



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Consejero Ponente: **GUILLERMO VARGAS AYALA**

Bogotá, D. C., 13 de octubre de 2016

Radicación núm.: 05001 2333 000 2014 01080 01
Actor: FRANCISCO JOSÉ DUQUE BECERRA
Demandado: MUNICIPIO DE EL CARMEN DE VIBORAL
Medio de Control: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Referencia: PRECIO INDEMNIZATORIO DE INMUEBLE EXPROPIADO. AVALÚO COMERCIAL.

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la Sentencia del 10 de marzo de 2015 proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante la cual negó las súplicas de la demanda formulada en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra el artículo tercero de la Resolución núm. 2609 de 18 de diciembre de 2013, expedida por el municipio de El Carme de Viboral.

I.- ANTECEDENTES

1.1. Demanda.

En ejercicio de la **acción especial** de nulidad y restablecimiento del derecho que consagra el artículo 71 de la Ley 388 de 1997, FRANCISCO JOSÉ DUQUE BECERRA, a través de apoderado judicial, demandó ante el Tribunal Administrativo de Antioquia al municipio de El Carmen de Viboral (Antioquia), con el objeto de que se accediera a las siguientes:

1.1.1. Pretensiones

“PRIMERO: Que se declare la nulidad del artículo TERCERO de la Resolución 2609 del 18 de diciembre de 2013 emitida por el Alcalde Municipal del Municipio de El Carmen de Viboral, mediante el cual se fijó el precio indemnizatorio ocasionado por la expropiación decretada en su artículo primero, sobre el inmueble ubicado en la calle 30 No. 27-44 de la nomenclatura urbana del municipio de EL CARMEN DE VIBORAL (ANTIOQUIA), identificado con matrícula inmobiliaria 018-133529, cuya descripción, linderos y tradición están contenidos en la escritura pública No. 320 del 9 de marzo de 2012 de la Notaría Única de El Carmen de Viboral, precio indemnizatorio que fue fijado en la suma de CIENTO OCHENTA Y NUEVE MILLONES QUINIENTOS CUARENTA Y CINCO MIL TREINTA Y OCHO PESOS (\$ 189.545.138).

SEGUNDO: Que como consecuencia de la declaración de nulidad parcial de la resolución 2609 del 18 de diciembre de 2013, se restablezca el derecho del demandante y se determine el precio indemnizatorio que el Municipio del Carmen de Viboral debe pagar al señor FRANCISCO JOSÉ DUQUE BECERRA como consecuencia de la expropiación realizada sobre el inmueble descrito en su artículo primero, para que refleje el real valor comercial del inmueble, definido con base en la realidad comercial del inmueble expropiado y del sector en el cual se encuentra ubicado, valor comercial que asciende a la suma de TRESCIENTOS OCHENTA Y DOS MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA Y NUEVE MIL CIENTO VEINTIDOS PESOS M.L. (\$382.349.122,00), o que será equivalente a la suma que sea probada en el proceso, ya sea mayor o menor que la aquí solicitada.

TERCERO: Que como consecuencia de las declaraciones anteriores, solicitamos que se condene al Municipio de El CARMEN DE Viboral a pagar la diferencia entre el precio indemnizatorio fijado en la resolución expropiatoria y el precio que se acredite en el proceso, diferencia que estimamos en la suma de CIENTO NOVENTA Y DOS MILLONES OCHOCIENTOS TRES MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y CUATRO PESOS M.L. (\$192.803.984) del año 2014, o la suma equivalente a la diferencia entre el valor finalmente definido en el proceso y el valor realmente pago.

CUARTO: Que se ordene al Municipio de El Carmen de Viboral que cumpla con la condena impuesta en los términos y condiciones definidos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

QUINTO: Que se condene en costas y agencias en derecho al MUNICIPIO DE EL CARMEN DE VIBORAL.” (Fls. 1 y 2 del cuaderno de primera instancia – Mayúsculas sostenidas y negrillas originales)

1.1.2. Los hechos

(i) El señor FRANCISCO JOSÉ DUQUE BECERRA era propietario de un inmueble ubicado en la Calle 30 No. 27-44 de la nomenclatura urbana del municipio de El Carmen de Viboral (Antioquia), identificado con matrícula inmobiliaria 018-133529, cuya descripción, linderos y tradición están contenidos en la escritura pública No. 320 del 9 de marzo de 2012 de la Notaría Única de El Carmen de Viboral.

