realizando un convenio interinstitucional que también costo dinero para que se realizaran los avalúos de interés para el mismo expropiante, dejando en letra muerta el artículo que pretendía que las entidades tuvieran en cuenta los avalúos de particulares, abusando del poder, pues se aduce que por ser del distrito son los únicos que pueden realizar los avalúos.

Este motivo de censura no es legalmente atendible por lo siguiente:

a) El artículo 67 de la Ley 388 de 1997 dispone que el acto que determine el carácter administrativo de la expropiación debe indicar el valor del precio indemnizatorio que se reconocerá a los propietarios el cual será igual al avalúo comercial que se utiliza para los efectos previstos en el artículo 61 *ibidem*, esto es, que el precio de adquisición deberá corresponder 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.

En efecto la citada disposición determina lo siguiente:

**Artículo 61º.-** *Modificaciones al procedimiento de enajenación voluntaria. Se introducen las siguientes modificaciones al procedimiento de enajenación voluntaria regulado por la Ley 9 de 1989:*

*El precio de adquisición será igual al valor comercial determinado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la entidad que cumpla sus funciones, o por peritos privados inscritos en las lonjas o asociaciones correspondientes, según lo determinado por el Decreto-Ley 2150 de 1995, de conformidad con las normas y procedimientos establecidos en el decreto reglamentario especial que sobre avalúos expida el gobierno. El*

*valor comercial se determinará teniendo en cuenta la reglamentación urbanística municipal o distrital vigente al momento de la oferta de compra en relación con el inmueble a adquirir, y en particular con su destinación económica.*

(...).” (negrillas de la Sala).

Es diáfano entonces que las entidades competentes para efectuar el avalúo comercial en los procedimientos de expropiación administrativa es el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, *la entidad que cumpla sus funciones*, o por peritos privados inscritos en las lonjas o asociaciones correspondientes.

A su turno, el artículo 23 de la Ley 1682 de 2013 define lo siguiente:

**“Artículo 23. Avaluadores y metodología de avalúo. El avalúo comercial para la adquisición o expropiación de los inmuebles requeridos para proyectos de infraestructura de transporte será realizado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) o la autoridad catastral correspondiente o las personas naturales o jurídicas de carácter privado registradas y autorizadas por las Lonjas de Propiedad Raíz.**

(...) (resalta la Sala).”

De las citadas normas se desprende, sin margen de duda, que para la expropiación de inmuebles y en especial para los requeridos para los proyectos de infraestructura de transporte el avalúo comercial puede ser realizado entre otras entidades por la autoridad catastral correspondiente, y en este caso concreto, como se desprende de los actos acusados, la expropiación administrativa se llevó a cabo para construir la obra denominada “avenida El Rincón (AK 91 Y AC 131 A) desde la carrera 91 hasta la avenida La Conejera (trasversal 97)” por lo que de conformidad con la citada norma la Unidad Administrativa Especial de Castro Distrital de Bogotá estaba legalmente facultada para adelantar el avalúo comercial como en efecto ocurrió.

b) En efecto, es pertinente resaltar que Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital - UAECD en su calidad de autoridad catastral del Distrito Capital es la entidad que cumple las funciones del IGAC dentro de esa jurisdicción territorial por lo que es la entidad encargada de elaborar el avalúo

destinado a determinar el precio indemnizatorio de los inmuebles objeto de expropiación por vía administrativa como se desprende además de las siguientes normas:

(i) El Acuerdo 257 de 2006 expedido por el Concejo de Bogotá “*por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones*” en el literal e) del artículo 63 se establece como una de las funciones básicas de la UAECD elaborar avalúos comerciales a organismos o entidades distritales y a empresas del sector privado que lo soliciten.

Al respecto la norma preceptúa lo siguiente:

**“Artículo 63. Naturaleza jurídica, objeto y funciones básicas de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital.** La Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, estará organizada como una Unidad Administrativa Especial del orden distrital del Sector Descentralizado por servicios, de carácter eminentemente técnico y especializado, con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal y con patrimonio propio, adscrita a la Secretaría Distrital de Hacienda.

*Tiene por objeto responder por la recopilación e integración de la información georreferenciada de la propiedad inmueble del Distrito Capital en sus aspectos físico, jurídico y económico, que contribuya a la planeación económica, social y territorial del Distrito Capital.*

**La Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital tiene las siguientes funciones básicas:**

(...).

**e. Elaborar avalúos comerciales a organismos o entidades distritales y a empresas del sector privado que lo soliciten.**

(...).” (resalta la Sala).

