



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN PRIMERA**

**Consejero Ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**

**Bogotá D.C., diecisiete (17) de noviembre de dos mil veintitrés (2023)**

**Referencia:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho - Ley 388 de 1997  
**Radicación:** 05001 2331 000 **2012 00835 01**  
**Demandantes:** Unidad Residencia Murano P.H.  
**Demandado:** Municipio de Medellín y Empresa de Desarrollo Urbano - EDU

**Tema:** No son nulos por vulnerar el derecho al debido proceso los actos administrativos que ordenan la expropiación por vía administrativa de una franja de terreno, por no notificarse previo a su expedición, el avalúo que sirvió de fundamento para determinar el valor de indemnización que se ordenó pagar por la franja de terreno expropiada.

No son nulos por falsa motivación los actos administrativos que disponen la expropiación por vía administrativa de una franja de terreno en zona urbana que está ubicada en suelo de protección y que fija el valor de la indemnización conforme el avalúo elaborado por el IGAC que lo valoró por el 30% del valor comercial de un bien en similares condiciones que no estuviera en suelo protegido, en tanto que no se demostró que el citado avalúo hubiese incurrido en error.

No son nulos por vulnerar norma superior los actos que ordenan por vía administrativa la expropiación de una franja de terreno en zona urbana que está ubicada en suelo de protección, si su destinación es un proyecto de construcción del sistema vial de la entidad municipal.

**SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de 11 de marzo de 2015<sup>1</sup>, proferida por la Sala Sexta de Descongestión, del Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante la cual denegó las pretensiones de la demanda incoada por la la UNIDAD

<sup>1</sup> Folios 780 a 795 de Cuaderno Principal



RESIDENCIA MURANO P.H. en contra del MUNICIPIO DE MEDELLÍN y la EMPRESA DE DESARROLLO URBANO - EDU.

## I.- ANTECEDENTES

### 1.1. La demanda

En ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 del C.C.A., en concordancia con el artículo 71 de la Ley 388 de 1997, la UNIDAD RESIDENCIAL MURANO P.H., a través de apoderado judicial, demandó al MUNICIPIO DE MEDELLÍN y a la EMPRESA DE DESARROLLO URBANO - EDU<sup>2</sup>, con el objeto de que se accediera a las siguientes:

#### 1.1.1. Pretensiones

**5.1.** Que se DECLARE LA NULIDAD de LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS: resolución **No. 579 del 13 de julio de 2011** y **Resolución GG-579 B del 20 de octubre de 2011**.

**5.2.** Como consecuencia de la anterior declaración, se CONDENE a los demandados, en aras de restablecer el derecho de la demandante a pagar a su favor:

**5.2.1.** El valor real comercial de la franja de terreno expropiada (50.64 m<sup>2</sup>) a la Unidad Residencial MURANO PH, esto es, la suma de \$49.120.800 determinada en el primer avalúo del IGAC, o el mayor precio por el que sea valorada la franja de terreno que fue expropiada, atendiendo a prueba pericial que se practicará en el desarrollo del proceso, si fuere el caso.

**5.2.2.** La condena será actualizada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 176, 177 y 178 del C.C.A. teniendo en cuenta la sentencia de la Corte Constitucional que dispone el pago de intereses moratorios por parte de las entidades públicas, a partir del momento en que queda ejecutoriada la respectiva solicitud de asignación.

Liquidación de intereses por 4 meses.

		TASA	
1/11/2011 – 31/12/2011	61 días	4.92%	\$2.416.743
1-01/2012 – 29/02/2012	60 días	4.98%	\$2.446.215
<b>Total</b>			<b>\$4.862.958</b>

**5.2.3.** En valor de la franja de terreno será indexado al momento en que se profiera la sentencia que finiquite el litigio.

**5.2.4.** Del valor total, capital e intereses, se descontará los \$14.736.240 que fueron pagados el 10 de noviembre de 2011.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Ibidem, folios 407 a 428.

<sup>3</sup> Folios 421 y 422 del cuaderno principal.



### 1.1.2. Los actos acusados

En este proceso se pretende la nulidad de la **Resolución número 579 del 13 de julio de 2011<sup>4</sup>**, expedida por el Gerente General de la Empresa de Desarrollo Urbano - EDU, por medio de la cual se ordena la expropiación por vía administrativa de una franja de terreno con un área de 50.64 mts<sup>2</sup>, segregada de un bien inmueble de mayor extensión, ubicado en la Carrera 43B no. 7 Sur – 175 en la ciudad de Medellín, de propiedad de la UNIDAD RESIDENCIAL MURANO P.H.; se establece como valor del precio indemnizatorio la suma de \$14.736.240; y se indica como destinación del inmueble la ejecución del Proyecto "*Puente de la Calle 4 Sur*", de acuerdo a la Resolución 029 del 25 de febrero de 2008, "*Por medio de la cual se declara situación de urgencia para el proyecto de construcción del puente de la calle 4 Sur sobre el sistema vial del Río Medellín.*"

De igual forma, se pretende la nulidad de la Resolución **GG – 579 B del 20 de octubre de 2011<sup>5</sup>**, por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la UNIDAD RESIDENCIAL MURANO P.H., en el sentido no reponer la Resolución número 579 del 13 de julio de 2011.

### 1.1.3. Fundamentos de hecho

Mediante la Resolución No. 1539 del 29 de julio de 2010<sup>6</sup>, expedida por el Alcalde de Medellín, se realizó una oferta de compra consistente en la adquisición mediante enajenación voluntaria directa del derecho de dominio y posesión de una franja de terreno con un área de 50.64 mts<sup>2</sup>, segregada de un bien inmueble de mayor extensión, ubicado en la Carrera 43B N° 7 Sur – 175, de propiedad de la UNIDAD RESIDENCIAL MURANO P.H., que es una copropiedad que se encuentra sometida al Régimen de Propiedad Horizontal, por valor de \$10.634.400 de acuerdo al avalúo comercial N° V-07-10-687 del 14 de julio de 2010 elaborado por Avalúos y Tasaciones de Colombia Valorar S.A.<sup>7</sup>; bien que sería destinado al proyecto denominado "*Construcción Puente Calle 4 Sur sobre el Sistema Vial del Río Medellín*", comprendido entre El Poblado y Guayabal de esta localidad.

El 27 de septiembre de 2010<sup>8</sup> la Unidad Residencial Murano P.H. solicitó a la Empresa de Desarrollo Urbano - EDU la reconsideración de la oferta de compra de la franja de terreno a expropiar, entidad que inició el trámite de revisión

<sup>4</sup> Cuaderno Principal, folios 83 a 98.

<sup>5</sup> Ibídem, folios 144 a 156.

<sup>6</sup> Folios 3 a 26 del cuaderno principal. "Por la cual se inician las diligencias tendientes a la adquisición por enajenación voluntaria o expropiación por vía administrativa y se formula una oferta de compra"

<sup>7</sup> Folios 29 a 39 del cuaderno principal.

<sup>8</sup> Ibídem, folios 44 a 48.



ante quien elaboró el avalúo y en subsidio de impugnación ante el IGAC.

El 28 de octubre de 2010 Avalúos y Tasaciones de Colombia Valorar S.A. ratificó el avalúo comercial N°. V-07-10-687 del 14 de julio de 2010 por valor de \$10.634.400.

El IGAC elaboró Informe de Avalúo Comercial Urbano con radicación No. 8002010ER 11254 de 12 de noviembre de 2010 en el que se indica un avalúo por valor unitario del metro cuadrado de \$970.000 para un valor total de \$49.120.800<sup>9</sup> por la franja de terreno objeto de valoración, informe respecto del cual EDU entregó copia a la Unidad Residencial Murano el día 24 de enero de 2011.

El 14 de abril de 2011, la administradora de la Unidad Residencial Murano P.H. informó a la EDU que no han recibido la resolución que acoge el Avalúo Comercial elaborado por el IGAC por valor de \$49.120.800, frente a lo cual dicha entidad en comunicación de 27 de abril de 2011 le informó que, en atención a las diferencias sustanciales entre los avalúos practicados, le solicitó a quienes elaboraron los avalúos sustentaran las diferencias en los valores adoptados. Específicamente, el 26 de abril de 2011, mediante comunicación 8002011 ER4121-01 la EDU realizó una observación al IGAC en el sentido de indicar que en el avalúo no se advierte mención alguna respecto a que la franja de terreno se encontraba dentro de un área de terreno por retiro de quebrada.

Como consecuencia de la anterior observación, el IGAC elaboró un nuevo avalúo con radicado No. 8002011ER 4121 que reemplaza y anula el informe de Avalúo Comercial Urbano con radicación No. 8002010ER 11254 de 12 de noviembre de 2010, y en el que se determina el avalúo en la suma de \$14.736.240 por encontrarse en zona de retiro de quebrada.

Mediante la Resolución No. 579 del 13 de julio de 2011<sup>10</sup>, el Gerente General de la Empresa de Desarrollo Urbano - EDU ordenó la expropiación por vía administrativa de la franja de terreno con un área de 50.64 mts<sup>2</sup>, segregada del bien inmueble de mayor extensión, ubicado en la Carrera 43B N° 7 Sur - 175, de propiedad de la UNIDAD RESIDENCIAL MURANO P.H. En este acto se señaló que el valor de la indemnización conforme al informe de Avalúo Comercial Urbano con radicado No. 8002011 ER 4121 del 26 de abril de 2011 elaborado por el IGAC es la suma de \$14.736.240<sup>11</sup>.

Contra el anterior acto administrativo la Unidad Residencial Murano P.H. interpuso recurso de reposición<sup>12</sup>, el cual fue decidido mediante la Resolución

<sup>9</sup> Ibídem, folios 56 a 69

<sup>10</sup> Ibídem, folios 83 a 98.

<sup>11</sup> Ibídem, folios 100 a 117.

<sup>12</sup> Ibídem, folios 118 a 142.



GG – 579 B del 20 de octubre de 2011<sup>13</sup>, en el sentido de no reponer el acto recurrido.

#### **1.1.4. Normas violadas y concepto de la violación**

En opinión de la parte actora los actos acusados infringen los artículos 2, 6, 11, 12, 28, 29, 90, 124 y 365 de la Constitución Política; 84 y 85 del CCA, 1613 a 1617 del Código Civil; Ley 23 de 1991, Decreto 2651 de 1991; Decreto 173 del 26 de enero de 1993; 68 de la Ley 270 de 1996; Ley 446 de 1998; Decreto 1716 de 2009; Acuerdo 62 de 1999 y el Acuerdo 046 de 2006, con fundamento en los siguientes cargos:

- *De la vulneración del debido proceso*

Señala que se vulneró el artículo 29 constitucional al estimar que dentro del trámite administrativo no se dio publicidad al Avalúo Comercial Urbano con radicado No. 8002011 ER 4121 del 26 de abril de 2011 elaborado por el IGAC que sirvió de fundamento de los actos acusados, desconociendo el avalúo con radicado no. 8002010ER 11254 del 12 de noviembre de 2010, que sí fue notificado a la parte actora y que, por tanto, ya se tenía planificado invertir. Afirma que la demandante sólo conoció del nuevo informe de avalúo el día 25 de julio de 2011 cuando fue aportado como anexo de la Resolución 579 de 2011, pero que de dicho informe no se le dio traslado con el fin controvertirlo, más aún cuando era sustancialmente diferente del informe inicial, el cual si había sido notificado y entregado personalmente por la funcionaria de la EDU, Dra. Martínez Jiménez, el día 24 de enero de 2011.

Aduce que hay una actuación malintencionada por parte de la administración, ya que, para el 27 de abril de 2011, fecha en que se informa que se pediría una aclaración del avalúo del IGAC, ya se había procedido de dicha manera e incluso el IGAC ya se había pronunciado mediante el nuevo informe de avalúo de fecha 26 de abril de 2011.

- *De la Falsa Motivación*

Estima que el fundamento expuesto en los actos demandados para sustentar el menor valor a pagar por la franja de terreno expropiada, esto es, que se encontraba en zona de retiro de quebrada, no se ajusta a la realidad, aun cuando el avalúo lo haya realizado el IGAC.

Afirma que la afectación de un retiro obligatorio a corriente natural de agua es diferente si se trata de un predio urbano o rural de acuerdo con el artículo 19 del Acuerdo 62 de 1999. Señala que, si es un predio rural de explotación agrícola, la no posibilidad de aprovechamiento de cada metro cuadrado lo desvaloriza, porque su naturaleza misma es la que se está mitigando, habida

<sup>13</sup> *Ibidem*, folios 144 a 156.



cuenta de que en la franja de terreno que es adyacente a la corriente natural de agua no se puede tener nada que desestabilice el terreno, solo se puede forestar y reforestar con especies nativas, condición que limita gravemente las posibilidades de uso, lo que desmejora el precio. Situación diferente en el caso de la limitación a un predio urbano, ya que para la Unidad Residencial Murano PH, genera una zona de esparcimiento y disfrute de sus residentes, que no afecta la naturaleza ni la vocación del bien.

