

EXPROPIACIÓN POR VÍA ADMINISTRATIVA - Precio indemnizatorio / PREDIOS UBICADOS EN ÁREAS DE RENOVACIÓN URBANA – Valoración / PLAN PARCIAL O NORMA ESPECÍFICA PARA SU DESARROLLO – Inexistencia / AVALÚO DE INMUEBLE - Determinación / VALOR COMERCIAL DE INMUEBLE – Método de renta o mercado

El recurrente aduce que hubo una lectura errónea del método que se podía aplicar, al no tener en cuenta el potencial de desarrollo del inmueble, dado que, si bien el artículo 23 de la Resolución nro. 620 de 2008 establece que únicamente se aplicará este método para la valoración de predios en áreas de renovación urbana, también señala que su aplicación se deberá restringir a las áreas de renovación urbana que no cuenten con plan parcial o norma específica para su desarrollo, lo cual no sucede en su predio, que cuenta con norma específica para su desarrollo (Decreto 492 de 2007). Al respecto, la Sala observa que no le asiste razón al recurrente, toda vez que, si bien el predio de su propiedad se encuentra ubicado en una zona de renovación urbana, ésta no contaba con plan parcial o norma específica para su desarrollo antes de disponerse la expropiación de los inmuebles del sector. En este caso es precisamente la norma de desarrollo (Decreto 492 de 2007), la que afecta el predio del recurrente; antes no había norma específica, por lo que el método que aplicó el IGAC para calcular el valor comercial del bien únicamente podía ser el de renta o mercado, como lo preceptúa el artículo 23 de la Resolución nro. 620 de 2008. En efecto, el Decreto 492 de 26 de octubre de 2007 “adopta la Operación Estratégica del Centro de Bogotá, el Plan Zonal del Centro -PZCB- y las Fichas Normativas para las Unidades de Planeamiento Zonal -UPZ- 91 Sagrado Corazón, 92 La Macarena, 93 Las Nieves, 94 La Candelaria, 95 Las Cruces y 101 Teusaquillo”, expedido por la Alcaldía Mayor de Bogotá. De conformidad con el artículo 33 del Decreto, la UPZ 93 “Las Nieves, Sector San Victorino Regional”, la cual incluye el Barrio Alameda, está clasificada en la categoría de comercio, se trata de una “zona de Renovación Urbana”, [...] Como puede apreciarse, el Decreto 492 de 26 de octubre de 2007, en su artículo 33, resolvió propiciar las condiciones para la formulación del Plan Parcial de Renovación Urbana del Barrio La Alameda, siendo la Estación Central un proyecto estructurante para lograr la revitalización del sector. Así mismo, fijó los criterios para la renovación urbana del sector. En consecuencia, antes de ese decreto no había plan parcial o norma específica para el desarrollo en el sector, por lo que, de acuerdo con el artículo 23 de la Resolución nro. 620 de 2008, únicamente era posible calcular el valor del inmueble con base en el método de renta o de mercado. La Sala precisa esta interpretación del citado artículo 23 de la Resolución nro. 620 de 2008 teniendo en cuenta que el predio ubicado en área de renovación urbana es susceptible de ser afectado con la expropiación, por regla general, en el momento en el que se establece la respectiva norma de desarrollo o plan parcial; por lo que no puede entenderse que ese mismo predio se beneficie de un potencial desarrollo de la zona cuando, precisamente como consecuencia de la respectiva norma o plan, no está destinado a beneficiarse de ello. [...] En conclusión, observa la Sala que, en los eventos en los cuales la expropiación surge como consecuencia directa de la adopción de un plan parcial o norma de desarrollo urbano, se entiende que, al momento de tomarse la decisión, no había un derecho del propietario a percibir suma alguna por concepto del potencial desarrollo que el plan o norma le da a la zona, por lo que aplica únicamente el método de renta o de mercado, tal y como lo hizo el IGAC en su avalúo. Esto con el fin de evitar que el propietario se enriquezca como consecuencia del esfuerzo colectivo de la renovación de un sector. Por el contrario, si el inmueble a expropiar ya contaba con norma específica para su desarrollo, al momento de tomarse la decisión, sí sería procedente aplicar cualquiera de los métodos regulados en la Resolución 620 de 2008 proferida por el IGAC para calcular el precio respectivo, lo

cual no sucede en este caso. Como consecuencia de lo dicho, el avalúo oficial practicado por el IGAC no está viciado de nulidad, dado que, precisamente, la norma bajo estudio ordena la utilización del método de renta o de mercado para la estimación del valor comercial del inmueble.

EXPROPIACIÓN POR VÍA ADMINISTRATIVA - Precio indemnizatorio / AVALÚO OFICIAL – Se determinó que el uso del inmueble era abandonado / USO COMERCIAL DEL INMUEBLE – Imposibilidad / ZONA DE UBICACIÓN DEL INMUEBLE EXPROPIADO – Sin actividad comercial / ALTO DETERIORO URBANÍSTICO / PLAN DE RENOVACIÓN URBANA / PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD DEL AVALÚO OFICIAL – No desvirtuado

[L]a parte actora no allegó prueba alguna que demuestre que en el sector se realizaban actividades comerciales conforme a los usos autorizados para la zona. Leído en su integridad el avalúo rendido en el proceso judicial por el perito Jorge Arcenio Prado, no se pone de presente que el uso real y actual del sector en el momento del avalúo fuese el comercial. Por el contrario, en ese informe también se dejó constancia que el inmueble se encontraba en muy mal estado. En consecuencia, para que los propietarios del predio objeto de expropiación pudieran aprovechar los usos y los destinos del sector según la UPZ 93 resultaba indispensable llevar a cabo el proceso de reordenación urbana, lo cual permitiría que en la práctica el sector sí pudiera ser destinado al uso comercial. Es decir, como el sector donde se ubicaba el inmueble de propiedad de los actores presentaba un alto deterioro urbanístico, se necesitaba reorganizarlo para poder implementar los usos autorizados en la UPZ 93, circunstancia que fue considerada en el avalúo oficial rendido por el IGAC. Por lo que, más allá del uso autorizado en la aludida UPZ, lo cierto es que el uso del inmueble en el momento de la inspección era abandonado y en él no se desarrollaban actividades comerciales. En este orden de ideas, la parte actora no logró desvirtuar la presunción de legalidad del avalúo oficial rendido por el IGAC, toda vez que, en el mismo, aparte de consultar las normas urbanísticas aplicables para el caso concreto y tener en cuenta los usos del sector, se dejó constancia del mal estado del inmueble, el deterioro urbanístico de la zona y los altos índices de delincuencia, factores que en la realidad impedían que se ejecutaran los usos autorizados por la UPZ 93 “Las Nieves”. Por los motivos anteriores, no se encuentran viciados de nulidad los actos administrativos demandados en este proceso, dado que el avalúo realizado por el IGAC, además de utilizar el método de valoración adecuado, estaba fundamentado en el alto estado de deterioro del inmueble y las precarias condiciones urbanísticas de la zona, las cuales quedaron debidamente probadas en el proceso. Así mismo, el avalúo tuvo en cuenta las variables socioeconómicas señaladas en los artículos 21 y 22 del Decreto 1420 de 1998, esto es, la destinación económica del inmueble y la estratificación socioeconómica del bien.

OBJECCIÓN DEL DICTAMEN PERICIAL – Reglas / ERROR GRAVE – Concepto / OBJECCIÓN POR ERROR GRAVE AL DICTAMEN PERICIAL – No prospera porque el error no es determinante

En el caso objeto de examen se observa que el a quo declaró la prosperidad de la objeción formulada por la ERU al dictamen pericial practicado en el proceso judicial por el perito Arcenio Prado, con fundamento en que la cabida del terreno determinada en aquél no coincide con la establecida en la escritura pública que le sirvió de fundamento. El recurrente aduce que la objeción por error grave relacionada con los errores en el área del predio no estaba llamada a prosperar, toda vez que el informe pericial se encontraba debidamente sustentado, y que, en caso de existir una diferencia, ésta no tenía incidencia en el valor final, dado que el

cálculo se hizo con el fin de conocer el valor del metro cuadrado. Sobre el particular, la Sala advierte que, contrario a lo manifestado por el tribunal, si bien es cierto en el expediente se encuentra acreditado que la extensión del terreno indicada por el dictamen rendido en el proceso judicial no corresponde con la cabida señalada en la Escritura Pública nro. 8132 de 30 de agosto de 1994, esto no se trata de un error grave que invalide la información brindada en el dictamen. En efecto, en relación con la cabida y linderos, el numeral 3.4 del dictamen pericial rendido en este proceso judicial por el perito Jorge Arcenio Prado se estableció que el terreno tiene una extensión de 401.3 metros cuadrados. Este valor fue incluido en el numeral 11.1 del dictamen para calcular el resultado del valor total del avalúo, [...] En la objeción al dictamen pericial se indicó que la cabida presentada por el perito no corresponde a la realidad, dado que según la Escritura Pública nro. 8132 de 30 de agosto de 1994, el lote de terreno tiene una extensión de quinientas varas cuadradas y no 401.3 metros cuadrados como lo señaló el perito. La Sala advierte que, al revisar la aludida escritura, en la cual se fundamentó el dictamen pericial rendido en este proceso judicial, efectivamente se indicó que el inmueble está construido en un lote de terreno con una extensión de quinientas varas cuadradas [500V²]. Se observa que una vara cuadrada equivale a 0,698896 metros cuadrados, luego, la conversión que debe realizarse es la siguiente: $500 \text{ varas}^2 \times 0,698896 = 349.44 \text{ metros cuadrados}$. En consecuencia, el inmueble objeto de expropiación se encuentra construido en un terreno con una extensión de 349.44 metros cuadrados, no de 401.3 metros cuadrados como se afirmó en el dictamen pericial practicado durante el proceso judicial. Sin embargo, tal imprecisión del dictamen pericial no es grave, en atención a que en el mismo se estableció el valor por metro cuadrado del inmueble, para lo cual, solo basta multiplicar el precio del metro cuadrado por la cantidad de metros que efectivamente tiene el predio y de esa manera se establece el valor de la totalidad del terreno. Es decir, en el dictamen se estableció que el metro cuadrado del terreno tenía un valor equivalente a \$980.000.00 m/c, y en la escritura pública que sirvió de fundamento se estableció que el inmueble tiene una cabida de 500 varas² que equivalen a 349.44 metros cuadrados. Para conocer entonces el valor total del terreno simplemente bastaba con hacer la siguiente operación $980.000 \times 349.44 = \$342.451.200.00 \text{ m/c}$. Este valor total del terreno se suma a los otros rubros del avalúo, correspondientes a \$68.133.800.00 m/c por zona libre dura y \$77.182.000.00 por construcción, lo cual arroja un avalúo total del inmueble equivalente a \$487.767.000.00 m/c. La Sala advierte que se configuraría un error grave en caso que se demostrara que el valor del metro cuadrado del terreno estuviera mal calculado, pues en ese caso sí resultaría imposible determinar el valor real del inmueble según el dictamen, pero eso no ocurrió en el caso concreto, la objeción que declaró próspera el tribunal fue la concerniente a la falta de correspondencia entre la extensión total del terreno señalada en la escritura pública que sirvió de fundamento para la pericia y la señalada en el dictamen, dato que resulta intrascendente para establecer el valor de la totalidad del terreno, pues basta con realizar la operación matemática indicada en el párrafo anterior. Es importante destacar que el dictamen pericial es una prueba que, en la medida de lo posible, se valora, y solamente cuando resulta imposible su valoración para llegar a la realidad material se califica de incurrir en un error grave, lo cual no sucedió en el caso objeto de examen, donde el valor del metro cuadrado del inmueble objeto de expropiación no fue objeto de cuestionamiento alguno, y con base en el mismo era fácilmente calculable el valor total del terreno y, como consecuencia de ello, el avalúo total del inmueble. En conclusión, como esta imprecisión del dictamen no fue determinante, contrario a lo afirmado por el tribunal, no había lugar a declarar la prosperidad de la objeción planteada por la entidad demandada en este punto. Por lo tanto, la Sala revocará el numeral segundo de la sentencia apelada que declaró probada la objeción por error grave

al dictamen pericial rendido en el proceso judicial por el perito Jorge Arcenio Prado, alegada por la ERU y, en su lugar, no la declarará probada.