(ii) La citada norma fue reglamentada por el Decreto 583 de 2011 expedido por la Alcaldía Mayor de Bogotá en cuyo artículo 2, vigente para el momento en que se llevó a cabo el proceso de expropiación administrativa del que trata este proceso, se dispuso que las entidades y organismos del orden distrital solicitarán la elaboración de los avalúos comerciales de los inmuebles que se requieran en el cumplimiento de sus objetivos misionales a

la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, al respecto la norma consagra lo siguiente:

***“Artículo 2º.- Las entidades y organismos del orden distrital solicitarán la elaboración de los avalúos comerciales de los inmuebles que se requieran en el cumplimiento de sus objetivos misionales, a la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital.***

***La Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, dentro de los tres (3) días siguientes a la solicitud, deberá responder de manera afirmativa o negativa a la entidad peticionaria la atención de la solicitud, con el fin que ésta continúe adelantando el trámite ante la Unidad, en el primer caso, o lo pueda realizar con otro organismo, entidad o persona jurídica, en el segundo caso.”*** (se destaca)

(iii) En concordancia con lo anterior el artículo 3 numeral 5 del Acuerdo no. 4 de 2012 emitido por el Consejo Directivo de la UAECD define como una de las funciones de dicha entidad distrital elaborar avalúos comerciales a organismos o entidades distritales y a empresas del sector privado que lo soliciten en los siguientes términos:

***“ART. 3º—Funciones. La UAECD, en desarrollo de su objeto, tendrá las siguientes funciones:***

***(...).***

***5. Elaborar avalúos comerciales a organismos o entidades distritales y a empresas del sector privado que lo soliciten.”*** (se destaca).

c) En ese contexto es inequívoco que es el ordenamiento jurídico el que habilita de manera expresa a la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital para realizar los avalúos comerciales que le sean solicitados ya sea por entidades distritales o por empresas del sector privado, como en efecto sucedió en este caso concreto en donde el avalúo fue solicitado y contratado por la entidad distrital Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), por lo que no es de recibo el argumento consistente en que la UAECD se hubiese encontrado impedida o carezca de competencia para realizar el avalúo comercial en el proceso de expropiación ya que es la ley la que la habilita para realizar ese preciso procedimiento, además, no se alegó ni mucho menos se acreditó en este proceso que los encargados de realizar el avalúo se hubiesen

encontrado impedidos o recusados para cumplir su labor, por tanto es claro que la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital se encontraba plenamente autorizada por la ley para realizar el avalúo comercial en este caso concreto.

7) Finalmente, la parte actora alega que no se pagó el precio comercial real y justo del inmueble expropiado y que en los actos acusados se incurrió en falsa motivación puesto que están soportados en un avalúo comercial que tiene falencias quebrantando el ordenamiento jurídico por las siguientes razones:

- a) El avalúo comercial no. 2014-1915 de 22 de octubre de 2014 realizado por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital - UAECD se realizó sin tener en cuenta las sentencias C-1074 de 2002 y C-476 de 2007 expedidas por la Corte Constitucional, desconociéndose además el Decreto 1420 de 1998 y las Resoluciones 620 de 2008, 898 y 1044 del 2014 expedidas por el IGAC.
- b) El valor comercial real del inmueble asciende a la suma de \$579.242.112 según el dictamen pericial realizado por la firma Sarmiento & Osorio Soluciones Inmobiliarias el 19 de enero de 2015 el cual cumple con todos los requisitos de ley y aportado en la actuación administrativa por el actor, por lo que el valor final pagado por el IDU de \$277.972.944 ha empobrecido su pecunio.
- c) Se quebrantaron los artículos 2, 4, 6, 13, 58, 83 y 124 de la Constitución Política porque la entidad demandada dejó de pagar el valor de la indemnización justa lo cual desconoció los postulados de imparcialidad y de buena fe, como también incumplió los fines esenciales del Estado por omisión del ejercicio de sus funciones e incurriendo en un enriquecimiento ilícito de la administración y como consecuencia de ello en un empobreciendo de los demandantes.
- d) El avalúo comercial según el artículo 67 de la Ley 388 de 1997 es un valor tomado en cuenta por el legislador en la etapa de enajenación voluntaria y se

predica solamente de la oferta hecha por la administración al dueño del bien a expropiar como base para la misma y, por otro lado, el precio indemnizatorio que se paga por el bien corresponde fijarlo a la administración mediante acto administrativo motivado conforme al artículo 68 *ibidem* en el que se deben ponderar los intereses de la comunidad y del particular para determinar el valor y la forma de pago de la indemnización y garantizar así el respeto del artículo 58 de la Constitución Política, sin embargo en este caso el IDU confundió el avalúo comercial realizado por la UAECD con el valor que debía reconocer por indemnización y elevarlo a precio justo en el acto de expropiación por las siguientes razones: *i)* no consultó los intereses de los demandantes, entre ellos la situación de la señora Yalile Ruiz Gamba quien no labora por ser ama de casa, *ii)* la edad del inmueble pues las construcciones son recientes por tanto el metro cuadrado de estas no pueden regirse como antiguas sino con un estado de conservación menor a diez años, *iii)* la tipología que utiliza la UAECD es la acorde para vivienda de interés social y/o avalúo catastral más no es la adecuada para un avalúo comercial con fines de expropiación, *iv)* el IDU no tuvo en cuenta que para la fecha (sic) en Bogotá se ha incrementado en un 83% el valor de los inmuebles lo que impide adquirir uno de similares características en un sector estrato tres como lo era el de la expropiación y, *v)* el IDU profirió la resolución de expropiación sin motivar la indemnización reconocida en ella pues se limitó a ordenar el pago reportando un avalúo comercial que realizó otra entidad del Distrito (catastro) en el que unieron poder en contra del particular, pues a pesar de que la secretaría de planeación tenía conocimiento de los predios que serían afectados para expropiación a estos no se les modificó en más de 10 años el estrato, congelándolo en estrato 2 cuando en realidad correspondía al 3 y así determinaron los valores de adquisición.