Indica que la Unidad Residencial Murano cuenta con un área verde que la hace privilegiada, dada la ubicación en la denominada "milla de oro" de la ciudad, ya que cada metro cuadrado de verde enriquece el entorno, el cual se usa para recreación y disfrute de los residentes. Asegura que cuando se compró el terreno, se hizo por un valor comercial que no discriminó la franja de terreno que el POT afectaría al momento de la aprobación del proyecto constructivo, como de retiro obligatorio a la quebrada La Volcana, lo cual se realizó porque el terreno ofrecía las condiciones necesarias para edificar una unidad residencial, que no se edificaría en su totalidad por ser adyacente a una corriente natural de agua, suelo que brindaría un plus a la propiedad.

Aduce que de acuerdo con el área bruta que tiene un lote edificable es que se calcula el desarrollo de un proyecto, área total cuyos metros fueron todos pagados a un mismo precio y no se puede valorar un predio de esa naturaleza diferenciando por sus distintas áreas. Agrega que el Municipio de Medellín no distingue al momento de cobrar el impuesto predial la porción de terreno proindiviso del área de retiro obligatorio de la quebrada, cobrando por dicha parte un menor valor por supuestamente tener un menor valor comercial.

Sostiene que también incurren en falsa motivación los actos acusados toda vez que la entidad demandada ante la misma situación da un trato desigual. Específicamente, señala que en los Conjuntos Residenciales Rondas de Oviedo y Aldea Riobamba PH se valoró y pagó el precio comercial del terreno sin tener en cuenta un menor valor por el retiro obligatorio a la misma quebrada la Volcana.

- *Vulneración a norma superior*

Afirma que los actos censurados vulneran el derecho colectivo al medio ambiente previsto en el artículo 79 de la Constitución, así como el artículo 19 del Acuerdo 62 de 1999 que establece la prohibición de construir en las zonas de retiro obligatorio a corriente natural de agua; ya que la administración desconoce tal restricción con la obra pública que motivó la expropiación, en razón a que para adelantar la obra pretendida, construcción del proyecto Puente de la Calle 4 Sur, debe edificarse una estructura que le otorgue seguridad y estabilidad, con lo cual, la razón de ser del retiro –protección de la quebrada- quedaría desdibujada, y por ende, la justificación de pagarse un menor valor perdería validez. En otras





palabras, la decisión de desvalorizar la franja de terreno por ser un retiro obligatorio a corriente de agua sobre el que no se puede edificar, es ilógico frente al objetivo propuesto de la expropiación, esto es, construir sobre dicho retiro obligatorio.

- *De la Falta de Competencia.*

Estima que la Empresa de Desarrollo Urbano – EDU no tenía competencia para expedir los actos acusados, ya que el trámite administrativo inició con la Resolución 1539 de 29 de julio de 2010, expedida por el Alcalde de Medellín, autoridad que debía continuar y culminar el citado trámite. Agrega que la obra a construir es de propiedad del Municipio de Medellín, por lo que es el alcalde la autoridad administrativa competente para expropiar la franja de terreno de propiedad de la actora, competencia que no fue delegada en el ente descentralizado EDU.

## **1.2. Contestación de la demanda**

**1.2.1. La Empresa de Desarrollo Urbano – EDU<sup>14</sup>** contestó la demanda y se opuso a las pretensiones, indicando que contra la resolución de oferta de compra no proceden recursos en la vía gubernativa, al ser un acto de trámite que no resuelve el fondo del asunto, por lo que si se quiere recurrir se debe hacer junto con el acto definitivo, es decir, con la resolución que dispone la expropiación por vía administrativa.

Señala que con base en acciones sociales adoptadas por la administración municipal dirigidas a atender a toda la población en general siempre que sus intereses se vean involucrados en el desarrollo de un proyecto de utilidad pública, se brindó la oportunidad a la demandante de presentar observaciones al avalúo comercial N° V-07-10-687 del 14 de julio de 2010 elaborado por Avalúos y Tasaciones de Colombia Valorar S.A. contenido en la Resolución 1539 de 2010, entidad que se ratificó en el valor comercial de la franja de terreno a adquirir.

Manifiesta que, adicionalmente, el anterior avalúo se impugnó ante el IGAC, quien mediante informe de avalúo comercial urbano con rad. No. 80102010 ER 11254 del 12 de diciembre de 2010 aumentó el valor a la suma de \$49.120.800, el cual fue dado a conocer de manera informal a la representante legal de la copropiedad el día 24 de enero de 2011.

Anota que dentro del proceso interno de la Empresa de Desarrollo Urbano – EDU se evidenció que en el avalúo del IGAC no se hizo referencia a la afectación por retiro de quebrada, lo que no daba claridad sobre si este hecho incidía o no en el valor del metro cuadrado, por lo que mediante oficio No. 10200-201100004183 de 19 de abril de 2011 se solicitó al IGAC la revisión del informe de avalúo.

<sup>14</sup> Cuaderno principal, folios 460 a 478.



Asegura que, en atención a la anterior solicitud, el IGAC reemplazó y anuló el Informe de Avalúo comercial con radicado N° 8002010 ER 11254 del 12 de noviembre de 2010, corrigiendo el valor unitario de terreno, en atención a que no se tuvo en cuenta la afectación por retiro de quebrada que tiene la franja de terreno evaluada. Agrega que la Resolución 579 de 2011 acogió el avalúo No. 8002011 ER 4121 del 26 de abril de 2011 por valor de \$14.736.240 el cual fue el resultado del trámite de revisión e impugnación adelantado de conformidad con los artículos 15 y siguientes del Decreto 1420 de 1998 y artículos 35 y siguientes de la Resolución 620 de 2008 del IGAC.

Indica que no se vulneró el debido proceso, toda vez que con las observaciones presentadas al avalúo inicial y con el trámite de revisión e impugnación se brindó la posibilidad a la actora de controvertir el valor de la oferta. Estima que tampoco se desconoce el debido proceso al no correr traslado del avalúo definitivo previo a la expedición del acto que lo acoge, ya que dicho avalúo se puede controvertir mediante el recurso de reposición contra la resolución de expropiación como efectivamente se hizo.

Aclara que el número de radicación del avalúo definitivo -8002011 ER 4121 del 26 de abril de 2011- obedece a la fecha en que se recibió y radicó en el IGAC la solicitud realizada por la Empresa de Desarrollo Urbano – EDU y no a la fecha del informe, a la práctica del mismo o a la fecha de recibido en la entidad.

Afirma que con ocasión de las observaciones realizadas por la parte actora, le solicitó al IGAC un pronunciamiento sobre los argumentos técnicos y jurídicos que se tuvieron en cuenta para adoptar el último informe de avalúo comercial, respuesta que se brindó mediante comunicación EDU N° 201100015774 del 19 de agosto de 2011<sup>15</sup>, en la cual se indicó que el método de comparación o de mercado indica que se debe establecer el valor comercial del bien a partir del estudio de las ofertas o transacciones recientes de bienes semejantes y comparables al suelo urbano protegido, el cual, por norma está restringido en su uso y edificabilidad, característica que hace que en el mercado exista muy poca demanda para este tipo de bienes. Agrega que, para este tipo de predios no comercializables, el método de mercado se puede emplear por analogía, en donde la misma relación hallada para el suelo rural y suelo rural protegido corresponde al 30% del valor del m<sup>2</sup> del suelo rural agrícola. Manifiesta que en la zona donde se ubica el predio objeto de estudio, se encontraron ofertas de mercado de suelo urbano donde se adoptó \$970.000 por m<sup>2</sup>, a lo cual se le aplicó el mismo porcentaje de participación (30%), para hallar el valor del m<sup>2</sup> del suelo urbano protegido.

<sup>15</sup> Cuaderno principal, folios 532 y 533.





Destaca que el Acuerdo 046 de 1999 establece el sector donde se encuentra la franja de terreno expropiada tiene una afectación por retiro de quebrada, como lo certifica el oficio GT 6673 del 15 de junio de 2010 y el certificado de normas y usos de suelos del Departamento Administrativo de Planeación Municipal.

Considera que no se vulnera el derecho a la igualdad, en la medida en que cada bien inmueble es único y presenta condiciones muy particulares que se tuvieron en cuenta al momento de realizar los avalúos por parte de la sociedad Avalúos y Tasaciones de Colombia Valorar S.A. y del IGAC, entidades que cuentan con la experticia e idoneidad para realizar los avalúos.

Precisa que no se vulneran normas superiores de carácter ambiental, ya que el proyecto de utilidad pública denominado "*Construcción del Puente de la Calle 4 Sur sobre el sistema vial del Rio Medellín*" cuenta con todos los permisos requeridos para la ejecución de una obra de tal magnitud, entre los cuales se encuentra el Permiso de Ocupación de Cauce de la Quebrada la Volcana otorgado por la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia –CORANTIOQUIA- que es la autoridad competente en la materia.

Resalta que no hay falta de competencia para la expedición de los actos acusados, ya que, para el asunto bajo estudio, la competencia no es personal sino funcional, pues hace parte de las funciones que la EDU cumple en virtud de su cargo; por lo que destacó que los actos demandados fueron expedidos con fundamento en el Decreto Municipal N° 0395 del 2011, "*Por el cual se delega facultades en materia de adquisición de predios a la Empresa de Desarrollo Urbano y se dictan otras disposiciones*".

Por último, formula las excepciones de inepta demanda por no individualizar con precisión la totalidad de los actos administrativos, ya que no se demandó la nulidad de la Resolución No. 1539 del 29 de julio de 2010; falta de causa en tanto que los actos acusados fueron debidamente motivados; y buena fe durante todo el trámite que dio origen a la expedición de los actos acusados.

**1.2.2. El Municipio de Medellín** contestó la demanda y se opuso a las pretensiones<sup>16</sup>, indicando que en la adquisición del bien inmueble objeto de estudio la administración municipal cumplió con lo dispuesto en el Decreto 1420 de 1998 y en la Resolución 762 de 1998.

Alega que no se aportó con la demanda pruebas que demuestren que para la época en que se elaboró el avalúo, en el sector donde estaba la franja objeto de expropiación, había ofertas o transacciones con un valor por metro cuadrado superior al señalado en el avalúo que finalmente se adoptó. Indica

<sup>16</sup> Cuaderno principal, folios 571 a 574.



que no es cierto que el avalúo presente errores, dado que fue realizado por personas idóneas, con imparcialidad y resultado de un estudio objetivo.

Formula como excepciones la falta de legitimación en la causa por pasiva, en razón a que todas las actividades necesarias para la negociación y expropiación del terreno fueron desarrolladas por la EDU, y que la entidad territorial no fue quien elaboró el avalúo; falta de causa para pedir, al estimar que durante el todo el trámite administrativo se cumplieron las normas que rigen la materia; e inexistencia de la obligación de indemnizar, en tanto que los actos acusados no adolecen de ningún vicio y el valor cancelado como indemnización se determinó conforme las normas vigentes.

## II. LA SENTENCIA APELADA

La Sala Sexta de Descongestión, del Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante sentencia de 11 de marzo de 2015, negó la prosperidad de las excepciones de ineptitud sustancial de la demanda y falta de legitimación en la causa por pasiva; declaró probadas las excepciones de inexistencia de la obligación, falta de causa para pedir y buena fe formuladas por la parte demandada y, en consecuencia, negó las pretensiones de la demanda, con fundamento en las siguientes consideraciones:

Respecto de la excepción de inepta demanda, aseguró que, las decisiones que inician las diligencias tendientes a la enajenación voluntaria y por medio de las cuales se formula una oferta de compra, no son actos que definan la situación jurídica de la parte actora, ya que son actos de trámite, a través de los cuales se inició el procedimiento, por lo que no son pasibles de control judicial de conformidad con los artículos 49, 50 y 135 del CCA.

Con relación a la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva formulada por la entidad territorial, señaló que no tiene vocación de prosperidad, toda vez que la obra pública y las diligencias tendientes a la enajenación y/o expropiación de los bienes necesarios para la ejecución de la misma, fueron contratadas por el municipio en desarrollo del artículo 252 del Acuerdo 046 de 2006; de la Resolución No. 029 del 25 de febrero de 2008, expedida por el Departamento Administrativo de Planeación Municipal, por medio de la cual se declara situación de urgencia para el proyecto de construcción del puente de la calle 4 sur sobre el sistema vial del Río Medellín; de la Resolución No. 824 del 13 de mayo de 2010 que incluyó la obra de la construcción parcial de la Calle 4 Sur de El Poblado; y de la Resolución No. 1539 del 29 de julio de 2010 de la Alcaldía de Medellín que inició las diligencias para la adquisición por enajenación voluntaria y formuló una oferta de compra. Agregó que la propietaria del bien expropiado es la entidad territorial con el fin de ejecutar una obra pública, quien además adelantó un proceso de supervisión, control y aprobación del proceso expropiatorio, donde la Empresa de Desarrollo Urbano - EDU actuó como mandataria.