(ii) El municipio de El Carmen de Viboral mediante Resolución No. 2228 de 9 de octubre de 2013 expedida por el Alcalde Municipal, inició las diligencias tendientes a la adquisición por enajenación voluntaria o expropiación por vía administrativa del predio antes citado.

(iii) El precio de la oferta de compra del inmueble conforme al avalúo comercial 2013-21 del 29 de agosto de 2013, realizado por la CORPORACIÓN AVALÚOS, ascendió a la suma de CIENTO OCHENTA Y NUEVE MILLONES QUINIENTOS CUARENTA Y CINCO MIL CIENTO TREINTA Y OCHO PESOS (\$189.545.138). La oferta fue registrada en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente al inmueble.

(iv) Una vez notificada la oferta, mediante escrito fechado el 18 de octubre de 2013, el señor DUQUE BECERRA objetó el anterior avalúo, pues consideró que el evaluador solo utilizó uno de los métodos valuatorios, no tuvo en cuenta que se trataba de un inmueble sin construir, ni la ubicación relativa de los diferentes predios en relación con la cercanía a vías y construcciones existentes, y tampoco utilizó el método residual para comprobar el valor del mercado. Para demostrar su inconformidad aportó un avalúo comercial realizado en febrero de 2013 sobre el mismo predio por un evaluador diferente, APOLINAR ESTRADA I., quien está adscrito a la Lonja de Propiedad raíz de Medellín: “[s]u trabajo consistió en evaluar el lote que hace

parte de la franja que ahora expropió el municipio. Este bien (lote matriz) está ubicado en la carrera 28 entre calles 31 y 32 del municipio de El Carmen de Viboral. El evaluador entonces calculó el valor del metro cuadrado en un valor de \$360.000 metro cuadrado, contra el valor consignado por la CORPORACIÓN AVALÚOS, que fue de \$183.796 por metro cuadrado, lo que arroja una diferencia de \$176.204 por metro cuadrado, en contra del propietario expropiado”¹.

(v) El municipio de El Carmen de Viboral mediante comunicación radicada con el número 7164 del 2 de diciembre de 2013 suscrita por el Alcalde Municipal puso en conocimiento del señor DUQUE BECERRA el escrito de 22 de noviembre de 2013 de la CORPORACIÓN AVALÚOS, en el que se ratifica el avalúo realizado.

(vi) En consecuencia, el municipio profirió la Resolución No. 2609 de 18 de diciembre de 2003, en la que ordenó la expropiación del inmueble, acto que se notificó por aviso al actor, quien no interpuso recurso alguno contra esa decisión. El dinero producto de la expropiación fue entregado al demandante el 31 de diciembre de 2013.

(vii) El demandante no está conforme con el valor que le pagó el municipio de El Carmen de Viboral, debido a que el avalúo comercial del inmueble es superior al pagado y a que no se le reconocieron los demás perjuicios derivados de la expropiación. Por lo anterior, para presentar dictamen pericial de parte, se solicitó a CORALONJAS, gremio inmobiliario, que realizara de manera independiente un avalúo del inmueble expropiado, cuyo resultado determinó que el valor de éste es sustancialmente superior y asciende a la suma DE TRESCIENTOS OCHENTA Y DOS MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA Y NUEVE MIL CIENTO VEINTIDÓS PESOS M.L. (\$382.349.122.00). Según las conclusiones de este dictamen pericial, existe una diferencia a favor del demandante de CIENTO NOVENTA Y DOS MILLONES OCHOCIENTOS TRES MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y CUATRO PESOS M.L. (\$192.803.984.00), que resulta de restar al valor real

¹ Folios 3 del cuaderno principal.

comercial del inmueble definido por el perito evaluador el valor reconocido en el acto administrativo cuya nulidad se pretende.

1.1.3. Normas violadas y concepto de la violación.

En opinión de la parte actora el acto administrativo acusado infringe los artículos 61 y 67 de la Ley 388 de 1997, por razones que se concretan en los cargos de violación de normas superiores, falsa motivación y desviación de poder.