FUENTE FORMAL: CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL – ARTÍCULO 233 / CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL – ARTÍCULO 238 / RESOLUCIÓN 620 DE 2008 INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI – ARTÍCULO 23 / DECRETO 492 DE 2007 – ARTÍCULO 33 / LEY 388 DE 1997 – ARTÍCULO 60 / LEY 388 DE 1997 – ARTÍCULO 61 / DECRETO 1420 DE 1998 – ARTÍCULO 21 / DECRETO 1420 DE 1998 – ARTÍCULO 22

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejero ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

Bogotá D.C., once (11) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

Radicación número: 25000-23-24-000-2010-00784-01

Actor: VÍCTOR BENJAMÍN MALDONADO RODRÍGUEZ Y OTROS

Demandado: EMPRESA DE RENOVACIÓN URBANA DE BOGOTÁ (ERU)

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho – C.C.A

Actos Acusados: Resoluciones nros. 146 de 4 de junio del 2010 y 187 de 27 de julio del 2010, expedidas por la Dirección Técnica de la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá.

Tesis: No incurre en error grave el dictamen pericial rendido en un proceso judicial por medio del cual para determinar el avalúo de un inmueble objeto de expropiación administrativa tiene en cuenta una extensión de terreno superior a la establecida en la escritura pública que le sirvió de fundamento

No es nulo, por vulnerar el ordenamiento jurídico superior, el acto administrativo que se fundamenta en el avalúo oficial de un inmueble objeto de expropiación administrativa, ubicado en un área de renovación urbana que no contaba con norma para su desarrollo antes de la decisión de renovación y ordenación del sector donde se ubicaba el bien, cuando la pericia utiliza la técnica de renta o mercado.

No es nulo, por vulnerar el ordenamiento jurídico superior, el acto administrativo que se fundamenta en el avalúo oficial de un inmueble objeto de expropiación administrativa, ubicado en un área de renovación urbana, cuando la pericia no consulta el potencial de desarrollo del bien según los usos de la UPZ, debido a que el inmueble se encuentra en estado de abandono, no se acredita comercio en la zona, las condiciones urbanísticas son precarias, y hay altos índices de inseguridad.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia de 20 de mayo de 2013, proferida por la Sección Primera, Subsección "C" en Descongestión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual se declararon no probadas las excepciones presentadas por la parte demandada, se declaró probada la objeción por error grave al dictamen pericial rendido en el proceso judicial, y se negaron las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA

1.1. Los ciudadanos Víctor Benjamín Maldonado Rodríguez, Ignacio Maldonado Rodríguez, Juan Manuel Maldonado Rodríguez y María del Pilar Maldonado de Baraya, por intermedio de apoderado judicial y en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo (en adelante CCA), pretendieron la nulidad de las resoluciones nros. 146 de 4 de junio de 2019, "*Por la cual se ordena una expropiación por vía administrativa*", y 187 de 27 de julio 2010, "*por la cual se resuelve un recurso de reposición*", expedidas por la Dirección Técnica de la Empresa de Renovación Urbana (en adelante ERU).

Como consecuencia de lo anterior, a título de restablecimiento del derecho solicitaron ordenar a la ERU pagar la diferencia entre el valor real del inmueble objeto de expropiación y lo que le fue reconocido, consultando el precio del metro cuadrado para el sector de conformidad con el potencial de desarrollo y de acuerdo con los usos urbanos permitidos, suma que corresponde a \$120.000.000.00 de pesos m/c.

1.2. Los actores adujeron como hechos de la demanda los siguientes:

Afirmaron que la ERU profirió la Resolución nro. 146 de 4 de junio de 2010, en la cual determinó la adquisición por el procedimiento de expropiación administrativa del inmueble identificado con matrícula inmobiliaria nro. 50C-63424, ubicado en la

Calle 24B nro. 13A -26¹ barrio La Alameda de la ciudad de Bogotá, por un precio indemnizatorio de \$207.766.190.00 m/c, el cual es de su propiedad.

Explicaron que contra la resolución anterior interpusieron recurso de reposición, resuelto mediante Resolución nro. 187 de 27 de julio de 2010, confirmando en todas sus partes la decisión.

1.3. Los cargos planteados contra los actos administrativos demandados pueden sintetizarse, en lo que los propios demandantes denominaron, así:

1.3.1. Violación de los artículos 2, 4, 6 y 58 de la Constitución Política

Advirtieron que la actuación desplegada por la ERU desconoció las garantías constitucionales, especialmente la propiedad privada, dado que el precio indemnizatorio que se fijó para su inmueble no se compadece con la pérdida que le genera el hecho de no poder continuar aprovechándolo económicamente.

1.3.2. De la normativa urbanística aplicable al inmueble expropiado

Describieron que la información básica del predio expropiado es: *“Dirección: Carrera 24b No. 13a-26, Normatividad: Decreto 190 de 2004, Decreto 492 de 2007, Tratamiento: Renovación Urbana, Área de Actividad: Central, UPZ: No. 93, Sector Normativo: No. 4 Subsector II”*.

Refirieron que los artículos 43 y 49 del Decreto 190 de 2004, Plan de Ordenamiento Territorial, establecieron instrumentos de planeación para las Unidades de Planeamiento Zonal.

Destacaron que, según el artículo 336, el uso es la destinación asignada al suelo, y los usos urbanos requieren de una infraestructura lograda a través de procesos idóneos de urbanización y construcción.

Indicaron que el decreto en comento estableció en su artículo 337 las condiciones para la asignación y la intensidad de los usos del suelo, que se definen por el

¹ Certificado de tradición y libertad del inmueble objeto de expropiación obrante a folio 166 del cuaderno de antecedentes.

carácter principal, complementario, restringido y las específicas que le otorga la ficha reglamentaria.

Relacionaron los usos urbanos de la Unidad de Planeamiento Zonal nro. 90 "Las Nieves", de acuerdo con los lineamientos contenidos en el Plan de Ordenamiento Territorial, y destacaron que la normatividad aplicable al predio expropiado se encuentra orientada a reconocerlo como una zona en la que predominan los usos comerciales, posibilidad que debe influir en las condiciones avaluatorias para la determinación del valor comercial del bien.

Agregaron que lo anterior encuentra sustento en el estudio efectuado por la Lonja de Bogotá, en la cual se concluye que: *“Corresponde a la franja de la carrera 7 comprendida entre calle 20 y el costado sur de la calle 26. Eje caracterizado por presentar usos mixtos, **predominando el comercial**, misceláneo de gran intensidad desarrollado en las primeras plantas de los edificios y el uso de oficinas privadas e instituciones en los pisos superiores. Este eje se ha construido en uno de los primeros tramos comerciales”*.

1.3.3. El avalúo efectuado por el IGAC desconoce las normas que regulan su expedición

Advirtieron que el avalúo proferido por el IGAC desconoce los artículos 21 y 22 del Decreto 1420 de 1998 en lo que respecta a la valuación del predio, por no consultar la normativa urbanística aplicable al terreno en lo que atañe a su potencial de desarrollo de conformidad con la UPZ 93 “Las nieves”, lo que a todas luces significa un aumento en la tasación del metro cuadrado en el sector de interés.

Insistieron en que el estudio que sirvió de fundamento para la expedición de la Resolución 146 de 4 de junio de 2010 (demandada), no tuvo en consideración los usos del suelo regulados por el Plan de Ordenamiento Territorial; prueba de ello es que no estimó el potencial de desarrollo para el inmueble, en donde la tasación del metro cuadrado es superior al valorado en el dictamen realizado.

Por último, manifestaron que la distinción efectuada en relación con la construcción y zona libre no reconoce el valor real de su inmueble.

1.3.4. No puede existir expropiación sin indemnización previa y justa

Hicieron referencia a las sentencias T-087 de 1º marzo de 1996 y C-389 de 1994 de la Corte Constitucional, a los artículos 58 y 29 de la Constitución Política y al artículo 35 del C.C.A, con base en los cuales coligieron que es necesario, en aras de salvaguardar el debido proceso, que se realice un reconocimiento íntegro al detrimento patrimonial padecido como consecuencia de la expropiación.

2. LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La Empresa de Renovación Urbana (ERU), por intermedio de apoderado judicial, contestó la demanda, organizando sus argumentos de la siguiente forma:

Planteó la excepción que denominó cumplimiento de la ley y de los reglamentos, dado que, a su juicio, para la determinación del precio indemnizatorio del bien objeto de expropiación, tuvo en cuenta la normatividad urbanística que rige el sector.

Indicó que para el avalúo del predio objeto de controversia, en virtud de convenio celebrado con el IGAC, se utilizó la metodología de comparación de mercado, técnica que busca fijar el valor comercial del inmueble a partir del estudio de las ofertas o transacciones recientes de bienes similares en el mercado, ubicados en el sector del inmueble a expropiar.

Describió que el trámite mantuvo unas zonas de carácter homogéneo que fijaron el valor del metro cuadrado de conformidad con las características del sector, en lo concerniente a su topografía, normas urbanísticas, servicios públicos, redes de infraestructura, áreas morfológicas, etc., valoración en la que se utilizó el método de costo de reposición, el cual busca fijar el precio comercial del bien a partir de estimar el costo total de construcción a precios actualizados.

Por otro lado, reveló que el proceso adelantado dio como resultado que para el inmueble objeto de expropiación se estableciera un valor por metro cuadrado de \$157.810.02 m/c.

Indicó que en el avalúo elaborado por el IGAC se tuvo en cuenta la existencia de una zona libre dura de 215.89 m², que en su oportunidad albergó una cubierta de

cemento, la cual fue demolida y que, para la fecha del avalúo, ya no existía, quedando claro que el área construida solamente correspondía a 486.67 m². También observó que el predio estaba altamente deteriorado debido a su estado de abandono.

Resaltó que en la elaboración de la estimación del avalúo por el IGAC se tuvo en cuenta la reglamentación urbanística para el sector que corresponde al Decreto 492 de 26 de octubre de 2007 y lo previsto en la UPZ 93 de “Las Nieves”.

Advirtió que los usos potenciales del sector no pueden ser valorados, así: *“dadas las precarias y descuidadas condiciones del predio al momento de la realización del avalúo y **al estar en un sector inmerso en un franco deterioro urbanístico, se necesitaba primeramente reorganizar urbanísticamente el sector, condiciones de franco deterioro que fueron consideradas al momento de realizar el avalúo y que dieron lugar a que no fueran considerados los usos potenciales del sector previsto en la UPZ “Las Nieves”, usos que podrán ser habilitados una vez se desarrolle en su totalidad el proyecto de renovación urbana Estación Central, usos que en la actual condición del predio expropiado no pueden ser tenidos en cuenta al momento de la realización de un avalúo, razón por la que no le es dable a los Señores Demandantes solicitar un mayor reconocimiento por concepto de indemnización por el predio expropiado y en tal virtud el Despacho debe abstenerse de considerar las pretensiones de orden indemnizatorio planteadas en la presente demanda**”*². (Se destaca)

Advirtió que, en cumplimiento de la Ley 388 de 1997, se expidió la Resolución nro. 93 de 2009, que determinó la adquisición del inmueble y formuló una oferta de compra. Posteriormente, y al no llegar a un acuerdo con los propietarios, se hizo necesario proferir la Resolución nro. 146 de 2010, mediante la cual se ordenó la expropiación por vía administrativa.