Respecto del fondo del asunto, y después de hacer un recuento del trámite adelantado para la expedición de los actos acusados indicó que no se vulnera el debido proceso de la parte actora, dado que se cumplió con el trámite dispuesto en los artículos 66 a 70 de la Ley 388 de 1997, en tanto que le fue notificada una oferta de compra, acto que, a pesar de ser de trámite, ante las observaciones de la copropiedad, se adelantó un proceso de revisión e impugnación que se ajustó al Decreto 1420 de 1998 por el IGAC. Agregó que el informe del IGAC resultado del anterior trámite se acogió en la resolución expropiatoria y debido a que la etapa de oferta de compra había finiquitado insatisfactoriamente, y se estaba en una etapa diferente de revisión e impugnación, no era necesario expedir por segunda vez un acto administrativo de oferta de compra dado que la Ley 388 de 1997, ni el Decreto 1420 de 1998 prevén tal hipótesis como resultado de la controversia de la entidad solicitante EDU – ante el IGAC, quedando por tanto satisfecha la publicidad del procedimiento, con la comunicación del 12 de julio de 2011, en la que se informó que se acogería el informe final del IGAC.

Precisó que no se trasgrede el derecho de audiencia ni de defensa de la demandante, dado que pudo exponer sus observaciones frente a la oferta de compra, pese a no ser un acto recurrible, y que la entidad expropiadora en aras de una mayor claridad decidió revisar e impugnar el avalúo inicial, además de que la copropiedad pudo recurrir la resolución expropiatoria, recurso que fue desatado y en el que incluso se abrió un periodo probatorio en el que se demostró que la obligación hipotecaria estaba saldada, y por ende se dispuso el pago directo a la parte demandante.

Señaló que de acuerdo con el artículo 20 del Acuerdo 046 de 2006 los retiros de corrientes de agua son catalogados como suelos de protección, sobre los cuales no puede darse ningún desarrollo constructivo, ni pueden estar encerrados, además de que deben destinarse únicamente como zonas de recreación pasiva y preservación ambiental, a excepción de obras públicas que hagan parte del sistema de movilidad o proyectos de interés general que respeten las limitaciones de tales zonas, según lo dispuesto en el artículo 252 del Acuerdo 046 de 2006; la Resolución No. 029 del 25 de febrero de 2008, por medio de la cual se declara situación de urgencia para el proyecto de construcción del puente de la calle 4 Sur sobre el sistema vial del Rio Medellín; y la Resolución 824 del 13 de mayo de 2010 que incluyó la obra de la construcción parcial de la Calle 4 Sur de El Poblado permite concluir que no se vulnera la normativa superior como lo alega la parte actora.

Indicó, en cuanto al precio y el método de valoración, que teniendo en cuenta que el precio indemnizatorio debe ser igual al valor comercial, entendiendo por tal el precio más favorable por el cual éste se transaría en un mercado donde el comprador y el vendedor acuden libremente con el conocimiento de las condiciones físicas y jurídicas que afectan el bien, es posible concluir que la restricción urbanística de la franja de terreno a



expropiar influye notoria y necesariamente en el precio de venta que tendría tal franja en la hipótesis de que la copropiedad optara por venderla a un tercero en condiciones normales de mercado -haciendo abstracción del proceso expropiatorio-, por lo que no se puede reconocer el 100% del valor comercial de un terreno similar en esa zona que no se encontrara catalogado como suelo de protección y en el que se pueda dar algún desarrollo constructivo, por lo que es válido y razonable que el IGAC, adoptara a manera analógica, el porcentaje que se reconoce a los suelos rurales que en principio tendrían vocación agropecuaria pero que se encuentran protegidos, esto es, el 30% del valor comercial de un bien similar pero que no se encuentra con la restricción de protegido, sin que ello quiera decir que el valor comercial de la franja expropiada se obtuvo de comparar el valor del M2 de suelos rurales, puesto que ello no ocurrió.

Aseveró que no está acreditada la vulneración del principio de igualdad, en razón a que el proyecto del Conjunto Residencial Aldea Riobamba fue valuado por Valorar S.A. en la suma de \$900.000 M2, teniendo en consideración que no tenía afectación por retiro de quebrada, por lo que no son casos similares. Respecto del Conjunto Residencial Rondas de Oviedo P.H., señaló que tampoco es el mismo caso puesto que en el avalúo se indica "*retiro de densidad para aprovechar índice de ocupación*", además de que el avalúo fue realizado por una entidad evaluadora privada diferente y no se dio el trámite de revisión e impugnación ante el IGAC, como sí sucedió en el caso de la franja que pertenecía a la copropiedad Murano P.H.

Precisó, con relación al dictamen pericial practicado dentro del proceso que, el perito no conoció directa y presencialmente el predio; que, aunque se indica que para determinar el valor comercial propuesto se aplicó el método comparativo del mercado, no se acompaña un estudio de las transacciones de bienes equiparables que fueron analizadas, además de que se tomó como base los valores de M2 existentes al momento de practicarse la pericia – agosto de 2013- y no para la época de la expropiación. Estimó que la experticia no argumenta ni explica o prueba de forma suficiente y técnica el mayor valor asignado, en la medida en que no ilustra las operaciones inmobiliarias sobre inmuebles semejantes que tuvo en cuenta para extraer el precio indemnizatorio aplicando el método comparativo, al igual que no hace observación sobre el hecho de que fuera suelo protegido. Concluyó que por las anteriores falencias y ante la imposibilidad de dar plena certeza a la prueba pericial practicada en el proceso, no se acoge para efectos de asignar un mayor valor del metro cuadrado al inmueble expropiado.

Aseguró que tampoco hay la falta de competencia de la autoridad administrativa que expidió los actos acusados, ya que revisado el expediente obra copia del Decreto 0395 de 2011, por el cual se delega facultades en materia de adquisición de predios a la Empresa de Desarrollo Urbano, en el que se observa que el representante legal del municipio de Medellín, transfirió de forma expresa y escrita la función de expedir los actos que



fueren necesarios para ejecutar los procedimientos de enajenación voluntaria a la Empresa Industrial y Comercial del Estado del orden municipal EDU, acorde con lo regulado en el artículo 59 de la Ley 388 de 1997, delegación que se ajusta a lo prescrito en los artículos 10 a 12 de la Ley 489 de 1998.

Concluyó que al estar acreditado que la autoridad en materia de avalúos - IGAC- fijó el precio indemnizatorio de forma ajustada al orden jurídico al llevar a cabo la revisión e impugnación del avalúo oficial, se tiene que el mismo está investido de la presunción de legalidad que se predica de las decisiones de la administración, lo que permite declarar la prosperidad de las excepciones de inexistencia de la obligación, buena fe y falta de causa para pedir formuladas por la parte demandada. Destacó que, si bien la parte actora tenía la posibilidad de controvertir la presunta ilegalidad del justiprecio señalado en los actos censurados, pues los valores fijados admitían prueba en contrario, lo cierto es que no se acreditó los yerros aducidos por la actora, quien tenía la carga de probar los errores alegados en el avalúo oficial.

### **III.- EL RECURSO DE APELACIÓN**

La parte actora, a través de su apoderado judicial, interpuso en forma oportuna recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, en orden a que sea revocada.

Como sustento de la impugnación reiteró que, se vulnera el derecho de contradicción y defensa en el trámite de expropiación por vía administrativa, pues a pesar de que a la parte actora se le notifica un informe de avalúo el día 24 de enero de 2011 y se le anuncia su firmeza, en la resolución demandada se acoge un informe diferente que no fue notificado a efectos de ejercer el derecho de contradicción.

Insistió que los actos censurados incurren en falsa motivación y que el avalúo practicado dentro del proceso merece toda la credibilidad, ya que, además de que goza de imparcialidad y objetividad suficiente para ser valorado, adquirió firmeza al no ser controvertido por la parte demandada.

Señaló que el perito sí hizo presencia en la franja de terreno objeto de expropiación, situación que se advierte de la afirmación que realiza en el informe de avalúo y de las fotografías que se aportaron. Aseveró que el fallo recurrido no hace esta misma salvedad respecto del informe elaborado por el IGAC, en donde el funcionario no visitó personalmente el terreno, por lo que no conoce sus características físicas, y allega únicamente un plano de localización y unas fotografías de fachada del inmueble, estas últimas que pueden ser tomadas de internet.





Manifestó que no es acertado asegurar que el perito no aportó las transacciones de bienes equiparables que fueron analizadas, ya que en el informe se indica claramente que para el avalúo se tuvo en cuenta la consulta en bases de datos, información que fue suministrada por las lonjas, así como datos obtenidos de la visita al inmueble. Agregó que, dicho defecto si se advierte del informe del IGAC, en donde sólo se hace referencia a dos avalúos de inmuebles ubicados en direcciones distantes al inmueble objeto de expropiación, olvidando que la Unidad Residencial Murano se encuentra en un corredor especializado de Gestión Empresarial y Financiera y los lotes referentes se encuentran en una zona residencial con valores del suelo muy inferiores a los del corredor especializado, por lo que pertenecen a zonas geoeconómicas diferentes, no equiparables en valor del suelo. Específicamente, indicó que mientras la copropiedad Murano se encuentra en el polígono de tratamiento Z5\_CN1\_3\_A, los lotes referentes en el avalúo del IGAC se encuentran en el polígono Z5\_CN2\_24 y Z5\_CN2\_19. Para el efecto adjuntó tres impresiones donde se señala los polígonos de tratamiento según el Acuerdo 046 de 2006 y los valores del suelo en dichos polígonos según un estudio de la lonja para el año 2013.

Precisó que el avalúo practicado en el proceso si hace referencia a la afectación de la franja de terreno entre otros apartes al indicar "*COMPONENTES NATURALES, SISTEMA HIDROGRÁFICO, OROGRÁFICO Y ECOSISTEMAS ESTRATÉGICOS. Retiros a corrientes naturales de agua: en la tabla se resalta "La volcana, el mínimo 10 y el máximo 25"*"; al igual que concluye que la franja expropiada había sido totalmente construida con el proyecto de construcción parcial Calle 4 Sur, sin que se guardaran los retiros a corriente de la quebrada la Volcana, es decir, advirtió que no es coherente que se trate como una franja con afectación, cuando la entidad pública expropiante no tiene en cuenta dicha circunstancia dado que construye en toda la franja expropiada.

Anotó que el bien objeto de estudio está ubicado en un sector privilegiado de la ciudad denominado Milla de Oro, hoy sector financiero, circunstancia que se advirtió en el peritaje del proceso, donde además se tuvo en cuenta que para la zona agrícola una afectación constituye una desvalorización del terreno, mientras que para la Unidad Residencial Murano tener esa zona verde como de esparcimiento y recreación era un valor agregado, que debe considerarse como un aprovechamiento y en consecuencia un motivo para la compensación de ese daño.

Indicó que para el desarrollo de cualquier lote en Medellín se debe tener en cuenta el Acuerdo 46 de 2006, el cual en su artículo 253 define área bruta y área neta, esta última que se utiliza para el cálculo del índice de ocupación y el índice de construcción. Resaltó que en el citado Acuerdo se establece que el área neta corresponde a restar del área bruta las áreas de obras públicas como vías, parques o equipamiento; no obstante, los retiros no se restan para el cálculo, por lo que si bien, no puede ser construido, sí permite





un mayor aprovechamiento para el lote, por lo que su privación se convirtió para el Conjunto Residencial Murano en un daño adicional a la pérdida neta del terreno.

Resaltó que tampoco es acertado afirmar que el perito tuvo en cuenta el valor del metro cuadrado para la fecha de elaboración del dictamen y no para la fecha de expropiación, pues en el informe se indicó que se había tomado como referencia valores de la lonja, en donde los valores del metro cuadrado para el año 2013, fecha de elaboración del avalúo, en el sector de Murano eran de \$2.000.000, valor del m<sup>2</sup> que no fue el que se tuvo en cuenta en el avalúo del proceso.

Solicitó, respecto del peritaje practicado en el proceso que, aunque tiene toda la credibilidad, si el Despacho considera que hay una circunstancia o hecho que debe ser precisado o aclarado, se decrete de oficio dicha aclaración.

Afirmó, con relación al avalúo elaborado por el IGAC, que no se puede tener en cuenta por haber realizado una similitud entre zona afectada en zona rural y aplicarlo a zona urbana, sumado a que no se realizó una visita personal al lugar para evidenciar que se trataba de la privación de una zona privilegiada, pues constituía una zona verde, lugar de esparcimiento y recreación, por lo que las limitaciones de retiro obligatorio aunque parezcan las mismas en ambas clases de predios –rurales y urbanos-, como lo consideró IGAC, no tienen relación para valorar el precio comercial de ambos, pues insiste en que en un predio rural de explotación agrícola, la no posibilidad de aprovechamiento desvaloriza sustancialmente el predio porque su naturaleza misma es la que se mitiga, lo que difiere al caso concreto, pues la misma situación de limitación, ofrece para la Unidad Residencial Murano una zona de esparcimiento y disfrute de sus residentes y copropietarios, que es valiosa y en nada afecta la vocación del predio.

Alegó que de acuerdo con el Director de Fonvalmed el hecho de que un inmueble se encuentre cerca de una quebrada implica para el contribuyente un pago de valorización menor; no obstante, dicha situación no se tuvo en cuenta en el caso de un propietario de la Unidad Residencial; por lo que además de que les fue expropiada una parte representativa de zona de esparcimiento, actualmente soporta un valor muy alto de contribución de valorización.