Estos motivos de censura no están llamados a prosperar por las siguientes razones:

- a) En primer término, cabe reiterar que avalúo aportado por la parte actora con la demanda de autoría de la firma Sarmiento & Osorio Soluciones Inmobiliarias a través de la señora Diana Patricia Osorio Abello como perito

avaluadora y el practicado en este proceso judicial por el auxiliar de la justicia Adolfo Tapias Poveda incurrieron en errores graves en su elaboración ya que, el primero, no cumplió con las metodologías valuadoras establecidas en la Resolución no. 620 de 2008 expedida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi en tanto que no realizó de manera independiente la valoración del terreno y la construcción como lo dispone el ordenamiento jurídico y, el segundo, desconoció el artículo 11 de la Resolución IGAC no. 620 de 23 de septiembre de 2008 al superar el porcentaje del coeficiente de variación para determinar el valor del m<sup>2</sup> del terreno, sumado al hecho de que no era posible jurídicamente establecer el valor por m<sup>2</sup> de las construcciones con fundamento en la revista de construcción consultada por el perito ya que los bienes valorados en aquella no eran semejantes al inmueble objeto de avalúo como lo exigen los artículos 3 y 13 de la Resolución IGAC no. 620 de 2008, por tanto esos dictámenes no pueden ser valorados probatoriamente para desvirtuar el avalúo presentado por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital ya que carecen de sustento técnico y jurídico válido, motivo suficiente para concluir que la actora no logró demostrar con esos avalúos que el precio indemnizatorio fijado en los actos acusados sea inferior al que comercialmente le corresponde.

b) En segundo lugar, debe advertirse que según lo dispuesto en la Ley 388 de 1997 el ordenamiento del territorio comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas emprendidas por las entidades territoriales que suponen el ejercicio de una función pública cuyo objetivo es complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible.

En desarrollo de tales acciones y para el cumplimiento de los fines del Estado las entidades estatales pueden requerir el acceso a bienes de propiedad de los particulares quienes en cumplimiento del principio de primacía del interés general deben ceder a tal necesidad, todo ello siempre que se trate de motivos de utilidad pública o interés social.

c) Al respecto el artículo 58 de la Ley 388 de 1997 prevé los motivos de utilidad pública en los siguientes términos:

**“Artículo 58. Motivos de utilidad pública.** El artículo 10 de la Ley 9<sup>a</sup> de 1989, quedará así:

*Para efectos de decretar su expropiación y además de los motivos determinados en otras leyes vigentes se declara de utilidad pública o interés social la adquisición de inmuebles para destinarlos a los siguientes fines:*

- a) Ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social en los sectores de la salud, educación, recreación, centrales de abasto y seguridad ciudadana;
- b) Desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, incluyendo los de legalización de títulos en urbanizaciones de hecho o ilegales diferentes a las contempladas en el artículo 53 de la Ley 9<sup>a</sup> de 1989, la rehabilitación de inquilinatos y la reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo;
- c) Ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos;
- d) Ejecución de proyectos de producción, ampliación, abastecimiento y distribución de servicios públicos domiciliarios;
- e) Ejecución de programas y proyectos de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo;
- f) Ejecución de proyectos de ornato, turismo y deportes;
- g) Funcionamiento de las sedes administrativas de las entidades públicas, con excepción de las empresas industriales y comerciales del Estado y las de las sociedades de economía mixta, siempre y cuando su localización y la consideración de utilidad pública estén claramente determinados en los planes de ordenamiento o en los instrumentos que los desarrollen;
- h) Preservación del patrimonio cultural y natural de interés nacional, regional y local, incluidos el paisajístico, ambiental, histórico y arquitectónico;
- i) Constitución de zonas de reserva para la expansión futura de las ciudades;
- j) Constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos hídricos;
- k) Ejecución de proyectos de urbanización y de construcción prioritarios en los términos previstos en los planes de ordenamiento, de acuerdo con lo dispuesto en la presente ley;
- l) Ejecución de proyectos de urbanización, redesarrollo y renovación urbana a través de la modalidad de unidades de actuación, mediante los instrumentos de reajuste de tierras, integración inmobiliaria, cooperación o los demás sistemas previstos en esta ley;

*m) El traslado de poblaciones por riesgos físicos inminentes".*

- d) En los términos del artículo 63 de esa misma ley se define que existen motivos de utilidad pública o de interés social para expropiar por vía administrativa el derecho de propiedad y los demás derechos reales sobre terrenos o inmuebles cuando, conforme a las reglas señaladas en la ley 388 de 1997, la respectiva autoridad administrativa competente considere que existen especiales condiciones de urgencia siempre y cuando la finalidad corresponda a las señaladas en el artículo 58 antes trascrito.
- e) Dentro del trámite de expropiación por vía administrativa el artículo 67 de la Ley 388 de 1997 determina la indemnización y forma de pago para lo cual ordena que deberá indicarse el valor del precio indemnizatorio que se reconocerá a los propietarios el que será igual al avalúo comercial que se utiliza para los efectos previstos en el artículo 61 *ibidem*, esto es, que el precio de adquisición deberá corresponder 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 1420 de 1998 -reglamentario especial que sobre avalúos expidió el Gobierno Nacional-, valor comercial que se determinará teniendo en cuenta la reglamentación urbanística municipal o distrital vigente al momento de la oferta de compra en relación con el inmueble a adquirir y en particular con su destinación económica.
- f) En ese sentido el artículo 25 del Decreto 1420 de 1998 estipula los métodos que deben aplicarse para la elaboración de los avalúos que se requieran cuando se trate de los procesos expropiatorios consagrados en las Leyes números 9 de 1989 y 388 de 1997, en los siguientes términos:

**"Artículo 25º.- Para la elaboración de los avalúos que se requieran con fundamento en las leyes 9 de 1989 y 388 de 1997, se deberá aplicar uno de los siguientes métodos observando los parámetros y criterios mencionados anteriormente o, si el caso lo amerita varios de ellos: el método de comparación o de mercado, el de renta o capitalización por ingresos, el de costo**

***de reposición o el residual. La determinación de las normas metodológicas para la utilización de ellos, será materia de la resolución de que trata el artículo 23 del presente Decreto.***

*"Para aplicar un método diferente a los enumerados en el inciso anterior, se requiere que previamente se someta a estudio y análisis tanto en los aspectos conceptuales como en las aplicaciones que pueda tener su aplicación. Dicho estudio y análisis serán realizados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y, si éste lo encontrara válido lo adoptará por resolución de carácter general."* (se resalta).

- g) Por su parte, el artículo 26 *ibidem* prevé que cuando las condiciones del inmueble objeto de avalúo permitan la aplicación de uno o más de los métodos enunciados en el artículo 25 antes transrito el avaluador deberá realizar las estimaciones correspondientes y sustentar el valor determinado en el respectivo estudio.
- h) De las normas referidas se tiene entonces que el avalúo para efectos de la aplicación de las Leyes 9 de 1989 y 388 de 1997 puede hacerse siguiendo cualquiera de los siguientes métodos:
  - (i) De comparación o de mercado.
  - (ii) De capitalización o rentas de ingreso.
  - (iii) De costo de reposición.
  - (iv) Residual.
- i) Las normas metodológicas para la utilización de los mecanismos por los cuales deben efectuarse los avalúos ordenados por la Ley 388 de 1997 fueron objeto de reglamentación a través de la Resolución no. 762 de 23 de octubre de 1998 que, a su vez, fue derogada por la Resolución no. 620 de 23 septiembre de 2008 emitida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
- j) Sobre esta materia de manera especial el Consejo de Estado ha decantado que el titular del derecho de propiedad del bien expropiado tiene derecho a recibir una indemnización plena de carácter reparatorio que comprenda tanto el valor del bien expropiado como los demás perjuicios que se le hubieren causado, aunado a lo anterior también ha destacado que el valor de la indemnización no puede ser superior a los perjuicios realmente

causados, de manera que es una obligación del titular del derecho probar el carácter cierto del daño.

En efecto el Consejo de Estado<sup>3</sup> ha considerado que:

*"(...) 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 Nº 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".*

*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. (...)*

*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. (...)*

*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."*

*En esa misma línea de pensamiento, el destacado administrativista argentino **MANUEL MARÍA DÍEZ**, señala que "[...] la suma a pagar*

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera, CP Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, sentencia de 14 de mayo 2009, radicación no. 05001-23-31-000-2005-03509-01.

debe cubrir exactamente el daño que se irogue al propietario, sin que éste se empobreza ni enriquezca, en la medida que tal resultado pueda razonablemente alcanzarse.”

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.”

**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 excede 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. (...)

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 conjeta 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.** (negrillas fuera del texto original).

k) Como ya se explicitó, en este caso concreto la Dirección Técnica de Predios del Instituto de Desarrollo Urbano de Bogotá DC a través de la Resolución no. 58351 de 24 de agosto de 2016 ordenó la expropiación por vía administrativa en favor del IDU del inmueble ubicado en la CL 131 F 92 – 28 de la ciudad de Bogotá con cédula catastral 009204710700000000, Chip AAA0129PUXS y matrícula inmobiliaria 50N-20428703 en un área de 72,00 M<sup>2</sup> de terreno, construcción de 306,47 M<sup>2</sup> conformada por 4 pisos teja, 1 piso voladizo, 2 pisos voladizos y 3 pisos voladizos de propiedad de los señores Misael Caro Cruz y Yalile Ruiz Gamboa con destino a la construcción de la obra denominada avenida El Rincón (AK 91 Y AC 131 A) desde la carrera 91 hasta la avenida La Conejera (Trasversal 97) en la ciudad de Bogotá, señalándose como valor del precio indemnizatorio la suma de \$286.573.264 el cual incluye lo siguiente: el valor de \$272.500.840 por concepto de terreno más construcción, la suma de \$8.939.000 por razón de lucro cesante y la cantidad de \$5.133.424 por daño emergente conforme al avalúo comercial no. 2014-1915 de 22 de octubre de 2014 (fls. 61 a a 67 cdno. antecedentes).