3. LA SENTENCIA APELADA

Mediante sentencia de 20 de mayo de 2013, la Sección Primera, Subsección “C”, en descongestión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, negó las pretensiones de la demanda; declaró no probada la excepción denominada “Del

² Folio 54 del expediente.

cumplimiento de la Ley y Reglamentos” y declaró probada la objeción por error grave al dictamen pericial rendido en el proceso judicial por el perito Jorge Arsenio Prado, alegada por la ERU.

Como fundamentos de la decisión, se exponen los siguientes:

3.1. De manera previa a resolver los cargos de la demanda, el tribunal analizó la excepción planteada por la parte demandada, denominada “cumplimiento de la ley y reglamento”, respecto de la cual indicó que su sustento factico y jurídico guarda relación con los argumentos de defensa, soportados en la legalidad de los actos acusados, razón por la cual la analizó al resolver el fondo del asunto.

3.2. En cuanto a la objeción por error grave al dictamen pericial **rendido en el proceso judicial por el perito Jorge Arsenio Prado**, el *a quo* declaró su prosperidad, después de analizar el argumento consistente en que la cabida y linderos del predio no corresponden a la realidad, dado que, según la Escritura Pública nro. 8132 de 1994, el lote tiene una extensión de 500 varas cuadradas que equivalen a 320 m² y no a 401 m², como lo indica la pericia.

Destacó que esta imprecisión del dictamen resulta relevante para el presente caso, por cuanto estableció una cabida del terreno que no coincide con la realidad del predio, lo cual incrementó el valor del avalúo realizado y generó un impacto en la apreciación realizada y en la conclusión emitida en el dictamen.

En virtud de lo expuesto en relación con este punto, declaró la prosperidad de la objeción por error grave, y no ahondó en los demás argumentos de la objeción propuesta.

3.3. En lo concerniente a cada uno de los cargos de la demanda, el tribunal se pronunció así:

En cuanto a la presunta violación de los artículos 2, 4 y 58 de la Constitución Política, indicó que, según la normatividad aplicable, el trámite de expropiación adelantado por la administración cumplió con los requerimientos que dispone la ley, esto es, la existencia de un motivo de utilidad pública determinado en el proyecto de renovación urbana “Estación Central” que fue adelantado de

conformidad y en cumplimiento con el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito (Decreto 190 de 2004).

En lo concerniente al cargo denominado desconocimiento de los mecanismos relacionado con la adquisición de inmuebles ajustados a las disposiciones de orden distrital, explicó que la administración ejecutó las estrategias territoriales en función de los objetivos económicos y sociales, tal y como lo preceptuó el Decreto 492 de 2007, por medio del cual se adoptó la Operación Estratégica del Centro de Bogotá y la UPZ 93 "Las Nieves".

Ahora, en relación con la vulneración del artículo 602 del citado decreto, consideró que la expropiación adelantada se efectuó de conformidad con el objetivo del plan de ordenamiento territorial (Decreto 190 de 2004), de acuerdo con la distribución en usos del suelo efectuada por las Unidades de Planeamiento Zonal.

El tribunal puso de presente que obran tres avalúos practicados al inmueble objeto de expropiación. Uno realizado por el IGAC el 19 de septiembre de 2006, en el cual se determinó un valor del inmueble equivalente a \$207.646.320.00 m/c, el cual sirvió de fundamento para la expedición de la resolución demandada. Un segundo presentado por el accionante al momento de interponer recurso de reposición en contra de la resolución expropiatoria, en sede administrativa, el cual fue practicado por la compañía Avalúo Ltda. el 25 de mayo de 2010, que fijó un valor del inmueble correspondiente a \$327.650.000.00 m/c. Por último, se tiene el presentado en sede judicial por el perito Jorge Arsenio Prado, con ocasión de la solicitud probatoria presentada por el demandante, que definió un valor del inmueble por \$587.560.062.00 m/c.

En lo concerniente a que en el avalúo oficial no se definió el precio justo del inmueble por no tenerse en cuenta la destinación del uso del suelo, el potencial desarrollo del mismo y la destinación económica según la UPZ 93 Las Nieves, el *a quo* expuso lo siguiente:

Indicó que, de acuerdo con la ubicación del predio expropiado, la norma específica que se debe tener en cuenta es la UPZ nro. 93 "Las Nieves", sector San Victorino, demarcado por el Decreto 492 de 2007 en la **categoría de comercio**, cuyos criterios de ordenamiento se orientan, entre otros, a propiciar las condiciones para la formulación del Plan Parcial de Renovación Urbana del Barrio La Alameda,

siendo la Estación Central un proyecto estructurante para lograr la revitalización del sector. Observó que en el Cuadro nro.1, indicativo de los usos de área de actividad central, para la UPZ Nieves, Sector Alameda, **se establece un uso principal de comercio para el sector urbano, zonal y vecinal, y un uso restringido para sección metropolitana.**

De lo anterior coligió que el proyecto de renovación urbana en esta zona tiene como objetivo reordenarla, donde los usos principales del suelo se concentrarán **en el comercio del sector centro.**

Por otro lado, transcribió el artículo 23 de la Resolución nro. 620 de 2008, expedida por el Director General del IGAC en aras de unificar los procedimientos para efectuar avalúos, y el cual preceptúa que *“La valoración de predios en áreas de renovación urbana que no cuenten con plan parcial o la norma específica para su desarrollo, se hará con base en las normas urbanísticas vigentes antes de la adopción del plan de ordenamiento territorial. Para la estimación del valor comercial se deberá emplear el método de renta y/o de mercado únicamente...”*

Dentro de este marco normativo procedió a examinar el avalúo oficial rendido por el IGAC, respecto del predio objeto de expropiación.

Transcribió el contenido del avalúo oficial, el cual contiene la información jurídica del inmueble; los datos para su identificación física; los servicios e infraestructura; las características del sector; las vías de acceso, donde se anotó que el sector presenta altos índices de delincuencia; las características del lote de terreno y de la construcción; el informe de avalúo; el avalúo comercial, la normatividad aplicable y la reglamentación que rige el sector; la metodología utilizada (método de mercado con 7 datos obtenidos y el método de reposición); y los resultados del avalúo, en los cuales se tuvo en cuenta el área y valor del terreno, de la zona libre y de la construcción, para un avalúo total de \$207.646.320.00 m/c. Explicó que, como soporte del avalúo, se anexaron 12 placas fotográficas en las cuales se evidencia la fachada, el entorno, la zona dura, el local mezanine, vivienda y cocina.

Respecto a la valoración efectuada por la administración, según la cual no se avizoró el potencial de desarrollo, resaltó que, al ser ésta una afirmación de expectativa de evolución del dominio, correspondía al interesado probar ante la

jurisdicción el supuesto de hecho que pretende hacer valer, lo cual no ocurrió. Del acervo probatorio apreció que al momento de efectuar el avalúo el inmueble se encontraba en estado de deterioro y abandono según lo evidencian los archivos fotográficos y la caracterización socioeconómica del predio. Esto sumado a que, según la Resolución nro. 146 de 4 de junio del 2010, expedida por la ERU, sobre el inmueble objeto de expropiación recae una medida cautelar en un proceso de pertenencia.³

Aseguró que, *“de conformidad con lo expuesto, aparece evidente con claridad meridiana, que la Empresa de Renovación Urbana, se soportó en técnica valuatorias definidas en la ley, razón por la que a entender de esta Corporación, le asiste razón al demandado en el sentido de entender **que el potencial, se justipreció teniendo en cuenta las condiciones del inmueble que para la fecha eran precarias, de igual manera, que el sector presentaba un deterioro urbanístico y que necesitaba primero ser reorganizado urbanísticamente, para que los usos potenciales del sector “Las Nieves” pudieran ser habilitados y así desarrollar el proyecto de renovación urbana.”*** (Se destaca)

Así las cosas, concluyó que el peritaje efectuado por la ERU tiene total credibilidad.

En relación con el tercer avalúo, presentado en vía gubernativa, destacó que en él se indicó el método empleado pero no se reveló la fuente de los datos con los cuales se llegó al cálculo del valor del metro cuadrado, no explicó las razones por las cuales se consideró que el avalúo que fundamentó el acto demandado estuviera errado, no ofreció prueba alguna de que las resoluciones acusadas fueran contrarias a la Ley 388 de 1997, y no logró desvirtuar que el informe técnico del avalúo oficial hubiese pasado por alto los parámetros y criterios para su elaboración.

Por último, indicó que, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 238 del CPC, no resultaba necesario el decreto de un nuevo dictamen pericial, ya que del análisis efectuado de las experticias y demás pruebas se observó que el justiprecio efectuado por parte de la ERU obedeció a los parámetros contenidos en la ley.

³ Folio 388 del cuaderno número 3

4. EL RECURSO DE APELACIÓN

La parte demandante interpuso, oportunamente, recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia. Los fundamentos del recurso se extractan así:

Manifestó que la expropiación administrativa de la cual fue objeto el inmueble de su propiedad vulneró los artículos 2, 4 y 58 de la Constitución Política, y los artículos 2, 3, 6 del Decreto 01 de 1984, 5, 6, 60 de la Ley 388 de 1997, 21 de la Ley 16 de 1972, 43, 49, 337 del Decreto 190 de 2004, el Decreto 492 de 2007, “*Por el cual se adopta la Operación Estratégica del Centro de Bogotá, el Plan Zonal del Centro -PZCB- y las Fichas Normativas para las Unidades de Planeamiento Zonal -UPZ-91 Sagrado Corazón, 92 La Macarena, 92 Las Nieves, 94 La Candelaria, 95 Las Cruces y 101 Teusaquillo,*” y 20, 21 y 22 del Decreto 1420 de 1998, como quiera que se omitió consultar el **potencial de desarrollo de su predio**, lo cual impidió determinar el justo precio del inmueble, al no tenerse en cuenta la imposibilidad de continuar aprovechando económicamente el bien.

Indicó que en el dictamen pericial rendido por el IGAC no se tuvo en cuenta la destinación de uso comercial de la UPZ 93 “Las Nieves” para el inmueble de su propiedad, según los artículos 43, 49, 336 y 337 del Plan de Ordenamiento Territorial y los artículos 20, 21 y 22 del Decreto 1420 de 1998, lo cual afectó el valor ofrecido por el inmueble expropiado; factor que sí fue tenido en cuenta en los dictámenes periciales rendidos en vía gubernativa y en el proceso judicial.

Como consecuencia de lo anterior, transcribió el análisis del dictamen practicado en vía gubernativa, en el cual se tuvo en cuenta el potencial de desarrollo del inmueble y los usos del suelo según el Decreto 1420 de 1998, lo cual cambiaría la tasación del metro cuadrado para el bien expropiado.