Enfatizó que la expropiación de la franja de terreno afectada como retiro obligatorio a corriente de agua de la copropiedad de la Unidad Residencial Murano para la edificación de un proyecto vial, desconoce el artículo 35 de la Ley 388 de 1997 que establece que la condición de suelo protegido implica una restricción en la posibilidad de urbanizar, al igual que expone a sus habitantes a una eventual catástrofe, pues los retiros de quebrada que prescribe la norma como obligatorios, no resultan caprichosos, sino que



buscan prevenir los riesgos de las corrientes de agua.

Adujo que, si bien el POT legitima a la entidad pública para construir en zonas de protección, lo cierto es que un acuerdo municipal no puede contrariar la ley y mucho menos tratándose de asuntos de interés público como es salvaguardar la vida e integridad de las personas, ya que construir en las zonas de protección constituye un riesgo para la comunidad, y el hecho de que dicha construcción la ejecute una entidad pública no convierte en legal la actuación. Para el efecto, citó concepto del Ministerio del Medio Ambiente del 5 de junio de 2009 en el cual se indica que de acuerdo con el decreto 1449 de 1977 reglamentario del Decreto Ley 2811 de 1974 es obligación de los propietarios de los predios mantener la cobertura boscosa de las áreas forestales protectoras, entre otras, de una faja no inferior de 30 metros de ancho, paralela a las líneas de mareas máximas, a cada lado de los ríos y quebradas.

#### **IV.- ALEGATOS DE CONCLUSION EN LA SEGUNDA INSTANCIA Y POSICIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO**

La **parte actora** reiteró los argumentos esgrimidos en la demanda, ya que insistió que se vulnera su debido proceso, al no notificarle previamente el avalúo que sirvió de fundamento para expedir los actos acusados.

Respecto del vicio de falsa motivación, reiteró que el peritaje decretado dentro del proceso debe ser valorado ya que no fue objetado por la parte demandada y fue elaborado por un auxiliar de la justicia imparcial. Recapituló los errores que, en su criterio, tiene el avalúo del IGAC e insistió en la vulneración del derecho a la igualdad respecto de los avalúos elaborados en las Unidades Residenciales Rondas de Oviedo y Conjunto Residencial Aldea Riobamba P.H.

Destacó que la entidad pública desconoció el Acuerdo Municipal 62 de 1999 expedido por el Concejo de Medellín que establece la prohibición de construir cualquier tipo de obra en las zonas de retiro obligatorio a corriente natural de agua, por lo que evidencia que el fundamento para otorgar un menor valor a la franja de terreno por tornarse en retiro obligatorio a corriente de agua donde no se puede edificar, es ilógico frente al objetivo de la expropiación.

Señaló, nuevamente que hay falta de competencia al estimar que quien debía expedir los actos demandados era el Municipio de Medellín por ser quien inició el trámite de expropiación y ser la propietaria de la obra a construir<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Cuaderno de segunda instancia, folios 16 a 30.



La **parte demandada, Municipio de Medellín**, solicitó se confirme la sentencia de primera instancia, para lo cual reiteró en que el avalúo que sirvió de fundamento para expedir los actos acusados fue elaborado por personas idóneas, de manera imparcial y objetiva; y que la parte actora no acreditó que tuviera errores, carga probatoria que recaía en dicho extremo procesal<sup>18</sup>. Así mismo, solicitó se condene en costas a la parte demandante.

La **parte demandada, Empresa de Desarrollo Urbano - EDU**, solicitó se confirme el fallo de primera instancia, al estimar que el demandante no demostró la existencia de las causales de nulidad de los actos atacados, los cuales gozan de presunción de legalidad, estando en cabeza de la actora demostrar los vicios para su expedición, carga que no fue asumida, pues se limitó a esgrimir apreciaciones subjetivas que no desvirtúan la presunción de legalidad. Respecto de la pretensión de ajuste del valor indemnizatorio de la expropiación, consideró que el dictamen pericial practicado durante el periodo probatorio debido a sus grandes falencias no tiene la eficacia probatoria para demostrar que el avalúo del IGAC y que sirvió de fundamento para la fijación del precio indemnizatorio pagado por el EDU haya incurrido en algún tipo de error o imprecisión<sup>19</sup>.

El **Ministerio Público** no intervino en este proceso.

## V.- CONSIDERACIONES

### 5.1. Delimitación de la instancia

Como quiera que la presente instancia se encuentra delimitada rigurosamente por los términos de la impugnación presentada<sup>20</sup>, le corresponde a la Sala determinar, en primer lugar, si los actos acusados vulneran el derecho de defensa de la parte actora, por no notificarse previamente el avalúo que sirvió de fundamento para que la administración determinara el valor de la indemnización que se ordenó pagar por la franja de terreno expropiada.

En segundo lugar, se deberá establecer si son nulos por falsa motivación los actos que ordenan la expropiación por vía administrativa de una franja de terreno en zona urbana que está ubicada en suelo de protección, por fijar el valor de la indemnización conforme el avalúo elaborado por el IGAC que lo valoró por el 30% del valor comercial de un bien en similares condiciones que no estuviera en suelo protegido; para lo cual se deberá resolver los

<sup>18</sup> Ibídem, folios 10 a 12 y 13 a 15.

<sup>19</sup> Ibídem, folios 31 a 33.

<sup>20</sup> De conformidad con lo dispuesto en el artículo 320 del C.G.C., el recurso de apelación tiene por objeto que el superior estudie la cuestión decidida en la providencia de primer grado y la revoque o reforme. Este examen debe hacerse a partir de los motivos de inconformidad que se expresen en el recurso de apelación, sustentación que es necesaria, de acuerdo con el artículo 322 ibídem.



cuestionamientos a la valoración del dictamen pericial practicado en el proceso, así como los cuestionamientos al dictamen oficial. Por último, se deberá determinar si los actos censurados vulneran el artículo 35 de la Ley 388 de 1997, por desconocer la prohibición de construir en las zonas de retiro obligatorio a corriente natural de agua.

Respecto de los cargos de falsa motivación por desconocimiento del derecho de igualdad y falta de competencia que se reiteraron en los alegatos de conclusión presentados en esta instancia procesal, la Sala advierte que, si bien fueron cargos que se formularon en la demanda y se resolvieron en la sentencia de primera instancia, lo cierto es que no fueron motivo del recurso de apelación en contra de fallo recurrido, razón por la cual la Sala se abstendrá de pronunciarse sobre tales asuntos.

## **5.2. Análisis de la impugnación**

### **5.2.1. El cargo de desconocimiento del derecho de defensa**

5.2.1.1. En criterio de la parte accionante, los actos que ordenan la expropiación por vía administrativa de una franja de terreno de su propiedad vulneran su derecho de defensa, en la medida en que previo a su expedición, no se les notificó el informe de avalúo que sirvió de fundamento para que la administración determinara el valor de la indemnización que se ordenó pagar por la franja de terreno expropiada, lo que impidió ejercer su derecho de contradicción, más aún si se tiene en cuenta que dicho informe era sustancialmente diferente a uno que previamente se les había notificado y que era más beneficioso a sus intereses.

El anterior cargo no fue acogido por el tribunal de instancia, por considerar que la parte actora tuvo la oportunidad de ejercer sus derechos durante todo el trámite administrativo, ya que, a pesar de ser un acto de trámite, realizó observaciones a la oferta de compra, las cuales dieron origen al proceso de revisión e impugnación del avalúo que sustentó la oferta; interpuso recurso de reposición en contra del acto de expropiación e incluso se agotó un periodo probatorio previo a resolver el citado recurso. Así mismo, indicó que se cumplió con el trámite dispuesto en los artículos 66 a 70 de la Ley 388 de 1997, el cual no prevé expedir por segunda vez un acto de oferta de compra como consecuencia de la revisión e impugnación de avalúo.

5.2.1.2. Para decidir lo pertinente es preciso indicar que las partes están de acuerdo en que i) a la parte actora le fue notificado el acto que formula la oferta de compra por la franja de terreno por valor de \$10.634.400 con fundamento en el avalúo elaborado por Avalúos y Tasaciones de Colombia Valorar S.A.; ii) la copropiedad realizó observaciones al valor ofertado que devino en el trámite de revisión e impugnación del avalúo que determinó el valor de la oferta de compra; iii) resultado del trámite de impugnación, el IGAC elaboró el informe de avalúo comercial con radicado No. 8002010ER



11254 de noviembre 12 de 2010 por valor de \$49.120.800 del cual tuvo conocimiento la parte actora; iv) el anterior avalúo fue reemplazado y anulado por el IGAC mediante el informe de avalúo con radicado No. 8002011ER 4121 del 26 de abril de 2011, en el que se indicó como nuevo valor la suma de \$14.736.240; v) el anterior informe de avalúo fue el fundamento del valor de indemnización incorporado en la resolución que dispuso la expropiación administrativa.

Revisado el expediente, se advierte que el anterior informe fue entregado a la parte actora el día 25 de julio de 2011, como anexo de la comunicación No. 10200-201100007269 de 12 de julio de 2011 suscrita por el secretario general de la EDU, fecha en que igualmente se le notificó el acto demandado, Resolución No. 579 de 13 de julio 2011, por medio de la cual se dispuso la expropiación por vía administrativa.

Mencionado lo anterior, corresponde a la Sala determinar si son nulos por vulnerar el derecho al debido proceso los actos administrativos que ordenan la expropiación por vía administrativa de una franja de terreno, por no notificarse previo a su expedición, el avalúo que sirvió de fundamento para determinar el valor de indemnización que se ordenó pagar por la franja de terreno expropiada, si antes de la expedición de dichos actos se había comunicado un avalúo diferente que le era más beneficioso.

Pues bien, de la lectura de las normas que establecen la expropiación por vía administrativa, artículos 66 a 69 de la Ley 388 de 1997, se advierte que no se prevé la posibilidad de controvertir en sede administrativa, el avalúo que sirve de base para determinar el precio de la oferta de compra del inmueble a expropiar. Lo anterior, como se ha indicado por esta Sección<sup>21</sup> tiene su razón de ser en que el precio del avalúo constituye el precio de la oferta de compra, que es precisamente el que se somete a la negociación en la etapa de enajenación voluntaria, período en el cual el destinatario de la oferta podrá argumentar en relación con ella para lograr la modificación del precio.

Ahora bien, si transcurridos 30 días hábiles después de la comunicación de la oferta de compra, no se ha llegado a un acuerdo formal para la enajenación voluntaria, inicia el proceso de expropiación propiamente dicho, donde la administración mediante un acto motivado decide unilateralmente la expropiación, el precio del bien y las condiciones de pago, acto que se puede atacar judicialmente a través de la acción especial de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 71 de la Ley 388 de 1997, para controvertir no solo la decisión de expropiación por vía administrativa, sino también el precio indemnizatorio reconocido durante ese trámite.

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia de 11 de noviembre de 2021, Rad. 05001-23-31-000-2001-00519-02, C.P. Oswaldo Giraldo López.



Cabe agregar que, de acuerdo con los artículos 15 a 17 del Decreto 1420 de 1998, en el trámite de revisión e impugnación del avalúo que determina el precio de oferta no está previsto que se deba notificar dichas actuaciones al propietario del bien a expropiar, así como tampoco que éste pueda controvertirlo vía administrativa, pues, se reitera, el escenario previsto por el legislador para que el propietario del bien a expropiar pueda discutir el avalúo que determina el precio de la indemnización, es en sede judicial.

Así las cosas, para la Sala no se vulneran los derechos de defensa y contradicción de la parte actora, por no notificar el avalúo resultado del proceso de impugnación ante el IGAC que arrojó como resultado y valor a pagar por concepto de indemnización la suma de \$14.736.240, ya que, si bien dicho informe, al igual que el que éste anuló y reemplazó, esto es, el que había determinado un valor de \$49.120.800, tuvieron origen en las observaciones que la parte actora realiza al precio de oferta, donde se había determinado un valor de \$10.634.400, lo cierto es que tales actuaciones se dieron dentro de un trámite administrativo entre la EDU como entidad solicitante del avalúo y el IGAC como entidad encargada de resolver la solicitud de impugnación, el cual sólo resulta ser vinculante y susceptible de ser controvertido por la parte actora una vez es incorporado en el acto administrativo que ordena la expropiación.

En ese orden de ideas, al no lograrse una negociación directa, lo procedente era expedir el acto que dispone la expropiación por vía administrativa, para que el propietario del bien a expropiar, en caso de continuar con su inconformidad, controvierta mediante los mecanismos previstos en la ley el precio indemnizatorio y, por tanto, el avalúo, como en efecto se hizo en el caso objeto de estudio.

En consecuencia, por las razones expuestas en este acápite, no está llamado a prosperar este motivo de impugnación propuesto por la parte demandante, comoquiera que la entidad demandada no incumplió las etapas dispuestas por la Ley 388 de 1997 conducentes a declarar la expropiación administrativa de un inmueble, y la parte demandante, pudo ejercer en debida forma y conforme a esta norma su derecho de defensa de manera oportuna.

## **5.2.2. El cargo de falsa motivación**

5.2.2.1. En criterio de la accionante, los actos censurados están viciados de falsa motivación, pues, en su criterio, el fundamento expuesto para sustentar el menor valor a pagar por la franja de terreno expropiada, esto es, que se encontraba en zona de retiro de quebrada, no se ajusta a la realidad, ya que el hecho de que el bien a expropiar estuviera en una zona de retiro no disminuye su valor, sino que, por el contrario, le da un plus a la copropiedad por ser una zona de esparcimiento y recreación.