El citado acto administrativo fue confirmado por la Resolución no. 63159 de 29 de octubre de 2015 a través del cual se desató el recurso de reposición (fls. 90 a 97 *ibidem*).

l) Como se analizó en forma precedente el precio indemnizatorio tuvo como fundamento el avalúo comercial número 2014-1915 de 22 de octubre de 2014 dictaminado por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, los cuales constan en los folios 161 a 174 (vlto.) del cuaderno de antecedentes.

m) El examen del contenido del avalúo permite evidenciar, fácilmente, que para la determinación del avalúo comercial del inmueble conformado por un área de 72,00 M<sup>2</sup> de terreno y una construcción de 306,47 M<sup>2</sup> conformada por 4 pisos teja con un área de 288,00 m<sup>2</sup>, 1 piso voladizo con una dimensión de 0,67 M<sup>2</sup>, 2 pisos voladizos con una superficie de 2,80 M<sup>2</sup> y 3 pisos voladizos con un área de 15, 00 M<sup>2</sup>, se contempló y ponderó lo siguiente:

(i) La información general, en la que se identificó el solicitante del avalúo (IDU), la radicación, el propósito del avalúo, tipo de inmueble (lote de terreno y vivienda unifamiliar), dirección, chip, cédula catastral, código barrio y/o sector catastral (El Rincón Norte), destino económico (comercial), fecha de visita (16 de octubre de 2014).

(ii) La información jurídica.

(iii) La descripción del sector, en donde se indicó la delimitación del sector, la actividad predominante, la estratificación socioeconómica (el sector se encuentra clasificado en estrato socioeconómico dos), las vías de acceso y la infraestructura de servicios.

(iv) La reglamentación urbanística.

(v) Las descripción del inmueble, en la que se determinaron la ubicación (predio con disposición medianero), los linderos, la topografía (plana en toda su extensión), la forma geométrica, el área de terreno (72,00 m<sup>2</sup>) y los servicios públicos.

(vi) Las características generales de la construcción la que incluyó la descripción, el área de construcción 306, 47 M<sup>2</sup>, el equipamiento comunal (no presenta), áreas de unidades de otras construcciones (no presenta) y otros ítem en los siguientes términos:

- Descripción: casa de vivienda unifamiliar construida aproximadamente en el año 2004, constatada por la persona que atiende la inspección técnica del inmueble.

- Detalle de la construcción:

- Armazón: estructura aporticada y vigas en ferroconcreto.

- Cubierta: tejada ondulada de asbesto y cemento y teja ondulada plástica.

- Muros: ladrillo bloque.
- Fachada: diseño Moderno en cuatro planos con cubrimientos en estuco plano y vinilo, ventanería y puertas de acceso en lámina de hierro doblado con vidrio amarillo y cristal plano.
- Pisos: tableta de cerámica de 30 x 30 cms, granito pulido en escaleras y algunos espacios de circulación en la casa, tableta de cerámica de 40 x 40 cms, baldosa de cerámica de 30 x 30 cms.
- Cubrimientos de muros: estuco plano con acabado final en pintura.
- Baños: baño primer piso, cuenta con sanitario, lavamanos empotrado y ducha con división en estructura de concreto con enchapes en pisos y muros en baldosa de cerámica de 20 x 40 cms, levantada a 3/4 de pared ceneta perimetral decorativa, línea económica; baño segundo piso, con sanitario, lavamanos tipo pedestal y ducha con división en estructura de concreto con enchapes en pisos y muros en baldosa de cerámica de 20 x 40 cms, división en aluminio con acrílico tipo esmerilado y enchapes en piso y muro baldosa de cerámica de 20 x 40 cms y ceneta decorativa perimetral, línea económica; baño tercer piso, con sanitario, lavamanos empotrado y ducha con división en estructura de concreto con enchapes en piso y muros en baldosa de cerámica de 20 x 40 cms, división en aluminio con acrílico tipo esmerilado y enchapes en pisos y muro baldosa de cerámica de 20 x 40 cms y cefanéa decorativa perimetral, línea económica.
- Cocinas: Cocina primer, cuenta con poceta en acero inoxidable soportada en estructura de concreto con división inferior y enchapes en muro mesón con tableta decorativa de 20 x 35 cms y pisos en baldosa de cerámica de 30 x 30 cms; concina segundo piso, cuanta con poceta en acero inoxidable con mesón en mármol, con gabinetes superiores e inferiores y puertas en madera, extractor de olores, muros con enchapes en baldosa de cerámica de 20 x 35 cms y ceneta decorativa, pisos en baldosa de cerámica de 30 x 30 cms; cocina tercer piso, cuenta con poceta en acero inoxidable soportada en estructura de concreto con mesón en mármol.

- Distribución:

Construcción 1: 4 piso teja, área 288,00 m2.

Construcción 2: 1 piso voladizo, área 0,67 m2.

Construcción 3: 2 pisos voladizos, área 2,80 m2.

Construcción 4: 3 pisos voladizos, área 15,00 m2.

Total área construcción: 306.47 m2.

(vii) Los métodos de avalúos, cálculo y justificación de resultados en donde se establecieron los métodos utilizados para establecer el valor del terreno y la construcción.

(viii) Las condiciones generales.