Adujo que el perito que practicó su dictamen durante este proceso judicial (Jorge Arcenio Prado) empleó el método residual, según el artículo 4º de la Resolución 620 de 2008 proferida por el IGAC, por lo que considera que para un predio como el de su propiedad, ubicado en zona de renovación urbana, a diferencia de lo sostenido por la ERU, no solamente debe aplicarse el método de renta o de mercado. Sobre este punto, señaló lo siguiente:

“Se ha de afirmar que la accionada hace una lectura errónea e incompleta del artículo 23 de la Resolución 620 de 2008, toda vez que si bien esa disposición establece que únicamente se deberá aplicar el método de renta y/o de mercado para la valoración de predios en áreas de renovación urbana, también señala que la aplicación de cualquiera de esos dos métodos se deberá restringir a las áreas de renovación urbana que no cuenten con Plan Parcial o la norma específica para su desarrollo, lo cual no sucede en el presente caso, toda vez que el predio objeto de litigio cuenta con norma específica para su desarrollo, la cual se encuentra contenida en el Decreto 492 de 2007 por el cual se adoptó la Operación Estratégica del Centro de Bogotá, el Plan Zonal del Centro -PZCB- y, entre otras fichas normativas, la correspondiente a la Unidad de Planeamiento Zonal -UPZ- 93 Las Nieves que rige dentro del sector donde se encuentra ubicado el bien inmueble.

Por lo anterior, es evidente que no es cierto que al perito Jorge Arcenio Prado únicamente le era permitido aplicar el método de renta y/o mercado.

El equívoco del Despacho se evidencia a folio 18 del fallo, cuando anota que "(...) de lo que se concluye que existieron parámetros empleados del método de mercado, ya que estimó el valor de acuerdo a la oferta y demanda de inmuebles en condiciones similares."

Como se anotó dentro del dictamen rendido por el perito Jorge Arcenio Prado se aplicó el método residual, no el de mercado, por lo tanto, el Despacho hizo una apreciación errada del dictamen pericial."

Estimó que el potencial de desarrollo es posible calcularlo a partir del método residual, para lo cual señaló lo siguiente:

“Por otra parte, es necesario aclarar que el potencial de desarrollo es susceptible de ser calculado a través de la aplicación del método residual.

En consecuencia, tampoco es cierto lo afirmado por el Despacho a folio 41, cuando concluye que el dictamen soporte de los actos administrativos acusados efectuado por el IGAC se ajustó a la normatividad que regula el

tema de avalúos, incluida la Resolución 620 de 2008, por las siguientes razones:

- Como lo reconoce la parte demandada en la objeción grave formulada el 18 de mayo de 2012, el potencial de desarrollo no es un factor a tener en cuenta para la práctica del avalúo cuando se ha de aplicar el método de renta y/o mercado.

- La Sala a folio 36 del fallo, señala que en el avalúo rendido por el IGAC y que presentó la ERU como sustento de los actos administrativos acusados, se aplicó el método de mercado.

- El método residual aplicado por el perito Jorge Arcenio Prado, es el que permite calcular el potencial del desarrollo del predio objeto de estudio, tal y como lo señala el artículo 4° de la Resolución 620 de 2008.”

De otra parte, en cuanto a la fuente de los datos con los cuales se llegó al cálculo del valor del metro cuadrado en el avalúo oficial, manifestó que, ni este, ni el presentado por él en la actuación administrativa, gozan de soporte, por lo que no se debe dejar de lado que la presunción de legalidad del avalúo oficial se controvierte con el dictamen presentado dentro del proceso judicial, en el cual se evidenció el potencial de desarrollo del predio acorde con los usos que rigen en el sector donde se encuentra ubicado el predio, de conformidad con la ficha normativa de la Unidad de Planeamiento Zonal - UPZ- 93 “Las Nieves”. Es por lo anterior que yerra el *a quo* cuando señala que el avalúo presentado por el IGAC se ajusta a la normatividad que regula el tema de los avalúos y que no existen elementos de prueba que modifiquen el sentido de dicha decisión administrativa, sin tener en cuenta que es precisamente el dictamen presentado por el señor Jorge Arcenio Prado, en el que se evidenció que la liquidación presentada en sede administrativa por la entidad accionada no tuvo en cuenta el potencial de desarrollo del predio de acuerdo a los usos respectivos.

Por último, planteó una serie de cuestionamientos relacionados con la prosperidad de la objeción por error grave al dictamen rendido por el perito Arcenio Prado en el proceso judicial, así: a) sí había lugar a la aplicación del método residual en ese dictamen; b) no se aportaron las pruebas que sustenten la objeción, los argumentos se basaron en apreciaciones subjetivas, no se pidió la elaboración de

un nuevo dictamen, ni tampoco una aclaración; y c) en cuanto a las conclusiones sobre el área del predio, estimó que no es cierto que en el dictamen practicado en el proceso judicial se estableció una cabida de terreno que no coincide con la real y, de existir tal imprecisión, no había lugar a declarar la prosperidad de la objeción sino a la valoración del dictamen teniendo en cuenta el precio del metro cuadrado allí señalado, a partir del cual se podía determinar el valor de la totalidad del terreno, o se hubiese podido solicitar la aclaración del dictamen o la práctica de uno nuevo.

5. TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA

5.1. Mediante auto de 31 de julio de 2013, el Despacho sustanciador admitió el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la parte actora en contra de la sentencia proferida el 20 de mayo de 2013, por la Sección Primera, Subsección “C”, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en descongestión.

5.2. Con auto de 15 de julio de 2014 se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión y al Procurador Delegado ante el Consejo de Estado para que, si así lo considera, formulara su concepto.

5.2.1. La Empresa de Renovación Urbana de Bogotá, por intermedio de apoderado judicial, presentó alegatos de conclusión solicitando confirmar el fallo apelado.

Indicó que el IGAC, para establecer el precio comercial del inmueble objeto de reclamación, identificó que, para el momento de elaboración de la experticia, *“el uso actual del predio era un edificio, inmueble que estaba abandonado, no era comercial, como se pretende afirmar, habida cuenta que también había en el sector en el que se encuentra ubicado el predio del que se segrega la zona objeto de avalúo, presencia de un número importante de otros inmuebles abandonados; de igual manera, se evidenció ausencia de comercio activo sobre el eje vial de la avenida Caracas”*.

Manifestó que estas condiciones se tuvieron en consideración para fijar el valor comercial del área a la que se refiere el proceso, pues el precio comercial debe reflejar las condiciones físicas y jurídicas del inmueble respectivo. **No es posible aceptar, como pretende el actor, que el avalúo comercial se realice tomando**

en cuenta un potencial desarrollo para el predio y por ende la tasación del metro cuadrado para comercio, por cuanto se vulneraría el artículo 61 de la Ley 388 de 1997, reiterado por el artículo 2 del Decreto 1420 de 1998.

Indicó que el presunto daño ocasionado no fue demostrado, pues la parte actora se circunscribió a realizar una crítica general sobre diversos aspectos de la sentencia, pero en ningún momento estableció de forma particularizada cómo se produjo un eventual daño.

5.2.2. La parte actora, por intermedio de apoderado judicial, reiteró los argumentos expuestos en el recurso de apelación.

5.2.2. El Procurador Delegado ante el Consejo de Estado no rindió concepto.

6. CONSIDERACIONES DE LA SALA

6.1. COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en los artículos 237 de la Constitución Política, 11, 34 y 36 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia- Ley 270 del 7 de marzo de 1996, 129 del Código Contencioso Administrativo- Decreto 01 de 1984 y 13 del Acuerdo núm. 80 de 12 de marzo de 2019, expedido por la Sala Plena de esta Corporación, la Sección Primera del Consejo de Estado es competente para conocer del presente asunto.

6.2. CUESTIÓN PREVIA

6.2.1. Contexto histórico Barrio la Alameda

1. El centro de la Capital de la República es un importante núcleo urbanístico que contiene la memoria, la identidad y la impronta de la ciudad, donde reside su origen físico, social y económico, de allí su importancia dentro del ordenamiento territorial y su rol dentro de las oportunidades de generación de suelo a partir de su puesta en valor y el mantenimiento de su vigencia, asociado a la generación de nuevas oportunidades⁴.

⁴ (Mauricio Ardila Echeverría), las nieves ciudad al otro lado alcaldía Mayor de Bogotá

No obstante lo anterior, este sector de la ciudad ha sufrido un proceso de obsolescencia y deterioro urbanos, que ha generado intervenciones por parte de las autoridades distritales, mediante procesos de renovación urbana, entendidos como el reordenamiento de la estructura urbana de zonas de la ciudad estratégicamente ubicadas que han perdido funcionalidad, calidad habitacional, presentan deterioro de sus actividades, o en las que se ha degradado el espacio libre o el espacio edificado.

Dentro de esta zona céntrica está Las Nieves, donde se encuentran, entre otros, importantes sitios, como su tradicional iglesia, de influencia arquitectónica bizantina, la torre Colpatria y el barrio La Alameda, el cual, durante el transcurso del tiempo, ha sufrido una modificación en su condición social y urbanística; y, es así, como su uso inicialmente residencial, fue reemplazado por actividades comerciales e industriales.

El barrio La Alameda presenta una ubicación estratégica en el centro de la ciudad y se caracteriza por ser el espacio de articulación en estos procesos de transformación entre el centro histórico de La Candelaria y el Centro Internacional que le permite cumplir con roles de escala metropolitana.

Otras consideraciones

En esa medida, la Alcaldía Mayor de Bogotá, en el año 2000, planteó la formulación del Plan Zonal del Centro, en el cual propuso un modelo de ordenamiento orientado por tres conceptos básicos: i) un centro incluyente como un modelo de gestión social que promoviera la participación ciudadana; ii) un centro diverso que valore su patrimonio cultural y iii) un centro sustentable que mejorara las condiciones de seguridad y convivencia y que incluía como propósitos los siguientes:

a). La corrección de deficiencias en la estructura funcional de determinadas áreas y la recuperación, restauración, saneamiento y salvaguardia de áreas conservables por razones históricas, estéticas o paisajísticas.

b). La prevención del deterioro o la ruina de edificios o áreas, la infraestructura, conservación y rehabilitación y la solución de los problemas emergentes de

viviendas vetustas o insalubres, servicios públicos inadecuados u obsoletos y, en general la supresión de toda condición contraria a los intereses de salubridad, seguridad y comodidades públicas⁵.

c) La restitución de las áreas degradadas por falta de mantenimiento o por una construcción desordenada, de una estructura y de una arquitectura más racional y la demolición y limpieza de edificios o áreas irrecuperables y su nuevo desarrollo.

d) La modificación de parcelamientos defectuosos, que impidan o dificulten una adecuada edificación y el desarrollo económico de áreas degradadas mediante la radicación de actividades productivas⁶.

2.- Dentro de este proceso de renovación urbana se incluyó la intervención de la Unidad de Planeamiento Zonal 93 “Las Nieves”.

Dentro del plan de renovación urbana de esta Unidad de Planeamiento Zonal, se determinó entre otros:

i) La recuperación física y arquitectónica de la zona comprendida entre la Avenida Tercera y la Carrera 5ª, entre las Calles 21 y 24, posicionándolo como un sector estratégico con potencial para la generación de vivienda y como zona comercial.

ii) La construcción de la Estación Central, prevista en el sector del barrio La Alameda, que sirve para articular las troncales del sistema masivo de transporte Transmilenio de la Avenida Caracas, la Carrera Décima y la Calle 26, que generó la transformación urbanística del sector con la construcción de espacio público, áreas comerciales y de vivienda que pusieron en valor su ubicación estratégica, no solo desde la perspectiva de la movilidad sino desde la funcional y paisajística, en pro de la recuperación de una zona del centro de la ciudad en proceso de deterioro y enmarcada en los objetivos definidos en la Operación Estratégica del Centro adoptada por la Administración Distrital mediante Decreto 492 de 2007.