El anterior cargo se negó al estimar que la restricción urbanística de la franja de terreno a expropiar influye en su precio de venta si se optara por venderla a un tercero en condiciones normales de mercado, por lo que no se puede reconocer el 100% del valor comercial de un terreno similar que no sea suelo de protección y en el que se pueda realizar un proyecto urbanístico, por lo que es válido y razonable que el IGAC, adoptara a manera analógica, el porcentaje que se reconoce a los suelos rurales que en principio tendrían vocación agropecuaria pero que se encuentran protegidos, esto es, el 30% del valor comercial de un bien similar pero que no se encuentra con la restricción de protegido. Así mismo, se concluyó que las falencias y la falta de certeza de la prueba pericial practicada en el proceso, impiden que se acoja para asignarle un mayor valor al metro cuadrado del inmueble expropiado.

En el recurso de apelación la parte actora insiste en que los actos acusados incurren en falsa motivación y señala que el *a quo* se equivocó al desestimar el dictamen pericial practicado en el proceso ya que, de un lado, adquirió firmeza al no ser objetado por la parte demandada; y de otro, contrario a lo afirmado en el fallo recurrido: i) se visitó el bien objeto de avalúo por el perito; ii) se analizaron las transacciones de bienes equiparables; iii) se hace referencia a la afectación de la franja de terreno; y iv) se tuvo en cuenta el valor del m<sup>2</sup> para la fecha de expropiación y no del avalúo. Agrega que, a pesar de merecer toda credibilidad el citado peritaje, si el Despacho considera que hay una circunstancia o hecho que debe ser precisado o aclarado, se debe decretar de oficio dicha aclaración.

Aduce que, por el contrario, el avalúo del IGAC no se debe valorar, en razón a que i) el funcionario que elaboró el informe no visitó el terreno objeto de expropiación; ii) no se aportaron las transacciones de bienes equiparables que fueron analizadas y sólo se hizo referencia a dos avalúos de inmuebles que se encuentran en zonas geoeconómicas diferentes, que no son equiparables en valor del suelo; y iii) se asimila la zona afectada en zona rural y zona urbana, lo que es equivocado, ya que, aunque el retiro no puede ser construido, constituye un valor agregado que permite un mayor aprovechamiento.

5.2.2.2. En este contexto, la Sala observa que respecto del dictamen pericial solicitado en la demanda y practicado dentro del presente proceso, en el recurso de apelación se plantean los siguientes problemas que giran en torno a determinar si es cierto que: 1) cuando las partes no objetan el dictamen pericial practicado en el proceso judicial, el juez debe acoger las conclusiones de dicho medio probatorio; 2) se visitó el bien objeto de avalúo por parte del perito; 3) se realizó un estudio de las ofertas de bienes semejantes para determinar el valor del bien a expropiar; 4) se efectuó un análisis sobre la afectación de la franja de terreno; y 5) se tuvo en cuenta el valor del m<sup>2</sup> para la fecha de expropiación.



Pues bien, con relación a que el juez debe acoger el dictamen pericial practicado en el curso del proceso cuando éste no fue objetado, es preciso recordar que el artículo 241 del C.P.C. establece que el juez al apreciar el dictamen tendrá en cuenta la firmeza, precisión y calidad de sus fundamentos, disposición que ha sido analizada por esta Sección al señalar que, aunque el peritaje demanda unos conocimientos especiales, el juez debe someterle un posterior escrutinio, en el cual de advertirse que la información allí incorporada no brinda certeza y claridad sobre los fundamentos técnicos empleados en su elaboración, lo habilita para separarse de sus conclusiones. En efecto, sobre este asunto se indicó<sup>22</sup>:

“[...] Lo expresado sirve para desestimar también el argumento del demandante orientado a negar que el Tribunal Administrativo de Antioquia estuviera en capacidad de objetar el dictamen decretado en el curso del proceso, elaborado por un auxiliar que nombró esa misma autoridad judicial, pues no hubo injerencia alguna de las partes en orden a contradecirlo. Esto, porque, en primer lugar, la parte actora olvida que la prueba fue solicitada por ella misma, en el curso de la actuación judicial de primera instancia. Segundo, por la potísima razón consistente en que, **aunque el dictamen pericial demanda un saber cualificado que el juez no posee, ello no significa que el mismo no se encuentre sometido a un posterior escrutinio.**

**58. La jurisprudencia de esta Corporación<sup>23</sup> ha sido pacífica en admitir que al juez le está dado separarse del dictamen pericial si este no se ofrece claro y certero sobre la información allí incorporada, y ello obedece justamente a que la capacidad persuasiva de estos medios de conocimiento depende de la claridad, precisión y certeza de los fundamentos técnicos empleados en su elaboración. Si estos no ofrecen tales cualidades, al juez corresponderá asumir un papel activo en orden a alcanzar la verdad del asunto puesto a su consideración.**

59. Dicho de otro modo, contrario a lo dicho por el apelante, el juez no puede asumir una actitud pasiva sobre las conclusiones que en este caso quedaron consignadas en el dictamen pericial decretado en el curso del proceso. Por lo contrario, se itera, **este atenderá su valoración en el marco de la sana crítica con el propósito de formarse una idea acerca del litigio a su cargo.** [...]” (Negrita y subrayas fuera del texto original)

Así las cosas, contrario a lo afirmado por el recurrente, el juez de primera instancia sí podía apartarse de las conclusiones plasmadas en el peritaje practicado en el curso de proceso, aun cuando no hubiese sido objetado por la contraparte, si una vez realizado su estudio encuentra que el mismo no

<sup>22</sup> Sección Primera, Sentencia de 8 de octubre de 2020, Rad. 05001-23-31-000-2011-00013-01, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

<sup>23</sup> Cita original del texto citado. CONSEJO DE ESTADO, SECCION CUARTA Consejera Ponente: MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA, fallo del veintisiete (27) de mayo de dos mil diez (2010), Radicación número: 76001-23-31-000-2003-03037-01(17324), Actor: LUZ MARINA ECHEVERRY CEPEDA, Demandado: MUNICIPIO DE TULUA



proporciona claridad, precisión y coherencia en los fundamentos técnicos que sustentaron el dictamen, y que, por tanto, den plena certeza sobre su contenido; decisión que, se reitera no depende de que el dictamen sea o no objetado.

En consecuencia, el argumento planteado por la parte actora, en cuanto a que no fue objetado el dictamen llevaba a que el juez lo acogiera plenamente y declarara la nulidad de los actos acusados no está llamado a prosperar.

Continuando con los repararos al fallo de primera instancia respecto del análisis al dictamen pericial elaborado por la auxiliar de justicia Esperanza Agudelo Galeano y practicado en el curso del proceso, es menester transcribir los apartes más relevantes del dictamen que obra a folios 735 a 742 del expediente, a saber:

“[...] 1.1.- DOCUMENTOS BASE DEL ESTUDIO

Todos los documentos tenidos en cuenta en el presente dictamen reposan en el expediente, teniéndose en cuenta todas y cada una de las actuaciones realizadas por cada una de las partes en el desarrollo del presente proceso.

2. MEMORIA DESCRIPTIVA.

La franja de terreno objeto de este estudio pertenecía a la Unidad Residencial Murano, la cual se encuentra localizada en la Carrera 43 B nro. 7 sur – 175 del Barrio Poblado de la Ciudad de Medellín.

2.- DESCRIPCIÓN DEL SECTOR DE INFLUENCIA DEL INMUEBLE:

La información presentada se encuentra consignada en el Plan de Ordenamiento Territorial - Ficha Resumen de Normativa Urbana – Acuerdo 62 de 1999 modificado por el Acuerdo 046 de 2006.

[...]

2.1. COMPONENTES NATURALES

Sistema Hidrográfico, Orográfico y Ecosistemas estratégicos.

Retiros a corrientes naturales de agua.

Nombre	Mínimo	Máximo
Caño Huasipungo	25	25
Q. Guadalajara	10	10
Q. La Aguacatala	10	10
Q. La Olleta	10	15
Q. La Paulita	20	20
Q. La Presidenta	10	20
Q. La Sucia	10	15
Q. La Volcana	10	25



Q. Los Balsos	10	20
Q. Los Mangos	10	10

#### Parámetros de Desarrollo:

(1) Las fajas de retiros a corrientes naturales de agua están constituidas por un mínimo de diez (10) metros horizontales de retiro a partir del borde superior del cauce natural o cañon. Verificar retiro cuando exista Plan de Manejo del Microcuenca aprobado por el AMVA. Cada corriente tiene definido su retiro. (2) Sin perjuicio de las actividades de manejo de recurso hidrográfico, las áreas y fajas de protección del sistema son parte del sistema de espacio público como corredores paisajísticos, ecológicos y podrán ser utilizados como áreas de recreación pasiva, como servidumbres de servicios públicos y circulación peatonal; igualmente conformarán corredores bióticos tanto urbanos como rurales. (3) Se deberán arborizar y permanecer libres de cualquier tipo de construcción y de aquellos procesos o actividades que deterioren o limiten su condición natural y de cerramientos no transparentes que impidan su disfrute visual, acogiéndolos como áreas de recreación pasiva y preservación ambiental, o integrándolos como elemento urbanístico importante a las otras áreas verdes próximas. (4) Sobre las fajas de retiro se prohíbe el cambio de zona verde por piso duro y la construcción o instalación de parqueaderos, kioskos, casetas, piscinas, antenas, placas o zonas deportivas, zonas de depósitos, tanques de almacenamiento de gas e instalaciones similares, sótanos y semisótanos. (5) Las corrientes naturales permanentes de agua sólo podrán ser objeto de manejos especiales como canalizaciones, rectificaciones, desviaciones y coberturas, cuando exista un estudio de ordenamiento y manejo de la microcuenca que justifique técnica, social y ambientalmente, tales tipos de obras; El retiro establecido corresponde a un mínimo de diez (10) metros a cada lado. En ningún caso se podrán realizar este tipo de obras con el fin de aumentar las áreas de los lotes sobre los retiros, ni para obtener mayores aprovechamientos urbanísticos en los mismos. (6) Las construcciones que queden a menos de diez (10) metros de la estructura hidráulica no deberán ser legalizadas, al igual que las localizadas sobre estas estructuras, salvo en los proyectos de regularización y legalización urbanística o proyectos urbanos integrales de iniciativa pública, en tratamientos de mejoramiento integral y consolidación nivel 3, para quebradas canalizadas, previo concepto de la autoridad ambiental competente.

Reglamentación específica: Decreto 409 de 2007 – Decreto 1521 de 2008.

#### 2.2. – COMPONENTES ARTIFICIALES:

##### Sistema Vial y Transporte

Clasificación del sistema vial: Conexión Metropolitana

Arteria principal: Avenida El Poblado.

Sistema de transporte de pasajeros: Metroplus Proyectado

##### Sistema de Equipamentos:



Nombre	Orden	Ambito	Clasificación	Subsistema
Clínica Medellín - Poblado	General	Ciudad	Salud	Equipamientos Básicos Sociales

[...]

Sistemas de espacios públicos de esparcimiento y encuentro, parques, plazas y zonas verdes.

[...]

Ejes Estructurantes Urbanos

[...]

Sistema de Servicios Públicos

[...]

Lineamientos de Proyectos y Tratamientos Estratégicos

[...]

### 3.- ASPECTO JURÍDICO.

#### 3.1.- MATRICULA INMOBILIARIA.

La matrícula inmobiliaria del inmueble sobre el cual se realizó la cesión de franja de terreno, objeto del presente dictamen es la nro. 001-965925 de la Oficina de Instrumentos Públicos Zona Norte del Círculo de Medellín.

#### 4.- DETERMINACIÓN FÍSICA DEL BIEN.

##### 4.1.- DESCRIPCIÓN DE LA FRANJA DE TERRENO.

Se trata de una franja de terreno de 50.64, que hacía parte de la Unidad Residencial Murano P.H., se trataba de una zona de esparcimiento social, principalmente para el disfrute de los niños, por tratarse de un lugar reservado a la naturaleza y a parque infantil.

##### 4.2.- LINDEROS.

[...]

### 5. AVALÚO

Entre los diferentes métodos avaluatorios, se ha determinado que para la adquisición de voluntaria o forzosa de predios afectados por obra pública, el método correcto es el Comparativo de mercado.

En concordancia con lo anterior, consultando bases de datos, información suministrada por diferentes medios por entidades como la Lonja y **de**



**acuerdo a datos obtenidos en la visita realizada al inmueble**, se encontró que **actualmente** en la zona de influencia el valor del metro cuadrado oscila entre un millón doscientos cincuenta mil pesos (\$1.250.000,00) y millón trescientos setenta mil pesos (\$1.370.000,00).

Motivo por el cual se tomará como valor definitivo para el presente avalúo la suma de \$1.310.000,00 / mt2.