(ix) Los resultados finales del avalúo.

m) En relación con los métodos de avalúos, cálculo y justificación de resultados para la valoración se determinó lo siguiente:

***“El presente informe cumple con las normas legales del Decreto 1420 de 1998 y la metodologías establecidas en la Resolución 620 de 2008 del Instituto geográfico Agustín Codazzi. En desarrollo del trabajo se utilizaron los siguientes métodos para determinar los valores reportados:***

***7.1 Para el valor del terreno: para el desarrollo del presente avalúo se ha hecho uso del método comparativo o de mercado descrito en el artículo 1 de la resolución 620 de 2008: “(...) es la técnica valuatoria que busca establecer el valor comercial del bien, a partir del estudio de las ofertas o transacciones recientes, de bienes semejantes y comparables al objeto del avalúo, tales ofertas o transacciones deberán ser calificadas, analizadas e interpretadas para llegar a la estimación del valor comercial.”***

***El valor por metro cuadrado de terreno del inmueble se ubica dentro del rango de valores de inmuebles de \$1.400.000/m2, sin embargo el predio se ubica con frente a una vía sin pavimento, por ende se procedió a descontar el valor del urbanismo***

**ausente de \$50.000, con lo cual se adopta finalmente un valor de \$1.350.000/m<sup>2</sup> de terreno. Ver anexo tabla de mercado asociado.**

(...).

**7.2 Para el valor de la construcción: para el valor de la construcción se hace uso del método o técnica señalado en el artículo 3 de la Resolución 620 de 2008: “(...) el método de costo de reposición es el que busca establecer el valor comercial del bien objeto de avalúo a partir de estimar el costo total de la construcción a precios de hoy, un bien semejante el del objeto de avalúo y restarle la depreciación acumulada. Al valor así obtenido se le debe adicionar el valor correspondiente al terreno. Para ello se utilizará la siguiente fórmula:**

(...).

**Para el caso en particular se determina la tipología de construcción según el criterio de calificación de la UAECD, definiendo así según el presupuesto el costo de reposición de la construcción, el cual ha sido depreciado mediante los criterios de edad y estado de conservación de Fitto y Corvini:**

Tipo	Descripción	Tipología	Vida técnica	Vida útil	Edad en % de vida	Estado de conservación	Depreciación (%)	Valor de reposición	Valor redondeado
Construcción 1	4 piso teja	1312 24	10	100	10%	2.50	13%	\$659.000	\$72.000
Construcción 2	1 piso voladizo	1312 24	10	100	10%	2.50	13%	\$659.000	\$72.000
Construcción 3	2 pisos voladizos	1312 24	10	100	10%	2.50	13%	\$659.000	\$72.000
Construcción 4	3 pisos voladizos	1312 24	10	100	10%	2.50	13%	\$659.000	\$72.000

**Nota: la edad de la construcción fue indagada en campo, se validó su concordancia de acuerdo a los elementos constructivos como acabados, sistema estructural, perfilería, enchapes, tipos de cocina y baldosín, presentes en cada edificación, los cuales indican su edad.**

**7.3 Para el valor de otras construcciones: (no Aplica).**

(...)" (fls. 165 a 166 cdno. antecedentes - resalta la Sala).

De lo anterior se concluye, clara y de modo relevante, que el avalúo se realizó de conformidad con lo prescrito en el Decreto 1420 de 24 de junio de 1998 y la Resolución IGAC 620 de 23 de septiembre de 2008, y que el precio indemnizatorio por el terrero se definió utilizando el método comparativo o de mercado considerando el estudio de las ofertas o transacciones para la época del avalúo, de bienes semejantes y comparables al objeto del avalúo (estudio de mercado) y, respecto de las construcciones el precio se determinó con aplicación correcta del método de costo de reposición a partir de estimar el costo total de la construcción teniendo en la descripción del

bien inmueble, la edad, la vida útil, el estado de conservación, la depreciación, el valor de la reposición entre otros aspectos.

n) Así las cosas con fundamento en las características del inmueble citadas en los literales *l*) y *m*) de esta parte considerativa se avaló el inmueble en la suma \$272.500.840 utilizando el método comparativo o de mercado para el terreno y el de costo de reposición para las construcciones de la siguiente manera:

***“9. Resultado del avalúo***

***Nomenclatura: CI 131 F 92 - 28***

ITEM	DESCRIPCION UNIDADES	UNIDAD	ÁREA	VALOR UNITARIO (S/M2)	SUBTOTAL (S)
Terreno		M2	72,00	\$1.350.000	\$97.200.000
Construcción	4 pisos teja, 1 piso voladizo, 2 pisos voladizos, 3 pisos voladizos	M2	306,47	\$572.000	\$175.300.840
				Avalúo total (s)	<b>\$272.500.840</b>

*Son: Doscientos setenta y dos millones quinientos mil ochocientos cuarenta pesos moneda legal corriente.”* (fl. 167 vlt. se resalta).

El valor relativo al terreno fue debidamente soportado a través de un estudio técnico de las ofertas o transacciones a la época del avalúo, de bienes semejantes y comparables al objeto del avalúo utilizando el método comparativo o de mercado (fls. 168 a 171 vlt. cdno antecedentes).