⁵ Eru.gov.co. http://www.eru.gov.co/docs/que_es_renovacion.pdf

⁶ Propuesta arquitectónica de renovación urbana para la localidad de Santa Fe, UPZ Las Nieves, Barrio La alameda en la ciudad de Bogotá. Universidad Javeriana, Jorge Andrés Álvarez García, año 2013

iii) La construcción de la troncal de la carrera décima, para el servicio masivo de transporte Transmilenio que permitió poner en valor cultural los principales edificios construidos en sus costados en la segunda mitad del siglo XX y la recuperación de espacios públicos y de la continuación de la troncal de la Calle 26.

En suma, cuando se habla de procesos de renovación urbana, se entiende que tiene como propósito central la recuperación de zonas construidas que se encuentran degradadas, con el fin de revitalizarlas y redireccionar sus funciones en el tejido urbano agotado. Este tipo de intervenciones se desarrollan, en sectores como el barrio La Alameda, que han pasado por un proceso de abandono y en el cual se cuenta con los servicios necesarios para hacer de este, un lugar atractivo a la población.

6.2.2. Prosperidad de la objeción por error grave al dictamen pericial

La Sala advierte, de manera previa, que uno de los argumentos planteados por la parte recurrente gira en torno a cuestionar la decisión de declarar próspera la objeción al dictamen pericial practicado en el proceso judicial por el perito Arcenio Prado.

A juicio del recurrente, no se aportaron las pruebas que sustentaron la objeción y tampoco se solicitó una aclaración. Igualmente, en cuanto a las conclusiones sobre el área del predio, no es cierto que en el dictamen practicado en el proceso judicial se estableció una cabida de terreno que no coincide con la real, y de existir tal imprecisión, no había lugar a declarar la prosperidad de la objeción por error grave sino a la valoración del dictamen teniendo en cuenta el precio del metro cuadrado allí señalado.

Como quiera que el tribunal declaró la prosperidad de la objeción por error grave al dictamen rendido en el proceso judicial **únicamente** con fundamento en que el area total del terreno del predio determinado en el dictamen no correspondía con la señalada en la Escritura Pública nro. 8132 de 1994, la Sala debe examinar si incurre en error grave el dictamen pericial rendido en un proceso judicial por medio del cual para determinar el avalúo de un inmueble objeto de expropiación administrativa tiene en cuenta una extensión de terreno superior a la establecida en la escritura pública que le sirvió de fundamento. Si la respuesta a este

interrogante es negativa, no habrá lugar a examinar los demás argumentos del recurrente en contra de la decisión de declarar la prosperidad de la objeción por error grave, toda vez que aquél argumento ya es suficiente para revocar en este punto la decisión del *a quo*.

Resuelto este asunto, la Sala planteará los hechos relevantes del caso, formulará los problemas jurídicos que concentran la atención de la Sala y resolverá el caso concreto.

6.2.2.1. Prosperidad de la objeción al dictamen pericial practicado en sede judicial

De conformidad con el artículo 267 de Código Contencioso Administrativo, norma aplicable para el momento en que se practicó la prueba pericial (**28 de febrero de 2012**)⁷, en los aspectos no contemplados en este código se seguirá el Código Procedimiento Civil (CPC) en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la jurisdicción en lo contencioso administrativo.

Ahora bien, en cuanto a las reglas que se deben seguir para la objeción al dictamen pericial, los artículos 233 y 238 del CPC preceptúan las siguientes:

“Artículo 233. La peritación es procedente para verificar hechos que interesen al proceso y requieran especiales conocimientos científicos, técnicos o artísticos.

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

⁷ Folio 140 del expediente principal.

(...)

Artículo 238. Para la contradicción de la pericia se procederá así:

1. Del dictamen se correrá traslado a las partes por tres días durante los cuales podrán pedir que se complemente o aclare, u objetarlo por error grave.

2. Si lo considera procedente, el juez accederá a la solicitud de aclaración o adición del dictamen, y fijará a los peritos un término prudencial para ello, que no podrá exceder de diez días.

3. Si durante el traslado se pide complementación o aclaración del dictamen, y además se le objeta, no se dará curso a la objeción sino después de producidas aquéllas, si fueren ordenadas.

*4. De la aclaración o complementación se dará traslado a las partes por tres días, durante los cuales podrán objetar el dictamen, **por error grave que haya sido determinante de las conclusiones a que hubieren llegado los peritos o porque el error se haya originado en éstas.***

*5. En el escrito de objeción se precisará el error y se pedirán las **pruebas para demostrarlo.** De aquél se dará traslado a las demás partes en la forma indicada en el artículo 108, por tres días, dentro de los cuales podrán éstas pedir pruebas. **El juez decretará las que considere necesarias para resolver sobre la existencia del error, y concederá el término de diez días para practicarlas.** El dictamen rendido como prueba de las objeciones no es objetable, pero dentro del término del traslado las partes podrán pedir que se complemente o aclare. (...) (Se destaca)*

Como se puede apreciar, para la contradicción del dictamen practicado en el proceso judicial, el transcrito artículo 238 del CPC establece en su numeral 1º que, para dicho fin, la parte puede objetarlo por error grave, o solicitar que se complemente o aclare su contenido. Así mismo, se advierte que el error es grave cuando haya sido determinante en las conclusiones del dictamen.

Sobre el concepto de error grave, la Sección Primera del Consejo de Estado se pronunció en sentencia de 26 de noviembre de 2009 e indicó lo siguiente:

*“[...] Resulta pertinente precisar que para que se configure el “error grave”, en el dictamen pericial, se requiere de la existencia de una equivocación en materia grave por parte de los peritos, **una falla que tenga entidad suficiente para llevarlos a conclusiones igualmente equivocadas, tal y como lo exigen los numerales 4 y 5 del artículo 238 CPC.***

La Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia ha precisado, respecto de la objeción por error grave contra el dictamen pericial y sus especiales condiciones, lo siguiente:

*“(...) si se objeta un dictamen por error grave, los correspondientes reparos deben poner al descubierto **que el peritazgo tiene bases equivocadas de tal entidad o magnitud que imponen como consecuencia necesaria la repetición de la diligencia con intervención de otros peritos...**” pues lo que caracteriza desaciertos de ese linaje y permite diferenciarlos de otros defectos imputables a un peritaje, “...es el hecho de cambiar las cualidades propias del objeto examinado, o sus atributos, por otras que no tiene; o tomar como objeto de observación y estudio **una cosa fundamentalmente distinta de la que es materia del dictamen, pues apreciando equivocadamente el objeto, necesariamente serán erróneos los conceptos que se den y falsas las conclusiones que de ellos se deriven [...]**”*

Como se lee, para que prospere la objeción por error grave del dictamen pericial se requiere la existencia de una equivocación de tal gravedad o una falla que tenga entidad de conducir a conclusiones igualmente equivocadas. Así mismo, se ha dicho que éste se contrapone a la verdad, es decir, cuando se presenta una inexactitud de identidad entre la realidad del objeto sobre el que se rinda el dictamen y la representación mental que de él haga el perito.

En el caso objeto de examen se observa que el *a quo* declaró la prosperidad de la objeción formulada por la ERU al dictamen pericial practicado en el proceso judicial por el perito Arcenio Prado, con fundamento en que la cabida del terreno

determinada en aquél no coincide con la establecida en la escritura pública que le sirvió de fundamento.

El recurrente aduce que la objeción por error grave relacionada con los errores en el área del predio no estaba llamada a prosperar, toda vez que el informe pericial se encontraba debidamente sustentado, y que, en caso de existir una diferencia, ésta no tenía incidencia en el valor final, dado que el cálculo se hizo con el fin de conocer el valor del metro cuadrado.

Sobre el particular, la Sala advierte que, contrario a lo manifestado por el tribunal, si bien es cierto en el expediente se encuentra acreditado que la extensión del terreno indicada por el dictamen rendido en el proceso judicial no corresponde con la cabida señalada en la Escritura Pública nro. 8132 de 30 de agosto de 1994, esto no se trata de un error grave que invalide la información brindada en el dictamen.

En efecto, en relación con la cabida y linderos, el numeral 3.4 del dictamen pericial rendido en este proceso judicial por el perito Jorge Arcenio Prado se estableció que el terreno tiene una extensión de 401.3 metros cuadrados. Este valor fue incluido en el numeral 11.1 del dictamen para calcular el resultado del valor total del avalúo, así:

11.1. RESULTADO DEL AVALUO							
CUADRO COMPARATIVO DEL AVALUO							
ITEM	DESCRIPCION			UND	CANTIDAD	VALOR UNITARIO	V/TOTAL
1	MATRICULA INMOBILIARIA 050-0050963	AREA LEGAL	TERRENO	MT2.	401.3	\$ 980.000	\$ 393.274.000
2	USO	ZONA LIBRE DURA	AREA CONSTRUIDA	MT2.	215.89	\$ 28.000.000	\$ 68.133.800
		CONSTRUCCION	AREA CONSTRUIDA	MT2.	551.3	\$ 140.000	\$ 77.182.000
TOTAL							\$ 538.589.800

En la objeción al dictamen pericial se indicó que la cabida presentada por el perito no corresponde a la realidad, dado que según la Escritura Pública nro. 8132 de 30 de agosto de 1994, el lote de terreno tiene una extensión de quinientas varas cuadradas y no 401.3 metros cuadrados como lo señaló el perito.

La Sala advierte que, al revisar la aludida escritura, en la cual se fundamentó el dictamen pericial rendido en este proceso judicial, efectivamente se indicó que el inmueble está construido en un lote de terreno con una extensión de quinientas varas cuadradas [500V²].⁸ Se observa que una vara cuadrada equivale a 0,698896 metros cuadrados, luego, la conversión que debe realizarse es la siguiente: $500 \text{ varas}^2 \times 0,698896 = 349.44$ metros cuadrados. En consecuencia, el inmueble objeto de expropiación se encuentra construido en un terreno con una extensión de 349.44 metros cuadrados, no de 401.3 metros cuadrados como se afirmó en el dictamen pericial practicado durante el proceso judicial.

Sin embargo, tal imprecisión del dictamen pericial no es grave, en atención a que en el mismo se estableció el valor por metro cuadrado del inmueble, para lo cual, solo basta multiplicar el precio del metro cuadrado por la cantidad de metros que efectivamente tiene el predio y de esa manera se establece el valor de la totalidad del terreno.

Es decir, en el dictamen se estableció que el metro cuadrado del terreno tenía un valor equivalente a \$980.000.00 m/c, y en la escritura pública que sirvió de fundamento se estableció que el inmueble tiene una cabida de 500 varas² que equivalen a 349.44 metros cuadrados. Para conocer entonces el valor total del terreno simplemente bastaba con hacer la siguiente operación $980.000 \times 349.44 = \$342.451.200.00$ m/c. Este valor total del terreno se suma a los otros rubros del avalúo, correspondientes a \$68.133.800.00 m/c por zona libre dura y \$77.182.000.00 por construcción, lo cual arroja un avalúo total del inmueble equivalente a \$487.767.000.00 m/c.