Área del terreno ..... 50.64 mts2  
Valor m2 ..... \$1.310.000,00  
Avalúo total ..... \$66.338.400,00

Por lo tanto, el valor del terreno solicitado es de SESENTA Y SEIS MILLONES TRESCIENTOS TREINTA Y OCHO MIL CUATROCIENTOS PESOS M.L. (\$66.338.400,00)

Finalmente, es preciso realizar las siguientes consideraciones:

Con el proyecto construcción Parcial Calle 4 Sur, se realizaron obras en la totalidad del terreno, sin guardar los referidos retiros a corriente (Quebrada La Volcana), motivo por el cual al hacer uso del terreno en su totalidad, no es coherente que sólo se avalúe parte de la franja de terreno que le fue expropiada en su totalidad a la Unidad Residencial Murano PH, tal como se muestra en las fotos que se presentan adjuntas, **las cuales que fueron tomadas en el trabajo de campo realizado.**

Se debe resaltar que el sector inmobiliario ha tenido un gran impulso en los últimos años, aunado a la gran oferta de nuevos proyectos el gobierno ha incentivado su crecimiento otorgando subsidios que han incrementado el valor de las propiedades en general. [...]” (Negrita y subrayas fuera del texto original)

De la lectura del anterior dictamen, se observa que, aunque, en principio se hace referencia a que el perito realizó visita al predio objeto de expropiación, cuando señala que el valor del m2 es el resultado de “[...] *datos obtenidos en la visita realizada al inmueble [...]*”, y luego cuando menciona que se adjuntan fotos “[...] *que fueron tomadas en el trabajo de campo realizado [...]*”; lo cierto es que en el informe no se indica en qué fecha se realizó la visita, al igual que tampoco se aportaron las fotos que aduce fueron tomadas en dicha oportunidad, lo que no brinda certeza.

Ahora bien, alega el recurrente que el perito sí analizó las transacciones de bienes equiparables al inmueble expropiado, en la medida en que en el dictamen se indicó que para determinar el valor del M2 se consultó “[...] *bases de datos, información suministrada por diferentes medios por entidades como la Lonja y de acuerdo a datos obtenidos en la visita realizada al inmueble, [...]*”. Al respecto, es preciso mencionar que de acuerdo con los





artículos 1º y 10 de la Resolución 620 de 1998<sup>24</sup>, cuando se hace uso del método comparativo de mercado<sup>25</sup> se requiere señalar o aportar cuáles fueron las ofertas o transacciones clasificadas, analizadas e interpretadas por el experto evaluador para llegar a la estimación del valor comercial, así como la mención del medio del cual se obtuvo dicha información y la fecha de su publicación. En ese sentido, no resulta suficiente manifestar que se consultó bases de datos, sin indicar de manera clara y específica cuales base de datos y qué información fue la que se examinó, más aún cuando no se hace alusión a algún estudio o trabajo que complementa o soporte dichas conclusiones.

De igual forma, del contenido y alcance del dictamen pericial decretado y practicado en el proceso, no se advierte que el perito realice un análisis sobre el hecho de que el terreno a expropiar se encuentre en una zona de retiro a corrientes naturales de agua y de la implicación o no de esta circunstancia en el valor del predio a expropiar; pues, únicamente se lee unas referencias en el acápite 2.1. denominado "*Componentes Naturales*" - "*Sistema Hidrográfico, Orográfico y Ecosistemas Estratégicos*" - "*Parámetro de Desarrollo*", que muestra una transcripción de normas, pero no un estudio siquiera ligero sobre dicha figura y su alcance, lo que, de manera acertada extraña el *a quo* en la sentencia de primera instancia.

En efecto, no hay un estudio o mínima referencia para demostrar que, en el caso particular, el valor del suelo protegido en zona urbana debe ser igual a aquel que no tiene protección y que, por tanto, no era acertado el análisis que efectuó el IGAC para determinar el valor de la franja de terreno a expropiar. Lo propio ocurre con las afirmaciones de la parte actora respecto de que en la zona agrícola una afectación constituye una desvalorización del terreno, mientras que para la Unidad Residencial Murano esa misma

---

<sup>24</sup> Método definido por la Resolución 620 de 2008 proferida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi en los siguientes términos: "**MÉTODO DE COMPARACIÓN O DE MERCADO.** Es la técnica valuatoria que busca establecer el valor comercial del bien, a partir del estudio de las ofertas o transacciones recientes, de bienes semejantes y comparables al del objeto de avalúo. Tales ofertas o transacciones deberán ser clasificadas, analizadas e interpretadas para llegar a la estimación del valor comercial.

<sup>25</sup> "**ARTÍCULO 10. MÉTODO DE COMPARACIÓN O DE MERCADO.** Cuando para la realización del avalúo se acuda a información de ofertas y/o transacciones, **es necesario que en la presentación del avalúo se haga mención explícita del medio del cual se obtuvo la información y la fecha de publicación, además de otros factores que permitan su identificación posterior.**

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

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

*En los eventos en que sea posible, se deben tomar fotografías de los predios en oferta o de los que se ha obtenido datos de transacción para facilitar su posterior análisis." (Negrita y subrayas fuera del texto original)*



afectación es un valor agregado que se debe tener como aprovechamiento, por lo que tampoco tienen respaldo en este medio probatorio.

Así mismo, se advierte que no es apropiado afirmar que en el peritaje practicado en el proceso se determinó el valor del metro cuadrado para la fecha de la expropiación, esto es para el año 2011, ya que en el dictamen elaborado y aportado al proceso en el año 2013 se lee expresamente que "[...] se encontró que **actualmente** en la zona de influencia el valor del metro cuadrado oscila entre un millón doscientos cincuenta mil pesos (\$1.250.000,00) y millón trescientos setenta mil pesos (\$1.370.000,00) [...]". Ahora bien, la recurrente alega que para el año 2013, el valor del metro cuadrado en el sector donde se encuentra ubicada la Unidad Residencial Murano era de 2 millones de pesos, razón por la que se puede concluir que el avalúo no acogió valores de ese año; sin embargo, dicha aseveración no se puede comprobar, precisamente porque, como ya se explicó, en el avalúo no se relaciona y menos aún se aporta las ofertas o transacciones que fueron analizadas por el experto evaluador para llegar a la estimación del valor comercial. Cabe mencionar que la parte actora en el recurso de alzada allega un documento con los valores del suelo de la lonja para el año 2013; no obstante, no hay certeza sobre quién lo emite, su fecha de emisión, ni qué predios fueron valorados y en qué condiciones para arrojar tales resultados.

Con relación a la solicitud del actor de que de oficio se requiera al perito para que aclare o complemente el dictamen pericial, es necesario recordar lo expuesto por esta Sección en sentencia de 21 de mayo de 2020<sup>26</sup>, en la cual se indica que, si bien es cierto el juez puede por iniciativa propia, ordenar la aclaración o complementación de este medio probatorio, tal facultad no puede desplazar el deber de las partes de adelantar esta actuación de conformidad con el artículo 238 C.P.C. En otras palabras, la recurrente no puede pretender que el juez haga uso de sus facultades oficiosas ante la pasividad de su actuación frente a la posibilidad que le brinda el ordenamiento de solicitar aclaración o complementación del dictamen.

En el anterior contexto, la Sala estima que los argumentos expuestos en el recurso de apelación con relación al dictamen pericial practicado en el curso

---

<sup>26</sup> Consejo de estado, Sección Primera, Rad. 05001-23-31-000-2008-00033-01. C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés. "[...] Por lo demás, si bien es cierto los jueces pueden, por iniciativa propia, ordenar la aclaración o complementación del dictamen pericial, como lo dispone el artículo 240 del C.P.C.<sup>26</sup>, ello obedece a una facultad y no a un deber, puesto que, en primer lugar, corresponde a las partes interesadas en la prueba promover tal actuación, de conformidad con el artículo 238 *ibidem*<sup>26</sup>, relativo a la contradicción del dictamen pericial, y con el artículo 177 del mismo estatuto procesal, según el cual *[i]ncumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen*. II De esa manera, la carga de demostrar que el avalúo técnico que brindó soporte legal y fáctico al acto administrativo que ordenó la expropiación administrativa recae sobre el actor, quien no la puede trasladar al juez, como director del proceso, por el solo hecho de que cuenta algunas potestades en materia probatoria. [...]"



del proceso no están llamados a prosperar y, por tanto, la Sala comparte la decisión del *a quo* de no acoger las conclusiones allí expuestas.

5.2.2.3. De otro lado, respecto de las críticas del recurrente al avalúo elaborado por el IGAC y que sirvió para determinar el precio de la indemnización, es preciso establecer si es cierto que i) el funcionario que elaboró el informe no visitó el terreno objeto de expropiación; ii) no se aportaron las transacciones de bienes equiparables que fueron analizadas por el perito; iii) los avalúos de inmuebles a los que se hizo referencia se encuentran en zonas geoeconómicas diferentes; y iv) en el peritaje se asimila la zona afectada en zona rural y zona urbana.

Para el efecto, resulta necesario citar el informe de avalúo comercial urbano con radicación No. 8002011ER 4121 de abril 26 de 2011 elaborado por el IGAC, el cual señaló:

#### “INFORMACIÓN BÁSICA O INFORMACIÓN GENERAL

- 1.1. SOLICITANTE: El presente informe de avalúo comercial reemplaza y anula el informe solicitado mediante oficio 10200-20100012544 de noviembre 25 de 2010 con radicación 8002010 ER 11254 del 12 de noviembre de 2010. Este nuevo avalúo se realiza por solicitud realizada (sic) de parte del Doctor [...], Coordinador General de la Empresa de Desarrollo Urbano EDU, según solicitud realizada mediante oficio 10200-201100004183 de abril 18 de 2011, dando cumplimiento al contrato interadministrativo No. 5020/028/2010.
- 1.2. RADICACIÓN: 8002011 ER 4121 del 26 de abril de 2011.
- 1.3. TIPO DE INMUEBLE: Área parcial de lote de mayor extensión.
- 1.4. TIPO DE AVALÚO: Avalúo comercial urbano
- 1.5. DEPARTAMENTO: Antioquia
- 1.6. MUNICIPIO: Medellín
- 1.7. SECTOR: El predio se ubica en la comuna 14 El poblado
- 1.8. BARRIO O URBANIZACIÓN: La Aguacatala.
- 1.9. DIRECCIÓN: Kr 43 B No. 7 Sur – 175.
- 1.10. MARCO JURÍDICO: Enajenación voluntaria. Ley 80 de 1993 – Decreto 855/1994 Art. 15 - 17.
- 1.11. Destinación Actual: Residencial.
- 1.12. Fecha de Asignación y Visita: 

Fecha asignación	10-12-2010
Fecha visita	13-12-2010



[...]

## 5. DESCRIPCIÓN GENERAL DEL SECTOR:

Delimitación del sector: La Comuna no 14 El Poblado es una de las 16 comunas de la ciudad de Medellín, Capital del Departamento de Antioquia. Se encuentra ubicada en la zona Sur-oriental. Limita por el norte con el corregimiento de Santa Elena y con las comunas La Candelaria (no. 10), Buenos Aires (No. 9); por el oriente con el corregimiento de Santa Elena; por el sur con el municipio de Envigado y por el occidente con la comuna no. 15 Guayabal. Es la comuna más grande Medellín y también la menos poblada en términos relativos. Se caracteriza por el ser el suburbio más caro y exclusivo de la ciudad.

[...]

## 5. REGLAMENTACIÓN URBANÍSTICA

De conformidad con el acuerdo 046 de 2006 (por medio del cual se ajusta y se revisa el Plan de Ordenamiento Territorial) el predio de la referencia posee la siguiente normatividad:

POLÍGONO DE TRATAMIENTO: Z5\_CN3\_A Y Z5\_RED\_12  
CLASIFICACIÓN DEL SUELO: URBANO  
TRATAMIENTO: Corredor Especializado y corredor  
Metropolitano y de servicios  
CATEGORÍA DE USO: RESIDENCIAL  
DENSIDAD: 150 VIV X Hac/200 Viv x Hac.  
ÍNDICE DE OCUPACIÓN: 50%  
ÍNDICE DE CONSTRUCCIÓN: 2,90 / 2,50

**Nota:** El área requerida se encuentra en su totalidad en área de retiro de Quebrada, constituyéndose entonces en suelo protegido.

## 6. DESCRIPCIÓN DEL INMUEBLE

### 7.1. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL TERRENO

7.1.1. UBICACIÓN: el predio se localiza en el costado sur de la manzana, con frente sobre la carrera 43, entre las calles 6 y 8 sur, posee frente directo sobre esta vía vehicular.

7.1.2. ÁREAS: según la ficha predial, expedida por la Subsecretaría de Catastro de Medellín, el área total de terreno es:

FUENTE	ÁREA M <sup>2</sup>
Subsecretaria Catastro de Medellín	4.913.41

Área requerida:



FUENTE	ÁREA M2
Subsecretaria de Hacienda de Medellín	50,64

## 7. METODO DE COMPARACIÓN O DE MERCADO.

En la realización de este avalúo se tuvieron en cuenta las metodologías y lineamientos estipulados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, mediante la resolución 620 de septiembre 23 de 2008, y los métodos aplicados fueron los siguientes:

1.1. Método de comparación o de mercado. Es la técnica valuatoria que busca establecer el valor comercial del bien, a partir del estudio de las ofertas o transacciones recientes, de bienes semejantes y comparables al del objeto de avalúo. Tales ofertas o transacciones deberán ser clasificadas, analizadas e interpretadas para llegar a la estimación del valor comercial.