A su turno el valor de las construcciones fue debidamente soportado a través de un estudio técnico aplicando el método de costo de reposición el cual se encuentra documentado en los folios 165 vlt. y 166 *ibidem*.

De igual manera con la adición al informe técnico de avalúo comercial también se allegó el denominado “avalúo indemnización” en donde se incluyó el avalúo por daño emergente y lucro cesante en los siguientes términos:

***“10. Avalúo indemnización***

(...)

2. DAÑO EMERGENTE
-------------------

Ítem	Subtotal (\$)
1.1 Gastos de notariado y registro.	\$5.119.335
1.2 Gastos de desconexión de servicios públicos.	\$393.964
1.3 Gastos por desmonte, embalaje, traslado y montaje de bienes muebles.	\$530.000
1.4 Gastos de publicidad.	\$0
1.5 Gastos de bodegaje y/o almacenamiento	\$0
1.6 Gastos por impuesto predial	\$722.000
1.7 Gastos por trámites (SDP y/o Curadurías)	\$0
1.8 Gastos por adecuación del inmueble de remplazo	\$0
1.9 Gastos por adecuación de áreas remanentes	\$0
1.10 Gastos por perjuicios derivados de terminación de contratos	\$0
<b>AVALÚO DAÑO EMERGENTE</b>	<b>\$6.765.299</b>
<b>3. LUCRO CESANTE</b>	
2.1 Pérdida de utilidad por renta (arrendamiento o aparcería)	\$8.939.000
2.2 Pérdida de utilidad por otras actividades económicas	\$0
<b>AVALÚO LOCRO CESANTE</b>	<b>\$8.939.000</b>
<b>4. AVALÚO INDEMNIZACIÓN</b>	
4.1 Total avalúo indemnización	\$15.704.299
<b>Son: quince millones setecientos cuatro mil doscientos noventa y nueve pesos moneda corriente</b>	

(...)" (fl. 172 cdno. antecedentes).

ñ) En ese contexto se resumió el avalúo comercial en la siguiente forma:

"

ITEM	SUBTOTAL
AVALÚO INMUEBLE	\$272.500.840
<b>TOTAL AVALÚO (TERRENO MÁS CONSTRUCCIÓN)</b>	<b>\$272.500.840</b>
LUCRO CESANTE	\$8.939.000
DAÑO EMERGENTE	\$6.765.299
<b>TOTAL AVALÚO INDEMNIZACIÓN</b>	<b>\$15.704.299</b>
<b>TOTAL AVALÚO COMERCIAL</b>	<b>\$288.205.139</b>

Son doscientos ochenta y ocho millones doscientos cinco mil ciento treinta y nueve pesos moneda corriente." (fl. 171 vto).

o) Debe advertirse igualmente que en relación con la indemnización del daño emergente por la suma de \$6.765.299 se descontaron los siguientes rubros: *i)* el monto de \$515.911 por gastos de escrituración del predio a adquirir por el IDU, *ii)* la suma de \$393.964 por desconexión y/o taponamiento de servicios públicos y, *iii)* el valor de \$722.000 por concepto de impuesto predial, de conformidad con el informe de reconocimiento

económico del RT 44228 elaborado por el grupo económico de la dirección técnica de predios del IDU de 4 de febrero de 2015 y el avalúo comercial no. 2014-1915 de 22 de octubre de 2014, por lo que el daño emergente fue determinado finalmente en el monto de \$5.133.424 como se estableció en el acto administrativo de expropiación (fls. 63 y 64 cdno. antecedentes).

p) En ese contexto como consta en los actos acusados el valor de la indemnización de la expropiación por vía administrativa fue por el monto de \$286.573.264 (fl. 65 *ibidem*).

q) De conformidad con lo expuesto se considera que la indemnización realizada por el Instituto de Desarrollo Urbano de Bogotá estuvo debidamente soportada en un avalúo que cumplió debidamente con los parámetros legales definidos en la Ley 388 de 1997, el Decreto 1420 de 1998 y la Resolución IGAC 620 de 23 de septiembre de 2008.

En efecto, el avalúo comercial tanto para el terreno como para las construcciones se obtuvo de acuerdo con los métodos establecidos por el ordenamiento jurídico, también se indemnizaron el daño emergente y el lucro cesante, este último por concepto de utilidad dejada de percibir por la renta (arrendamiento), o sea, en este caso concreto el precio indemnizatorio determinado en el dictamen realizado por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital y que sirvió de fundamento para expedición de los actos acusados incluyó tanto el valor comercial del inmueble como la indemnización por los perjuicios causados, incluida la pérdida de la utilidad que recibía por concepto del arriendo, experticia que como lo expuso en su testimonio la ingeniera catastral y geodesta Sandra Viviana Salgado Naranjo como funcionaria de la UAECD además de cumplir con el rigor técnico y normativo no fue objetada por el IDU, hechos ratificados por el testimonio del ingeniero catastral y geodesta Néstor Andrés Villalobos Caro vinculado como contratista por el Instituto de Desarrollo Urbano (fl. 358 disco compacto).

Por consiguiente no hay duda de que el avalúo realizado por la UAECD cumplió con lo previsto en los parámetros legales aplicables al caso.