La Sala advierte que se configuraría un error grave en caso que se demostrara que el valor del metro cuadrado del terreno estuviera mal calculado, pues en ese caso sí resultaría imposible determinar el valor real del inmueble según el dictamen, pero eso no ocurrió en el caso concreto, la objeción que declaró próspera el tribunal fue la concerniente a la falta de correspondencia entre la extensión total del terreno señalada en la escritura pública que sirvió de fundamento para la pericia y la señalada en el dictamen, dato que resulta intrascendente para establecer el valor de la totalidad del terreno, pues basta con realizar la operación matemática indicada en el párrafo anterior.

⁸ Folio 95 del cuaderno de anexos

Es importante destacar que el dictamen pericial es una prueba que, en la medida de lo posible, se valora, y solamente cuando resulta imposible su valoración para llegar a la realidad material se califica de incurrir en un error grave, lo cual no sucedió en el caso objeto de examen, donde el valor del metro cuadrado del inmueble objeto de expropiación no fue objeto de cuestionamiento alguno, y con base en el mismo era fácilmente calculable el valor total del terreno y, como consecuencia de ello, el avalúo total del inmueble.

En conclusión, como esta imprecisión del dictamen no fue determinante, contrario a lo afirmado por el tribunal, no había lugar a declarar la prosperidad de la objeción planteada por la entidad demandada en este punto. Por lo tanto, la Sala revocará el numeral segundo de la sentencia apelada que declaró probada la objeción por error grave al dictamen pericial rendido en el proceso judicial por el perito Jorge Arcenio Prado, alegada por la ERU y, en su lugar, no la declarará probada.

6.3. Hechos jurídicos

El 26 de octubre de 2007, el Distrito de Bogotá expidió el Decreto nro. 492 de ese año, por medio del cual se adoptó *“la Operación Estratégica del Centro de Bogotá, el Plan Zonal del Centro -PZCB- y las Fichas Normativas para las Unidades de Planeamiento Zonal -UPZ- 91 Sagrado Corazón, 92 La Macarena, 93 Las Nieves, 94 La Candelaria, 95 Las Cruces y 101 Teusaquillo.”*

De conformidad con el artículo 33, la UPZ 93 “Las Nieves, Sector San Victorino Regional”, la cual incluye el Barrio Alameda, está clasificada en la categoría de comercio⁹ y se trata de una “zona de Renovación Urbana”¹⁰. **En este artículo se**

⁹ *“CRITERIOS DE ORDENAMIENTO. Los criterios de ordenamiento responden a características homogéneas en los aspectos morfológicos, funcionales y de estructura urbana y orientan las decisiones normativas de las UPZ para garantizar su coherencia interna en el modelo de ordenamiento y en los demás instrumentos que desarrollen el Plan de Ordenamiento Territorial. Los criterios de ordenamiento de acuerdo con su objetivo se clasifican en cuatro categorías patrimonio, vivienda, servicios y comercio.*

(...)

7. UPZ 93 - Nieves: Sector Aguas. Criterios de ordenamiento:

(...)

D. Comercio:

8. UPZ 93 - Nieves: Sector San Victorino Regional. Criterios de ordenamiento:

a. Continuar con el **proceso de renovación urbana integral del sector.**

(...)

establecieron los criterios para la organización de esa Unidad de Planeación Zonal.¹¹ Así mismo, se ordenó **propiciar las condiciones para la formulación del Plan Parcial de Renovación Urbana del Barrio La Alameda**, siendo la Estación Central un proyecto estructurante para lograr la revitalización del sector.

El inmueble ubicado en la Calle 24B nro. 13A-26 está localizado en una zona: “destino: (21) **COMERCIO EN CORREDOR COMERCIAL**, Usos: **CORREDOR COMERCIAL NPH, HABITACIONAL**” (Se destaca), y en el mapa anexo se indica que su ubicación es en “*Alameda*”.¹²

Como consecuencia de lo dispuesto en el Decreto 492 de 2007, el 4 de junio de 2010, la ERU profirió la Resolución nro. 146 de ese año, en la cual determinó la adquisición por el procedimiento de expropiación administrativa del inmueble ubicado en la Calle 24B nro. 13A -26¹³ barrio La Alameda de la ciudad de Bogotá (UPZ 93), por un precio indemnizatorio de \$207.766.190.00 m/c., de los cuales \$207.646.320.00 m/c equivalen al avalúo comercial definido por el IGAC en informe técnico de avalúo nro. 8002009ER 7601-38 de 18 de septiembre de 2009, y \$119.870.00 m/c corresponden a daño emergente por concepto de taponamiento de servicios públicos.

En el citado informe técnico se utilizó el método de mercado y el de costo de reposición para calcular el valor del inmueble objeto de expropiación. En este informe se dejó constancia que el uso actual del inmueble es “abandonado” y que la reglamentación que lo rige es la UPZ 93 Las Nieves, el Decreto 492 de 2007, sector 4, tratamiento: renovación urbana, modalidad redesarrollo. Así mismo, en el informe se dejó constancia que el inmueble presentaba desmantelamiento, estaba en mal estado, se requería de reparaciones importantes para su aprovechamiento, que el piso en la parte posterior se encontraba demolido, y que en el sector se

*j. Propiciar las condiciones para la formulación del Plan Parcial de Renovación Urbana del Barrio **La Alameda siendo la Estación Central un proyecto estructurante para lograr la revitalización del sector.***

(...) (Se destaca y se subraya)

¹⁰ Así lo reconoce la parte actora a folio 18 de la demanda.

¹¹ Esta información es corroborada en el Cuadro nro. 1 indicativo de los usos del área de actividad central que para la UPZ aludida establece un uso principal en el comercio para los sectores urbanos, zonal y vecinal, y un uso restringido para sección metropolitana. Anexos de decreto 492 de 26 de octubre de 2007, obrante a folios 252 y 253 del cuaderno nro. 1 de los antecedentes administrativos.

¹² Según certificado de catastro distrital fechado el 25 de junio de 2009 obrante entre folios 117 y 118 de los anexos de la demanda.

¹³ Certificado de tradición y libertad del inmueble objeto de expropiación obrante a folio 166 del cuaderno de antecedentes.

presentaban altos índices de inseguridad. Información soportada también en archivos fotográficos, en las cuales no se observa el desarrollo de actividades comerciales en el sector.¹⁴

Las partes coinciden que en este informe pericial rendido por el IGAC no se valoraron los usos potenciales de desarrollo del sector previstos en la UPZ 93 “Las Nieves”. Así lo reconoce la ERU cuando indica que esos usos no pueden ser valorados *“dadas las precarias y descuidadas condiciones del predio al momento de la realización del avalúo y al estar en un sector inmerso en un franco deterioro urbanístico, se necesitaba primeramente reorganizar urbanísticamente el sector, condiciones de franco deterioro que fueron consideradas al momento de realizar el avalúo y que dieron lugar a que no fueran considerados los usos potenciales del sector previsto en la UPZ “Las Nieves”, usos que podrán ser habilitados una vez se desarrolle en su totalidad el proyecto de renovación urbana Estación Central, usos que en la actual condición del predio expropiado no pueden ser tenido en cuenta al momento de la realización de un avalúo.”*¹⁵

La ERU, en Resolución nro. 187 de 27 de julio de 2010, confirmó en todas sus partes la Resolución nro. 146 de 4 de junio de ese año.

Los propietarios del inmueble expropiado presentaron demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en contra de los referidos actos administrativos, dado que el avalúo en el cual se fundamentaron esos actos no se tuvo en cuenta el valor del metro cuadrado según el potencial de desarrollo del sector, de acuerdo con los usos permitidos en la zona UPZ 93 “La Nieves”.

Durante el proceso judicial se rindió un dictamen pericial por Jorge Arcenio Prado, quien, para determinar el avalúo del bien objeto de expropiación, utilizó el método residual y consultó el potencial de desarrollo del inmueble según los usos del sector. Este dictamen fue objetado por la ERU, entre otras razones, porque, al estar ubicado el predio avaluado en un área de renovación urbana, de conformidad con el artículo 23 de la Resolución 620 de 2008, sólo se puede aplicar el método de renta y/o mercado, por lo que el potencial de desarrollo no

¹⁴ Folios 122 y 123 de los anexos de la demanda y folios 157 a 161 del cuaderno principal (soportes del peritaje rendido por Jorge Arcenio Prado en el proceso judicial).

¹⁵ Folio 54 del cuaderno principal.

era un factor a tener en cuenta. Igualmente, porque estimó que había una imprecisión en el área total del predio avaluado.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera en Descongestión, en sentencia de primera instancia, negó las pretensiones de la demanda, al estimar que, tal y como lo advirtió la entidad demandada, se necesitaba primero reorganizar urbanísticamente el sector “Las Nieves” para que sus usos potenciales pudieran ser habilitados. Por lo tanto, el precio del inmueble se estableció teniendo en cuenta las condiciones del mismo, que para la fecha eran precarias.

6.4. ANÁLISIS

Analizados los argumentos presentados por la parte recurrente, la Sala advierte que el punto principal sobre el cual gira su inconformidad respecto de la sentencia de primera instancia consiste en que, a su juicio, el avalúo oficial rendido por el IGAC es contrario a las normas superiores, debido a que no utilizó la técnica o método residual para determinar el valor de su inmueble y no consultó el potencial de desarrollo de los usos de la “UPZ 93 – Las Nieves”, en los cuales predomina el uso comercial, lo cual implicó que se determinara un avalúo equivocado de su inmueble, aspectos estos que sí fueron tenidos en cuenta en el avalúo rendido en el proceso judicial.

Teniendo en cuenta los hechos relevantes del caso y lo discutido por las partes, a la Sala le corresponde resolver los siguientes problemas jurídicos: i) ¿es nulo, por vulnerar el ordenamiento jurídico superior, el acto administrativo que se fundamenta en el avalúo oficial de un inmueble objeto de expropiación administrativa, ubicado en un área de renovación urbana que no contaba con norma para su desarrollo antes de la decisión de renovación y ordenación del sector donde se ubicaba el bien, cuando la pericia utiliza la técnica de renta o mercado?. Así mismo, a la Sala le corresponde resolver: ii) ¿es nulo, por vulnerar el ordenamiento jurídico superior, el acto administrativo que se fundamenta en el avalúo oficial de un inmueble objeto de expropiación administrativa, ubicado en un área de renovación urbana, cuando la pericia no consulta el potencial de desarrollo del bien según los usos de la UPZ, debido a que el inmueble se encuentra en estado de abandono, no se acredita comercio en la zona, las condiciones urbanísticas son precarias, y hay altos índices de inseguridad?

6.4.1. Aplicación del método residual en predios ubicados en zona de renovación urbana

El artículo 23 de la Resolución nro. 620 de 2008, expedida por el IGAC, estableció cómo realizar la valoración de los predios ubicados en áreas de renovación urbana, así: “**VALORACIÓN DE PREDIOS EN ÁREAS DE RENOVACIÓN URBANA.** La valoración de predios en áreas de renovación urbana **que no cuenten con plan parcial o la norma específica para su desarrollo**, se hará con base en las normas urbanísticas vigentes antes de la adopción del plan de ordenamiento territorial. **Para la estimación del valor comercial se deberá emplear el método de renta y/o de mercado únicamente.**” (Se destaca)

El recurrente aduce que hubo una lectura errónea del método que se podía aplicar, al no tener en cuenta el potencial de desarrollo del inmueble, dado que, si bien el artículo 23 de la Resolución nro. 620 de 2008 establece que únicamente se aplicará este método para la valoración de predios en áreas de renovación urbana, también señala que su aplicación se deberá restringir a las áreas de renovación urbana que no cuenten con plan parcial o norma específica para su desarrollo, lo cual no sucede en su predio, que cuenta con norma específica para su desarrollo (Decreto 492 de 2007).