La depuración de ofertas de inmuebles de similares especificaciones, localizadas en la misma zona, permite establecer el rango de valores posibles para el terreno, teniendo en cuenta factores asociados al área, el tipo y la ubicación. En esta misma investigación se analizaron ofertas de predios cercanos ubicados en el mismo sector de la ciudad, con normas de uso y áreas similares.

Igualmente teniendo en cuenta la connotación de ser un área en suelo protegido, se procedió a establecer un porcentaje frente al valor de suelo no protegido, partiendo de información de predios localizados en el área rural.

## 8. ANÁLISIS DE ANTECEDENTES

Se consultaron avalúos realizados por el IGAC en el sector, encontrándose:

1) Solicitante Sena

Dirección: Carrera 35 No. 1-10

Radicación: 8002010ER10626

Fecha de avalúo: 9 de noviembre de 2010

Área de Terreno: 1.080 M2

Valor unitario de terreno: \$1.020.000

Área construida: 356 M2

Valor unitario construcción: \$850.000

Avalúo total: \$1.404.200.000

2) Solicitante Sociedad de Activos Especiales SAE

Dirección: Calle 12 sur 25-72, barrio Los Balsos, comuna El Poblado

Radicación: 8002010ER6809

Fecha de avalúo: 10 de agosto de 2010

Área de Terreno: 23.459 M2

Valor unitario de terreno: \$700.000

Área Edificación principal: 1.724,94 M2



Valor unitario Edificación principal: \$1.035.000  
Avalúo total: \$18.371.034.200

## 9. CONSIDERACIONES GENERALES

En la adopción del valor se analizó la ubicación del predio en el contexto municipal y zonal, teniendo en cuenta factores como, la calidad de vida, el entorno inmediato y secundario, las facilidades de acceso, la cercanía al centro de la ciudad, entre otros.

En la definición del valor del terreno se analizó que es un predio de área tipo del sector, de buenas especificaciones en lo referente a la relación frente – fondo, con buen potencial de desarrollo para un producto inmobiliario residencial de estrato 6.

Después de realizar el análisis estadístico de la investigación económica, se logro establecer que el valor de terreno en la zona promedio es de \$1.023.000 por m<sup>2</sup>, no obstante y teniendo en cuenta que el predio objeto de avalúo presenta un área mayor a las de las ofertas, por lo que se adopta el límite inferior de la estadística, en \$970.000 m<sup>2</sup>.

Igualmente y a pesar de no contar con ofertas en el mismo sector, se realizó un análisis de valores de terreno adoptados en la misma zona.

El valor definido en este estudio es el más probable en un contexto normal del mercado mobiliario, es decir donde se presenta interés de compra y venta de un bien inmueble, sin presiones externas y manteniendo las condiciones típicas de transacciones comerciales por cada una de las partes interesadas.

El valor del presente avalúo no es aplicable a predios vecinos o con características similares dado que el presente informe se realiza única y exclusivamente para este predio.

## 10. INVESTIGACIÓN ECONÓMICA

11.1 INVESTIGACIÓN INDIRECTA: se relaciona a continuación los datos de mercado comparables en el mismo sector de ubicación del predio objeto de avalúo, se analizaron 5 ofertas las cuales permiten determinar una tendencia en el valor unitario de terreno.

[...]

La oferta de inmuebles en esta zona no es muy amplia, se encontraron 7 referencias, las cuales corresponden a predios localizados en el mismo barrio.

Las ofertas 1,2 y 6 corresponden a predios de área grande susceptible de un posible desarrollo en edificaciones en altura. El promotor inmobiliario al momento del contacto lo ofrece como lote para desarrollar.

Las ofertas 3, 4, 5 y 7 corresponden a inmuebles de similares características en cuanto a áreas relativamente pequeñas frente al área





del predio matriz, es de aclarar que estas ofertas se toman ya que son comparables en cuanto a servicios, estrato, accesibilidad, entre otros.

De este análisis se determina una tendencia muy clara en el valor unitario de terreno para predios ubicados en el suelo no protegido de la zona, el cual corresponde al promedio de la estadística \$1.023.127/m<sup>2</sup>, para predios en zonas residenciales sobre vías locales; para el predio objeto de estudio en caso de no encontrarse en suelo protegido se adoptaría el valor de \$970.000/m<sup>2</sup> teniendo en cuenta el estudio de mercado, los antecedentes y que el área del predio matriz es de un mayor tamaño al de las ofertas.

Ahora bien, el predio corresponde a suelo protegido por lo cual se adopta un 30% del valor adoptado por método de mercado (\$970.000 m<sup>2</sup>), este 30% utilizado para la ronda de quebrada se obtuvo a partir de un análisis de valores de ofertas de terrenos rurales con vocación agrícola, donde se encontraron ofertas de predios con parte del área en suelo protegido y parte en usos agropecuarios (suelo no protegido).

Utilizando las ofertas encontradas en fincas con actividad agropecuaria, se determinó el valor unitario promedio de terreno para suelo rural con vocación agropecuaria el cual es de \$25.000 m<sup>2</sup>.

A las ofertas con suelo rural protegido y suelo rural no protegido se les descontó el valor del suelo agrícola (dependiendo de las condiciones descritas por el vendedor y la ubicación del predio) y se obtuvo por residuo el valor del suelo protegido, el cual después del procesamiento estadístico en promedio arroja un valor de \$7.497,15 m<sup>2</sup>. (ver anexo)

Posteriormente el valor hallado por m<sup>2</sup> de suelo rural protegido se comparó frente al valor para suelo rural no protegido, en cada una de las ofertas, determinando el porcentaje de participación frente al valor, cuyo procesamiento estadístico arrojó un promedio de 29.99% (ver anexo)

Igualmente se determinó el porcentaje de participación del promedio hallado del valor suelo protegido (\$7.497,15 m<sup>2</sup>) con relación al promedio del valor del suelo agropecuario (\$25.000 m<sup>2</sup>) y el resultado también fue de \$29,99%. (ver anexo)

Por lo tanto el porcentaje adoptado de suelo protegido con relación con el suelo no protegido es de 30%.

Nota. Se trabajaron los valores en metro cuadrado (m<sup>2</sup>) para facilitar la comparación del índice con el suelo urbano.

### 11.3 VALORES ADOPTADOS

Con base en los antecedentes y la investigación indirecta, se adopta el siguiente valor por metro cuadrado:

ITEM	VALOR UNITARIO M <sup>2</sup>
TERRENO	\$291.000,00



## 11. RESULTADO DEL AVALÚO

ITEM	ÁREAS M2	VALOR UNITARIO M <sup>2</sup>	VALOR TOTAL
TERRENO REQUERIDO PARA VÍA	50.64	\$291.000,00	\$14.736.240
SUB TOTAL TERRENO			\$14.736.240
AVALÚO TOTAL			\$14.736.240

SON: CATORCE MILLONES SETESCIENTOS TREINTA Y SEIS MIL DOSCIENTOS CUARENTA PESOS [...].”

Del informe de avalúo transcrito se advierte que, contrario a lo alegado por la parte actora, el perito sí realizó visita a la franja de terreno objeto de valuación, pues se lee en el numeral 1.12 que la fecha de la visita fue el día 13 de diciembre de 2010, lo que se corrobora con las fotos tomadas del inmueble y que se adjuntan al informe<sup>27</sup>.

De igual manera, no le asiste razón a la recurrente, cuando alega que no se aportaron las transacciones que fueron analizadas por el perito para determinar el valor del bien, ya que, de un lado, en el acápite 9 denominado "Análisis de Antecedentes" se observa la consulta de dos avalúos realizados por el IGAC y, de otro, en el acápite 11. "Investigación económica", ítem 11.1 "Investigación Indirecta", se encuentra una tabla con la relación de 7 bienes que se utilizaron de referencia para llevar a cabo el análisis del valor comercial del bien. Igualmente, se aportó el estudio de mercado que se analizó de los predios en suelo rural agrícola sin suelo protegido, así como con suelo protegido, para determinar el porcentaje que se reconoce a los suelos rurales que en principio tienen vocación agropecuaria pero que se encuentran protegidos.

Aduce el recurrente que los avalúos a los que se hace referencia en el informe están ubicados en direcciones distantes al inmueble objeto de expropiación, dejando de lado que la Unidad Residencial Murano se encuentra en un corredor especializado de Gestión Empresarial y Financiera y los lotes referentes se encuentran en una zona residencial con valores del suelo muy inferiores a los del corredor especializado, por lo que pertenecen a zonas geoeconómicas diferentes, no equiparables en valor del suelo.

Pues bien, de la revisión del informe lo primero que hay que señalar es que en el ítem 5.2. se lee que la actividad predominante del sector donde se ubica la franja expropiada es residencial. Posteriormente, se indica que "a pesar de no contar con ofertas en el mismo sector, se realizó un análisis de valores de terreno adoptados en la misma zona"; que se relacionan "[...] los

<sup>27</sup> Conforme se observa en el Anexo 3 del expediente.



*datos de mercado comparables en el mismo sector de ubicación del predio objeto de avalúo [...]*", y se explican las razones por las cuales se tuvieron en cuenta las ofertas analizadas así:

"[...] Las ofertas 1,2 y 6 corresponden a predios de área grande susceptible de un posible desarrollo en edificaciones en altura. El promotor inmobiliario al momento del contacto lo ofrece como lote para desarrollar.

Las ofertas 3, 4, 5 y 7 corresponden a inmuebles de similares características en cuanto a áreas relativamente pequeñas frente al área del predio matriz, es de aclarar que estas ofertas se toman ya que son comparables en cuanto a servicios, estrato, accesibilidad, entre otros. [...]"

De lo mencionado, se advierte que en el avalúo del IGAC se explicó que al no tener ofertas en el mismo sector, el análisis se realizaría con ofertas de terrenos en la misma zona, indicando por qué se tuvieron en cuenta los precios de referencia, argumentos que no se desvirtúan con el dicho de la parte recurrente quien se limita a cuestionar algunas de las ofertas que se tomaron como referente por no estar en el mismo polígono de tratamiento; sin embargo, más allá de dicha afirmación, no obra prueba en el expediente que demuestre cuáles son las implicaciones de tal situación y que ello corresponda a un error en el avalúo oficial. Aporta la actora unas impresiones donde se señala los polígonos de tratamiento según el Acuerdo 046 de 2006 y los valores del suelo en dichos polígonos según un estudio de la lonja para el año 2013; sin embargo, como ya se explicó respecto de ésta última impresión, además de señalar valores generales no se tiene certeza sobre quién lo emite, su fecha de emisión, ni qué predios fueron valorados y en qué condiciones para arrojar tales resultados.

De otro lado, alega el recurrente que en el peritaje se realiza una similitud entre zona afectada en zona rural y se aplica a zona urbana; sobre este asunto, se debe recordar que la franja de terreno que es objeto de expropiación se encuentra en zona urbana, la cual además está en su totalidad en área de retiro de quebrada, lo que significa que se encuentra en suelo protegido.

Ahora bien, en el acápite 11. "*Investigación económica*", ítem 11.1 "*Investigación Indirecta*" del informe valuatorio se explica que, por ser un área de suelo protegido, se procedió a establecer un porcentaje frente al valor del suelo no protegido, partiendo de información de predios localizados en zona rural, y se expone cómo se adoptó ese porcentaje. Información que se complementó por el IGAC en el oficio No. 8002011EE8247-01 el 16 de agosto de 2011 y que es retomada en el acto acusado, Resolución GG – 579 B del 20 de octubre de 2011, por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la parte actora, en el que se indicó que dicho porcentaje se acoge en razón a que, por la poca demanda de suelo urbano protegido, en el método de mercado se puede emplear por analogía, la misma relación hallada entre un suelo rural y un suelo rural protegido. En



efecto, sobre este punto se lee lo siguiente:

"[...] Si bien es cierto el predio en cuestión del cual hace parte la franja a valorar cuenta con norma específica, es de aclarar que la respectiva franja corresponde a un área de retiro de quebrada, perteneciendo entonces a un suelo urbano protegido, cuya respectiva anotación se hizo en el capítulo No. 6 REGLAMENTACIÓN URBANÍSTICA. Se aclara que a pesar de estar valorándose una parte del predio, el estudio general se orienta a la unidad jurídica para este caso el predio en su totalidad.

Teniendo en cuenta que el método de comparación o de mercado, indica que para establecer el valor comercial del bien, se debe hacer a partir del estudio de las ofertas o transacciones recientes, de bienes semejantes y comparables al Suelo Urbano Protegido, donde éste por sus condiciones específicas en cuanto a norma, se encuentra restringido su uso y edificabilidad, característica que hace que en el mercado exista muy poca demanda para estos predios.