- r) También cabe destacar que para el cumplimiento de los fines del Estado las entidades estatales pueden requerir el acceso a bienes de propiedad de los particulares quienes en cumplimiento del principio de primacía del interés general deben ceder a tal necesidad, todo ello siempre que se trate de motivos de utilidad pública o interés social como ocurrió en este caso concreto en tanto que el inmueble fue expropiado para construir la avenida El Rincón (AK 91 y AC 131 A) desde la carrera 91 hasta la avenida La Conejera (Transversal 97) en la ciudad de Bogotá, todo ello en cumplimiento de lo establecido en el artículo 58 de la Constitución Política, por tanto los aspectos personales deben ceder ante el interés general.
- s) La antes citada jurisprudencia del Consejo de Estado ha destacado y precisado que el valor de la indemnización no puede ser superior a los perjuicios realmente causados, de manera que es una obligación del titular del derecho –en este caso de la parte actora- probar el carácter cierto del daño.
- t) En conclusión los argumentos expuestos en este cargo de nulidad no están llamados a prosperar debido a que el avalúo oficial cumplió con lo previsto en los parámetros establecidos en el ordenamiento jurídico, así como también porque el avalúo aportado por la parte actora con la demanda de autoría de la firma Sarmiento & Osorio Soluciones Inmobiliarias y el practicado en este proceso judicial por el auxiliar de la justicia no cumplen con las especificidades necesarias desde el punto de vista técnico y jurídico, como se acreditó al analizar las objeciones por error grave para desvirtuar la legalidad del avalúo rendido por la Unidad Especial de Catastro Distrital - UAECD.

## 5. Conclusión

Por consiguiente, por no haber sido desvirtuada la presunción de legalidad que ampara los actos administrativos demandados se impone denegar las pretensiones de la demanda.

## 6. Condena en costas

De conformidad con lo establecido en el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en concordancia con lo dispuesto en el artículo 366 del Código General<sup>4</sup> del Proceso, en el presente evento hay lugar a condenar en costas causadas en esta instancia al demandante en la condición de parte vencida.

En mérito de lo expuesto el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN B**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

## F A L L A :

**1º) Decláranse** no probadas las excepciones denominadas “*ineptitud sustantiva de la demanda frente a la Resolución 106572 de 9 de diciembre de 2014*”, “*falta de elementos que desvirtúen la presunción de legalidad del acto administrativo atacado*”, “*legalidad de los actos administrativos demandados*”, “*ausencia total de imputabilidad del perjuicio al IDU*” y “*genérica o innominada*” formuladas por la entidad pública demandada.

**2º) Declárase** probada la objeción por error grave formulada por la parte demandada IDU contra el dictamen pericial aportado con la demanda de autoría de la firma Sarmiento & Osorio Soluciones Inmobiliarias a través de la señora Diana Patricia Osorio Abello como perito avaluadora.

**3º) Decláranse** probadas las objeciones por error grave formuladas por el IDU y la UAECD contra el dictamen pericial practicado en el proceso por el señor Adolfo Tapias Poveda como perito avaluador.

---

<sup>4</sup> Normatividad procesal aplicable atendiendo el criterio consignado en el Acuerdo no. PSAA-10392 de 1 de octubre de 2015 expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y en la sentencia C-229 de 21 de abril de 2015 proferida por la Corte Constitucional, MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

**4º) Deniéganse** las pretensiones de la demanda.

**5º) Condénase** en costas de esta instancia procesal a la demandante, **liquídense** por la Secretaría de conformidad con lo establecido en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011 en concordancia con lo dispuesto en el artículo 366 del Código General del Proceso.

**6º) Reconócese** personería jurídica para actuar dentro del proceso de la referencia a la doctora Adriana Pinzón Henández como apoderada de la parte demandada Instituto de Desarrollo Urbano – IDU en los términos del poder a ella conferido visible en el folio 395 y vto. del cuaderno principal del expediente.

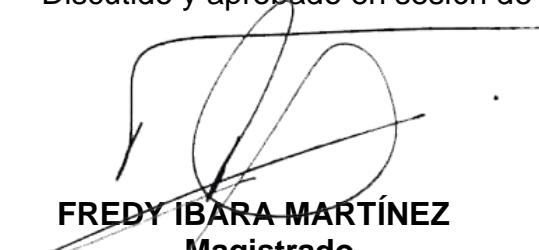
**7º) Devuélvase** a la parte actora el remanente que hubiese a su favor por concepto del depósito de expensas para atender los gastos ordinarios del proceso.

**8º) Notifíquese** esta providencia en los términos establecidos en el artículo 203 del Código Contencioso Administrativo.

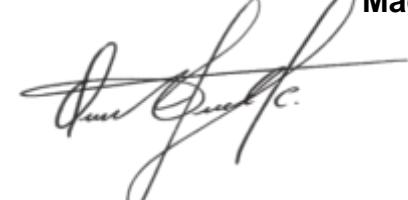
**9º) Ejecutoriada** esta providencia **archívese** el expediente previas las constancias secretariales de rigor.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Discutido y aprobado en sesión de la fecha, según acta no.

  
FREDY IBARA MARTÍNEZ  
Magistrado

  
MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN  
Magistrado

  
ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS  
Magistrado