Al respecto, la Sala observa que no le asiste razón al recurrente, toda vez que, si bien el predio de su propiedad se encuentra ubicado en una zona de renovación urbana, ésta no contaba con plan parcial o norma específica para su desarrollo antes de disponerse la expropiación de los inmuebles del sector.

En este caso es precisamente la norma de desarrollo (Decreto 492 de 2007), la que afecta el predio del recurrente; antes no había norma específica, por lo que el método que aplicó el IGAC para calcular el valor comercial del bien únicamente podía ser el de renta o mercado, como lo preceptúa el artículo 23 de la Resolución nro. 620 de 2008.

En efecto, el Decreto 492 de 26 de octubre de 2007 “**adopta** la Operación Estratégica del Centro de Bogotá, el Plan Zonal del Centro -PZCB- y las Fichas Normativas para las Unidades de Planeamiento Zonal -UPZ- 91 Sagrado Corazón, 92 La Macarena, **93 Las Nieves**, 94 La Candelaria, 95 Las Cruces y 101 Teusaquillo”, expedido por la Alcaldía Mayor de Bogotá.

De conformidad con el artículo 33 del Decreto, la UPZ 93 “Las Nieves, Sector San Victorino Regional”, la cual incluye el Barrio Alameda, está clasificada en la categoría de comercio, se trata de una “zona de Renovación Urbana”,¹⁶ y **dentro de los criterios para su ordenamiento establece los siguientes:**

“CRITERIOS DE ORDENAMIENTO. Los criterios de ordenamiento responden a características homogéneas en los aspectos morfológicos, funcionales y de estructura urbana y orientan las decisiones normativas de las UPZ para garantizar su coherencia interna en el modelo de ordenamiento y en los demás instrumentos que desarrollen el Plan de Ordenamiento Territorial. **Los criterios de ordenamiento de acuerdo con su objetivo se clasifican en cuatro categorías patrimonio, vivienda, servicios y comercio.**

(...)

D. Comercio:

8. UPZ 93 - Nieves: Sector San Victorino Regional. Criterios de ordenamiento:

a. Continuar con el **proceso de renovación urbana integral del sector.**

b. Integrar el área al tejido circundante mediante una articulación de usos complementarios que fortalezcan la vocación comercial del área.

c. Localizar equipamientos para la prestación de servicios sociales.

d. Promover la creación de redes análogas de espacio público.

e. Aprovechar el Parque Tercer Milenio como espacio articulador para la recuperación de la zona que se encuentra alrededor de sus bordes utilizando para ello procesos de renovación urbana.

¹⁶ Así lo reconoce la parte actora a folio 18 de la demanda.

f. Reutilizar las edificaciones, en especial las que se encuentran sobre la Carrera 10ª, la Avenida Caracas y el Eje Ambiental de la Avenida Jiménez.

g. Mejorar y consolidar la plataforma comercial del área, mediante la rehabilitación de los centros comerciales existentes.

h. Ampliar la plataforma comercial para generar mayores y mejores condiciones para el desarrollo del comercio popular tradicional que se desarrolla en el sector, así como su articulación con las cadenas productivas, la investigación y el desarrollo de nuevas opciones comerciales en las manzanas 3, 10 y 22 (Zona comercial nueva adyacente al Parque Tercer Milenio).

i. Fortalecer los flujos peatonales que favorezcan la actividad comercial y las nuevas actividades residenciales y económicas que se desarrollen.

j. Propiciar las condiciones para la formulación del Plan Parcial de Renovación Urbana del Barrio La Alameda siendo la Estación Central un proyecto estructurante para lograr la revitalización del sector.

(...) (Se destaca y se subraya)

Como puede apreciarse, el Decreto 492 de 26 de octubre de 2007, en su artículo 33, resolvió **propiciar las condiciones para la formulación del Plan Parcial de Renovación Urbana del Barrio La Alameda**, siendo la Estación Central un proyecto estructurante para lograr la revitalización del sector. Así mismo, fijó los criterios para la renovación urbana del sector. En consecuencia, antes de ese decreto no había plan parcial o norma específica para el desarrollo en el sector, por lo que, de acuerdo con el artículo 23 de la Resolución nro. 620 de 2008¹⁷, únicamente era posible calcular el valor del inmueble con base en el método de renta o de mercado.

¹⁷ “**VALORACIÓN DE PREDIOS EN ÁREAS DE RENOVACIÓN URBANA.** La valoración de predios en áreas de renovación urbana **que no cuenten con plan parcial o la norma específica para su desarrollo**, se hará con base en las normas urbanísticas vigentes antes de la adopción del plan de ordenamiento territorial. **Para la estimación del valor comercial se deberá emplear el método de renta y/o de mercado únicamente.**”

La Sala precisa esta interpretación del citado artículo 23 de la Resolución nro. 620 de 2008 teniendo en cuenta que el predio ubicado en área de renovación urbana es susceptible de ser afectado con la expropiación, por regla general, en el momento en el que se establece la respectiva norma de desarrollo o plan parcial; por lo que no puede entenderse que ese mismo predio se beneficie de un potencial desarrollo de la zona cuando, precisamente como consecuencia de la respectiva norma o plan, no está destinado a beneficiarse de ello.

Con la expropiación se pretende que el propietario adquiera el justo valor de su bien, en contraprestación al esfuerzo que hace la colectividad que, con sus impuestos, provee los recursos para la respectiva renovación. En este contexto, al propietario al cual se le impone la carga de entregar su bien para la renovación, se le reconoce así mismo el valor que el predio tiene al momento de la afectación; pues el eventual potencial desarrollo del mismo, que se produciría como consecuencia de la ejecución de la respectiva norma o plan, no constituye un derecho adquirido o expectativa legítima, como quiera que el predio no estaba destinado a beneficiarse de él; por lo que reconocerle este eventual potencial constituye un enriquecimiento no justificado a favor del particular y en contra de la colectividad.

Asunto distinto es aquél en el cual el predio que se expropia no ha resultado afectado como consecuencia de la norma de desarrollo o plan parcial, pues esa expropiación posterior sí puede afectar el derecho adquirido o expectativa legítima del potencial desarrollo que se deriva de ellos, más cuando el propietario ha participado en la financiación de la renovación, pagando impuesto de valorización u otros conceptos. En este contexto entonces ha de entenderse que el citado artículo 23 de la resolución nro. 620 haya señalado que el método de renta o mercado sea obligatorio para predios en renovación urbana que no cuenten con plan parcial o norma de desarrollo, pues en aquéllos que son expropiados cuando se cuenta con tales disposiciones, y no como consecuencia de su adopción, se podría acudir al método residual y reconocer el potencial desarrollo del sector, para cubrir precisamente el derecho o expectativa que, para el propietario, ha derivado de ellas; o a otros métodos, atendiendo las circunstancias particulares del caso.

En conclusión, observa la Sala que, en los eventos en los cuales la expropiación surge como consecuencia directa de la adopción de un plan parcial o norma de

desarrollo urbano, se entiende que, al momento de tomarse la decisión, no había un derecho del propietario a percibir suma alguna por concepto del potencial desarrollo que el plan o norma le da a la zona, por lo que aplica únicamente el método de renta o de mercado, tal y como lo hizo el IGAC en su avalúo. Esto con el fin de evitar que el propietario se enriquezca como consecuencia del esfuerzo colectivo de la renovación de un sector. Por el contrario, si el inmueble a expropiar ya contaba con norma específica para su desarrollo, al momento de tomarse la decisión, sí sería procedente aplicar cualquiera de los métodos regulados en la Resolución 620 de 2008 proferida por el IGAC para calcular el precio respectivo, lo cual no sucede en este caso.

Como consecuencia de lo dicho, el avalúo oficial practicado por el IGAC no está viciado de nulidad, dado que, precisamente, la norma bajo estudio ordena la utilización del método de renta o de mercado para la estimación del valor comercial del inmueble. Por lo que no pueden considerarse viciados de nulidad los actos demandados en este proceso por el hecho de no haber utilizado la técnica residual o de potencial de desarrollo para valorar el predio objeto de expropiación, pues lo procedente era aplicar la metodología de renta o de mercado para determinar el avalúo del inmueble.

Si bien lo dicho hasta ahora sería suficiente para negar las peticiones, la Sala no puede pasar por alto los criterios que pueden ser tenidos en cuenta al aplicar los métodos de que trata la citada resolución 620 de 2008, como quiera que ello complementa lo dicho hasta ahora, y constituye a la vez argumento adicional para desestimar las pretensiones de la demanda.

6.4.2. Del potencial de desarrollo de los usos del suelo

Como quiera que, a juicio del recurrente, el dictamen practicado por el IGAC ha debido consultar el potencial de desarrollo de los usos de la UPZ 93 Las Nieves, (uso comercial) independientemente del método aplicado para el caso concreto, la Sala se permite exponer, de manera complementaria a lo dicho en el acápite anterior, las normas invocadas por el recurrente que regulan los parámetros mínimos que se deben tener en cuenta para calcular el avalúo de los inmuebles objeto de expropiación.

Sobre el punto, la Sala advierte que, de conformidad con el artículo 60 de la Ley 388 de 1997, “*toda adquisición o expropiación de inmuebles que se realice en desarrollo de la presente ley se efectuará de conformidad con los objetivos y usos del suelo establecidos en los planes de ordenamiento territorial. (...)*” (Se destaca)

En concordancia con lo anterior, el artículo 61 de la ley en comento preceptúa que el valor comercial del inmueble objeto de expropiación “*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.*” (Se destaca)

Así mismo, el parágrafo 2º de la norma en comento establece que, “*Para todos los efectos de que trata la presente ley el Gobierno Nacional expedirá un reglamento donde se precisarán los parámetros y criterios que deberán observarse para la determinación de los valores comerciales basándose en factores tales como la destinación económica de los inmuebles en la zona geoeconómica homogénea, localización, características y usos del inmueble, factibilidad de prestación de servicios públicos, vialidad y transporte.*” (Se destaca)

Por su parte, los artículos 21¹⁸ y 22¹⁹ del Decreto 1420 de 1998, “*por el cual se reglamentan parcialmente el artículo 37 de la Ley 9 de 1989, el artículo 27 del Decreto-ley 2150 de 1995, los artículos 56, 61, 62, 67, 75, 76, 77, 80, 82, 84 y 87 de la Ley 388 de 1997 y, el artículo 11 del Decreto-ley 151 de 1998, que hacen*

¹⁸ Artículo 21º.- Los siguientes parámetros se tendrán en cuenta en la determinación del valor comercial: 1. La reglamentación urbanística municipal o distrital vigente al momento de la realización del avalúo en relación con el inmueble objeto del mismo. 1. La destinación económica del inmueble. (...) 1. La estratificación socioeconómica del bien (...)