Para este tipo de predios no comercializables, el método de mercado se puede emplear por analogía, donde se adopta la misma relación hallada en la investigación realizada para suelo rural y suelo protegido, arrojando que el valor del m<sup>2</sup> de suelo rural protegido corresponde al 30% del valor del m<sup>2</sup> de suelo rural agrícola. Ahora bien en la zona donde se ubica el predio objeto de estudio se encontraron ofertas de mercado de suelo urbano donde se adoptó \$970.000 por m<sup>2</sup>, a lo cual se le aplicó el mismo porcentaje de participación (30%) para hallar el valor del m<sup>2</sup> del suelo urbano protegido, más en ningún momento se adoptaron valores teniendo como referencia valores de predios en suelo rural. [...]"

Así las cosas, la Sala advierte que, en el avalúo oficial se tuvo en cuenta, entre otras características, que el bien a expropiar está en suelo protegido y que dicha condición no es común en suelo urbano, razón por la cual al valor comercial del bien (sin la condición de suelo protegido) se aplicó el porcentaje hallado entre el suelo rural y el suelo rural protegido, esto es, el 30%, para determinar el valor comercial del bien urbano de suelo protegido, porcentaje que se utilizó por analogía al no ser común la condición de suelo protegido en zona urbana, situación que no implica una equiparación entre zona afectada en zona rural y zona urbana, como lo alega la parte recurrente.

Insiste la parte actora en que el avalúo oficial es equivocado al estimar que el valor del bien se disminuye por estar en suelo protegido pues, en su criterio, dicha circunstancia constituye un valor agregado por ser una zona verde de esparcimiento y recreación, lo que debe considerarse como un aprovechamiento.

Sobre este asunto, revisado el expediente obra dentro de los antecedentes del trámite administrativo oficio con radicado No. R201100015865 por medio del cual la Sociedad Avalúos y Tasaciones de Colombia Valorar S.A. informa que realiza ajustes al avalúo que dio origen a la oferta de compra por considerar que "se presentó un error de apreciación en cuanto al terreno



*a ser negociado, ya que no corresponde a una zona de talud, sino a un área que tiene pleno disfrute desde el punto de vista paisajístico, ambiental y recreativo para la copropiedad*"; sin embargo, dicho avalúo en sus conclusiones no explica las razones para desconocer lo que éste mismo evaluador previamente había afirmado al ratificar el avalúo que dio origen a la oferta de compra, específicamente, sobre que se adoptó el valor del 30% del valor pleno dado al terreno urbanizado, en razón a que el Lote Murano ya había utilizado el índice de construcción permitido en su momento para que pudiera llevarse a cabo la construcción, el área de retiro de la Quebrada ya había aportado para la urbanización que existía y que actualmente ese retiro era un área remanente; inconsistencias que impiden brindar certeza sobre sus conclusiones, además de no obrar las ofertas de mercado sobre inmuebles semejantes que tuvo en cuenta para extraer el precio indemnizatorio aplicando el método comparativo.

La Sala reitera que la carga de atacar la presunción de legalidad y veracidad de que goza el avalúo utilizado por la administración recae sobre el demandante. Para lo cual, no será suficiente señalar y cuestionar los métodos que se utilizaron, sino que se debe convencer al juez del error en el que ha incurrido la Administración al fijar un monto específico para la indemnización.

Esta Corporación se ha pronunciado en repetidas ocasiones, en el sentido de establecer que el justo precio de la indemnización expropiatoria se encuentra amparado por la presunción de legalidad del acto administrativo que lo acoge; lo que significa que el avalúo técnico brinda soporte legal y fáctico al acto administrativo que ordena la expropiación, por lo que deberá ser desvirtuado a través de los medios de prueba establecidos en el ordenamiento jurídico.

Así las cosas, la Sala comparte lo expuesto por el *a quo*, cuando concluye que la condición de suelo protegido constituye una restricción que influye en su valor comercial, pues, no es lo mismo el valor comercial de un bien que no se encuentre con limitaciones y en el cual se pueda desarrollar un proyecto constructivo, a un bien que tiene restricciones en su uso y no se puede urbanizar, lo anterior teniendo en cuenta que el valor comercial corresponde al precio más favorable por el cual se transaría en un mercado donde el comprador y el vendedor actúan libremente, con el conocimiento de las condiciones físicas y jurídicas que lo afectan. En este mismo sentido se pronunció la Sección<sup>28</sup> en providencia de 8 de octubre de 2020 en la cual se indicó que la afectación de retiro por quebrada redunda evidentemente en el precio indemnizatorio indicado en la experticia. En efecto, en dicha oportunidad se señaló:

---

<sup>28</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia de 8 de octubre de 2020, Rad. 05001-23-31-000-2011-00013-01, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.



“[...] 51. Teniendo en cuenta lo anterior, resultan razonables los argumentos consignados en la providencia recurrida, en el sentido de indicar que, de haberse acogido este criterio dentro del avalúo realizado por el auxiliar de justicia designado por el Tribunal, el precio del metro cuadrado sería diferente, pues tal afectación, como se expresó, al tratarse de una zona que no tiene la posibilidad de urbanizarse, compromete claramente el valor finalmente consignado en el dictamen. En consecuencia, la censura propuesta por el recurrente, frente a este aspecto, no está llamada a prosperar. [...]”

Así las cosas, si bien la parte actora pretendía demostrar que en su caso particular dicha restricción no afectaba el valor comercial de la franja de terreno a expropiar, y que, por tanto, el valor del bien urbano en suelo protegido debía ser igual al valor comercial de un bien urbano sin tal restricción, lo cierto es que en el expediente no se logró acreditar dicha situación, pues la prueba que aportó resultó insuficiente para desvirtuar la presunción de legalidad y veracidad de que goza del avalúo oficial que sirvió de fundamento para determinar la indemnización a pagar por el bien expropiado.

Por consiguiente, por las razones expuestas en este acápite, no está llamado a prosperar este motivo de impugnación propuesto por la parte demandante.

### **5.2.3. El cargo de violación de normas superiores**

5.2.3.1. Manifiesta la recurrente que los actos censurados infringen el artículo 35 de la Ley 388 de 1997, que establece la prohibición de construir en las zonas de retiro obligatorio a corriente natural de agua, ya que la obra pública que motivó la expropiación tiene por objeto construir en el retiro de quebrada que es suelo de protección, lo que además de contrariar la norma superior constituye un riesgo para la comunidad.

Sobre el presente asunto, la sentencia recurrida estimó que el artículo 20 del Acuerdo 046 de 2006 señala que los retiros de corrientes de agua son catalogados como suelos de protección, sobre los cuales no puede darse ningún desarrollo constructivo, a excepción de obras públicas que hagan parte del sistema de movilidad o proyectos de interés general que respeten las limitaciones de tales zonas, lo cual armonizado con el artículo 252 del Acuerdo 046 de 2006; la Resolución No. 029 del 25 de febrero de 2008, por medio de la cual se declara situación de urgencia para el proyecto de construcción del puente de la calle 4 Sur sobre el sistema vial del Río Medellín; y la Resolución 824 del 13 de mayo de 2010 que incluyó la obra de la construcción parcial de la Calle 4 Sur de El Poblado permite concluir que no se vulnera la normativa superior.

5.3.3.2. En el anterior contexto se debe resolver si ¿los actos acusados son nulos por vulnerar el artículo 35 de la Ley 388 de 1997, al disponer la expropiación administrativa de una franja de terreno que está ubicada en





suelo de protección, si su destinación es un proyecto de construcción del sistema vial de la entidad municipal?

Para decidir lo pertinente, es preciso señalar que la Ley 388 de 1997 prevé que en los planes de ordenamiento territorial se deberá clasificar el territorio de los municipios en suelo urbano, rural y de expansión urbana, y que a su vez en estas clases se podrán establecer las categorías de suburbano y de protección. Respecto de ésta última categoría la citada normativa señala:

**“ARTICULO 35. SUELO DE PROTECCION. Constituido por las zonas y áreas de terrenos localizados dentro de cualquiera de las anteriores clases, que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos, **tiene restringida la posibilidad de urbanizarse.**”** (Negrita y subrayas fuera del texto original)

De la disposición transcrita, se observa que la condición de suelo protegido involucra una limitación en su uso consistente en la restricción de urbanizar, entendiendo por esta la actuaciones dirigidas a la parcelación de uno o más predios y a la construcción en uno o más de ellos de un conjunto habitacional o residencial con su infraestructura<sup>29</sup>, restricción que no incluye obras que hagan parte del sistema de movilidad o proyectos de espacio público de interés general como el que dio origen a los actos acusados.

<sup>29</sup> Sobre el alcance de la expresión proyectos de urbanización la Sala de Consulta y Servicio Civil en concepto del 4 de julio de 2003, Rad. 1502 con ponencia del consejero César Hoyos Salazar señaló: “[...] Un proyecto consiste básicamente en un plan para la realización de una cosa, un programa para ejecutar una idea; mientras que la palabra “urbanización” tiene dos acepciones: el núcleo residencial urbanizado y la acción y efecto de urbanizar, verbo éste que es definido por el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española como “convertir en poblado una porción de terreno o prepararlo para ello, abriendo calles y dotándolas de luz, pavimento y demás servicios municipales”, en otras palabras, construir un núcleo residencial, como dice el mismo diccionario, un barrio, con sus vías y servicios públicos [...]. || Por consiguiente, esta expresión se refiere, según su sentido natural y obvio, como dispone el Código Civil, en su artículo 28, que se deben interpretar las palabras, a los planes para la construcción de conjuntos residenciales o barrios con vías y servicios, a partir de la parcelación del predio respectivo. || La norma no se debe entender como alusiva a “proyectos de urbanismo”, pues la palabra que emplea, de manera expresa, es “urbanización”, y el urbanismo es un concepto mucho más amplio que el de urbanización, ya que, conforme lo define dicho diccionario, consiste en el “conjunto de conocimientos relativos a la creación, desarrollo, reforma y progreso de las poblaciones según conviene a las necesidades de la vida humana”. [...] El urbanismo es pues, un concepto mucho más vasto que el de urbanización, pues ésta se refiere a la parcelación de uno o más predios y a la construcción en uno o más de ellos de un conjunto habitacional o residencial con su infraestructura, en tanto que el urbanismo se refiere a la proyección y desarrollo de espacios adecuados para una ciudad de forma ordenada, y en consecuencia, engloba el diseño armónico y la construcción articulada con la identidad y el entorno de la ciudad, de plazas, parques, calles y avenidas, urbanizaciones, edificios de apartamentos y de oficinas, zonas comerciales e industriales, colegios y universidades, hospitales y centros de salud, instalaciones militares y de policía, escenarios deportivos, en fin, todo lo que constituye una ciudad. [...]” (Subrayas fuera del texto original)



En efecto, en el resuelve del acto censurado, Resolución 579 de 2011, se indicó que el inmueble expropiado será destinado a la ejecución del Proyecto "Puente de la Calle 4 Sur", de acuerdo a la Resolución 029 del 25 de febrero de 2008, "Por medio del cual se declara situación de urgencia para el proyecto de construcción del puente de la calle 4 Sur sobre el sistema vial del Río Medellín".

En esa misma vía, el artículo 20 del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín, Acuerdo 046 de 2006, establece que en los retiros a corrientes naturales de agua que son suelos de protección se permiten obras que hagan parte del sistema de movilidad de la ciudad o proyectos de espacio público de interés general con las restricciones establecidas en dicho Acuerdo.

Así las cosas, no le asiste razón al recurrente cuando afirma que los actos demandados vulneran el ordenamiento superior por disponer la expropiación por vía administrativa de una franja de terreno ubicada en suelo de protección para la construcción de obras del sistema vial, pues la restricción de la norma que se invoca como vulnerada está dirigida a proyectos de urbanización y no a obras de movilidad como en el presente caso.

Por consiguiente, tampoco encuentra mérito este argumento de la impugnación objeto de examen.

### **5.3. Otros pronunciamientos**

De conformidad con lo establecido en el artículo 171 del CCA modificado por el artículo 55 de la Ley 446 de 1998 hay lugar a condenar en costas a la parte vencida, sólo en la medida en que su conducta sea temeraria porque no le asiste al demandar u oponerse "un fundamento razonable, o hay de su parte una injustificada falta de colaboración en el aporte o práctica de pruebas, o acude a la interposición de recursos con un interés meramente dilatorio"<sup>30</sup>. En el caso concreto, la Sala no advierte que la conducta de la parte demandante puede catalogarse como temeraria, abusiva o de mala fe ni como un ejercicio abusivo de los instrumentos judiciales de los que dispone, así como tampoco de su derecho a acceder a la Administración de Justicia. Por lo tanto, no hay lugar a acceder a su reconocimiento.

Por 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,

<sup>30</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia del 18 de febrero de 1999, exp: 10.775, C. P. Ricardo Hoyos Duque.



**FALLA:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia apelada de 11 de marzo de 2015, proferida por la Sala Sexta de Descongestión, del Tribunal Administrativo de Antioquia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: NO CONDENAR** en costas a la parte demandante, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen para lo de su cargo.

**Cópiese, notifíquese, publíquese y cúmplase.**

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

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**  
Consejero de Estado  
Presidente

**GERMÁN EDUARDO OSORIO  
CIFUENTES**  
Consejero de Estado

**NUBIA MARGOTH PEÑA  
GARZON**  
Consejera de Estado

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ**  
Consejero de Estado

CONSTANCIA: La presente sentencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad y conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.