¹⁹ Artículo 22º.- Para la determinación del valor comercial de los inmuebles se deberán tener en cuenta por lo menos las siguientes características: A. Para el terreno 1. Aspectos físicos tales como área, ubicación, topografía y forma 2. Clases de Suelo: urbano, rural, de expansión urbana, suburbano y de protección 3. Las normas urbanísticas vigentes para la zona o el predio 4. Tipo de construcciones en la zona 5. La dotación de redes primarias, secundarias y acometidas de servicios públicos domiciliarios, así, como la infraestructura vial y servicio de transporte 6. En zonas rurales, además de las anteriores características deberá tenerse en cuenta las agrológicas del suelo y las aguas. 7. La estratificación socioeconómica del inmueble A. Para las construcciones: 1. El área de construcciones existentes autorizadas legalmente 1. Los elementos constructivos empleados en su estructura y acabados 1. Las obras adicionales o complementarias existentes 1. La edad de los materiales 1. El estado de conservación física 1. La vida útil económica y técnica remanente 1. La funcionalidad del inmueble para lo cual fue construido 1. Para bienes sujetos a propiedad horizontal, las características de las áreas comunes. A. Para los cultivos: 1. La variedad 1. La densidad del cultivo 1. La vida remanente en concordancia con el ciclo vegetativo del mismo 1. El estado fitosanitario 1. La productividad del cultivo, asociada a las condiciones climáticas donde se encuentre localizado.

referencia al tema de avalúos”, establecen los parámetros para llevar a cabo el avalúo de los bienes objetos a expropiación así:

“Los siguientes parámetros se tendrán en cuenta en la determinación del valor comercial:

La reglamentación urbanística municipal o distrital vigente al momento de la realización del avalúo en relación con el inmueble objeto del mismo.

La destinación económica del inmueble.

Para los inmuebles sometidos al régimen de propiedad horizontal, el avalúo se realizará sobre las áreas privadas, teniendo en cuenta los derechos provenientes de los coeficientes de copropiedad.

Para los inmuebles que presenten diferentes características de terreno o diversidad de construcciones, en el avalúo se deberán consignar los valores unitarios para cada uno de ellos.

Dentro de los procesos de enajenación y expropiación, que afecten parcialmente el inmueble objeto del avalúo y que requieran de la ejecución de obras de adecuación para la utilización de las áreas construidas remanentes, el costo de dichas obras se determinarán en forma independiente y se adicionará al valor estimado de la parte afectada del inmueble para establecer su valor comercial.

Para los efectos del avalúo de que trata el artículo 37 de la Ley 9 de 1989, los inmuebles que se encuentren destinados a actividades productivas y se presente una afectación que ocasione una limitación temporal o definitiva a la generación de ingresos provenientes del desarrollo de las mismas, deberá considerarse independientemente del avalúo del inmueble, la compensación por las rentas que se dejarán de percibir hasta por un período máximo de seis (6) meses.

Cuando el objeto del avalúo sea un inmueble declarado de conservación histórica, arquitectónica o ambiental, por no existir bienes comprables en

términos de mercado, el método utilizable será el de reposición como nuevo, pero no se descontará la depreciación acumulada, también deberá afectarse el valor por el estado de conservación física del bien. Igualmente, se aceptará como valor comercial de dicho inmueble el valor de reproducción, entendiendo por tal el producir el mismo bien, utilizando los materiales y tecnología con los cuales se construyó, pero debe tenerse en cuenta las adecuaciones que se le han introducido.

La estratificación socioeconómica del bien.” (Se destaca)

En concordancia con lo anterior, el artículo 22 de la norma en comento preceptúa lo siguiente:

*“Para la determinación del valor comercial de los inmuebles se deberán tener en cuenta **por lo menos las siguientes características:***

Para el terreno

Aspectos físicos tales como área, ubicación, topografía y forma

Clases de Suelo: urbano, rural, de expansión urbana, suburbano y de protección

Las normas urbanísticas vigentes para la zona o el predio

Tipo de construcciones en la zona

La dotación de redes primarias, secundarias y acometidas de servicios públicos domiciliarios, así, como la infraestructura vial y servicio de transporte

En zonas rurales, además de las anteriores características deberá tenerse en cuenta las agrológicas del suelo y las aguas.

La estratificación socioeconómica del inmueble.” (Se destaca)

Como puede apreciarse, entre los factores mínimos a tener en cuenta al momento de estimar el valor comercial del inmueble, independientemente del método utilizado para calcular el avalúo, se debe valorar la reglamentación urbanística distrital vigente, los objetivos y usos del suelo establecidos en el plan de ordenamiento territorial, la destinación económica del inmueble y las características del predio.

Para el caso objeto de examen, se observa que, si bien es cierto según la UPZ 93 “Las Nieves” el barrio La Alameda donde se ubica el inmueble objeto de expropiación tiene un uso y destino principalmente comercial, lo cual es corroborado por el certificado de catastro distrital fechado el 25 de junio de 2009²⁰, que indica que el inmueble se encuentra ubicado en la Calle 24B nro. 13A -26 tiene: “*destino: (21) **COMERCIO EN CORREDOR COMERCIAL**, Usos: **CORREDOR COMERCIAL NPH, HABITACIONAL**”*, también lo es que, en el momento de la práctica del avalúo oficial, se dejó constancia que “*el uso actual*” que tenía el inmueble era: “**abandonado**”, lo cual también es corroborado por el avalúo rendido en el proceso judicial por el perito Jorge Arcenio Prado, quien indicó que el estado de conservación del inmueble es en mal estado, presenta secamiento y que es muy reducida la compra debido al deterioro del entorno.²¹

En el informe oficial se dejó constancia que, en el momento de la inspección ocular, el inmueble presentaba desmantelamiento, requería de reparaciones importantes para su aprovechamiento, que el piso de teja en la parte posterior se encontraba demolido, y que en el sector se presentan altos índices de inseguridad.

Es decir, la realidad es que al inmueble objeto de expropiación no se le estaba dando un uso comercial según lo preceptúa la UPZ 93, y tampoco podía ser destinado para ese fin, debido a las condiciones urbanísticas del sector en el cual se encontraba ubicado.

Según lo puso de presente la entidad demandada, el sector donde se ubica el inmueble presentaba un alto deterioro urbanístico, para lo cual era necesario reorganizarlo a través del plan de renovación urbana previsto por el Decreto 492 de 2007, para habilitar los usos que la UPZ 93 establecía para esa zona. Esto es

²⁰ Folios 119 y 120 de los anexos de la demanda

²¹ Folio 130 del cuaderno principal

corroborado en los considerandos de ese decreto, en el cual se establece que “en el Centro se debe promover la política de renovación urbana, que tiene por objeto propiciar el reordenamiento de la estructura urbana que **ha perdido funcionalidad y calidad habitacional y presenta deterioro de sus actividades**. Que la política habitacional se dirige a prevenir y controlar la urbanización y la construcción ilegal, a generar suelo para vivienda, a apoyar los procesos de legalización de títulos de propiedad con el fin de articular acciones de oferta y demanda de suelo, **al mejoramiento integral y a la optimización del inventario inmobiliario en áreas de origen ilegal, a rehabilitar las viviendas en áreas centrales, a reasentar la población localizada en áreas de alto riesgo no mitigable, a facilitar el acceso a créditos de financiamiento, a reconocer y promover la diversidad en los procesos de producción de hábitat y a tomar medidas para el mejoramiento de la calidad de vida y la sostenibilidad ambiental de la ciudad y la región**” (Se destaca y se subraya)

Así mismo, en el sector en el que se encuentra ubicado el predio había un número importante de otros inmuebles abandonados, lo cual daba cuenta que en la zona no había una actividad comercial, información ésta soportada por las fotografías anexas al informe de avalúo, en las cuales no se observa el desarrollo de actividades comerciales en el sector.

Adicionalmente, según el artículo 337 del Decreto 190 de 22 de junio de 2004, “Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003”, que contienen el Plan de Ordenamiento territorial de Bogotá para la época de expedición de los actos acusados, dentro de las condiciones generales para la asignación de usos urbanos se requería cumplir las normativas generales y específicas y obtener la correspondiente licencia. Respecto a este punto, no obra licencia para uso de suelo comercial del inmueble de propiedad de la parte actora, lo cual tampoco fue alegado por el recurrente. Es decir, la parte actora no acreditó que el uso específico que le dio a su inmueble era comercial.

Así mismo, la parte actora no allegó prueba alguna que demuestre que en el sector se realizaban actividades comerciales conforme a los usos autorizados para la zona. Leído en su integridad el avalúo rendido en el proceso judicial por el perito Jorge Arcenio Prado, no se pone de presente que el uso real y actual del sector en

el momento del avalúo fuese el comercial. Por el contrario, en ese informe también se dejó constancia que el inmueble se encontraba en muy mal estado.

En consecuencia, para que los propietarios del predio objeto de expropiación pudieran aprovechar los usos y los destinos del sector según la UPZ 93 resultaba indispensable llevar a cabo el proceso de reordenación urbana, lo cual permitiría que en la práctica el sector sí pudiera ser destinado al uso comercial.

Es decir, como el sector donde se ubicaba el inmueble de propiedad de los actores presentaba un alto deterioro urbanístico, se necesitaba reorganizarlo para poder implementar los usos autorizados en la UPZ 93, circunstancia que fue considerada en el avalúo oficial rendido por el IGAC. Por lo que, más allá del uso autorizado en la aludida UPZ, lo cierto es que el uso del inmueble en el momento de la inspección era abandonado y en él no se desarrollaban actividades comerciales.

En este orden de ideas, la parte actora no logró desvirtuar la presunción de legalidad del avalúo oficial rendido por el IGAC, toda vez que, en el mismo, aparte de consultar las normas urbanísticas aplicables para el caso concreto y tener en cuenta los usos del sector, se dejó constancia del mal estado del inmueble, el deterioro urbanístico de la zona y los altos índices de delincuencia, factores que en la realidad impedían que se ejecutaren los usos autorizados por la UPZ 93 “Las Nieves”.

Por los motivos anteriores, no se encuentran viciados de nulidad los actos administrativos demandados en este proceso, dado que el avalúo realizado por el IGAC, además de utilizar el método de valoración adecuado, estaba fundamentado en el alto estado de deterioro del inmueble y las precarias condiciones urbanísticas de la zona, las cuales quedaron debidamente probadas en el proceso.

Así mismo, el avalúo tuvo en cuenta las variables socioeconómicas señaladas en los artículos 21 y 22 del Decreto 1420 de 1998, esto es, la destinación económica del inmueble y la estratificación socioeconómica del bien.

6.5. Conclusiones

Como quiera que no incurrió en error grave el dictamen pericial rendido durante el proceso judicial al tener en cuenta un área de terreno del inmueble superior a la registrada en la escritura pública que le sirvió de fundamento, la Sala revocará el numeral 2º de la sentencia proferida por la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca por medio de la cual se declaró probada la objeción por error grave del dictamen pericial rendido en el proceso judicial y, en su lugar, se declarará no probada dicha objeción.

Teniendo en cuenta que en el avalúo oficial rendido por el IGAC no era legalmente posible utilizar la técnica o método residual para determinar el valor del bien objeto de expropiación, y que el uso real del inmueble era abandonado, había un alto deterioro urbanístico de la zona y unos elevados índices de inseguridad, la Sala confirmará la sentencia apelada que negó las pretensiones de nulidad de las Resoluciones nros. 146 de 4 de junio del 2010 y 187 de 27 de julio del 2010, expedidas por la Dirección Técnica de la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá.

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

FALLA

PRIMERO: REVOCAR el numeral 2º de la sentencia de 20 de mayo de 2013, proferida por la Sección Primera, Subsección “C” en Descongestión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y, en su lugar, se niega la prosperidad de la objeción por error grave del dictamen pericial rendido por Jorge Arcenio Prado en el proceso judicial.

SEGUNDO: CONFIRMAR en lo demás la sentencia de 20 de mayo de 2013, proferida por la Sección Primera, Subsección “C” en Descongestión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

TERCERO: En firme esta providencia, remítase el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en su sesión de la fecha.

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado
Presidente

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Consejero de Estado