1.1.3.1. Violación de normas superiores. Al sustentar esta acusación afirmó: *(i)* Que de acuerdo con los artículos 61 y 67 de la Ley 388 de 1997, el valor de la indemnización debe corresponder al valor comercial del inmueble objeto de expropiación; y *(ii)* Que el municipio demandado vulneró las normas sustantivas en que debía fundarse su decisión al ofrecer comprar y luego expropiar el inmueble por un valor diferente a su valor comercial, pues la suma pagada difiere significativamente del valor comercial que tiene realmente.

1.1.3.2. Falsa motivación. Manifestó como fundamento de este cargo que el acto administrativo que decretó la expropiación administrativa adolece de falsa motivación, en cuanto que tomó como base para calcular el valor del metro cuadrado del lote un valor que no coincide con el valor comercial del inmueble, sin realizar ningún reconocimiento adicional por concepto de daño emergente y lucro cesante.

1.1.3.3. Desviación de poder. Indicó en sustento de esta acusación: *(i)* Que la competencia concedida al municipio demandado para realizar expropiaciones debe ejercerse garantizando que al propietario se le pague un precio justo por el bien expropiado, lo que en el caso objeto de estudio no ocurrió; y *(ii)* Que el municipio realizó la expropiación con base en un avalúo elaborado por una entidad de derecho privado que omitió fundamentarlo técnicamente.

En acápite especial que denominó *“la situación actual de la jurisprudencia de la Corte Constitucional”*, citó *in extenso* apartes de la Sentencia C-476 de 2007, y resaltó de ese pronunciamiento que la indemnización prevista en el artículo 58 de la C.P. es reparatoria *“...ya que ella debe comprender el daño emergente y el lucro cesante que hayan sido causados al propietario cuyo bien ha sido expropiado”*.

1.2. Contestación de la demanda

El municipio de El Carmen de Viboral contestó la demanda por fuera del término de traslado previsto en el numeral 4 del artículo 71 de la Ley 388 de 1997, según consta en el expediente.

II. LA SENTENCIA RECURRIDA

El Tribunal Administrativo de Antioquia en Sentencia del 10 de marzo de 2015, luego de precisar que el problema jurídico consiste en establecer si el avalúo del predio realizado por la entidad pública es o no conforme a la realidad del valor comercial del inmueble expropiado, denegó las súplicas de la demanda. En sustento de esa decisión señaló:

Que la Resolución No. 620 del 23 de septiembre de 2008 *“Por la cual se establecen los procedimientos para los avalúos ordenados dentro del marco de la ley 388 de 1997”* define el método de comparación o de mercado como 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 del avalúo, precisando que tales ofertas o transacciones deberán ser clasificadas, analizadas e interpretadas para llegar a la estimación del valor comercial.

Que el avalúo solicitado por el municipio de El Carmen de Viboral informa sobre i) el reconocimiento en el sitio del predio efectuado el 2 de agosto de 2013 por el experto Juan Gabriel Lugo; ii) los documentos suministrados por la entidad solicitante, correspondientes a la matrícula inmobiliaria No. 018-

133529, la escritura No. 320 del 9 de marzo de 2012 de la Notaría Única de El Carmen de Viboral, la escritura No. 4143 del 27 de diciembre de 1993 de la Notaría 16 de Medellín, la escritura No. 1025 del 21 de febrero de 2007 de la Notaría 12 de Medellín, la ficha predial, y el plano; iii) el uso que se le dará al dictamen; iv) el tipo de labor que se busca; v) la vigencia de la tasación; y vi) las restricciones y limitaciones.

Que el informe elaborado por orden del municipio de El Carmen de Viboral presenta un cuadro comparativo de los valores de mercado correspondiente a cuatro (4) predios, de acuerdo con los siguientes parámetros: i) tipo de inmueble, ii) dirección, iii) tipo de transacción, iv) fuente verificable, v) valor total del inmueble, % de comercialización, valor total negociado, y realiza una discriminación entre la construcción metro cuadrado y el terreno metro cuadrado; y que la construcción del metro cuadrado se encuentra discriminada por el área metro cuadrado y el valor metro cuadrado según CONSTRUDATA, y el análisis del terreno metro cuadrado se encuentra diferenciado en cuanto al área del metro cuadrado para concluir que el límite superior es de \$183.796.

Que el cálculo de valores señala que el terreno tiene un área metro cuadrado de 1.031,28 con un valor unitario de \$183.796 y un valor total de CIENTO OCHENTA Y NUEVE MILLONES QUINIENTOS CUARENTA Y CINCO MIL CIENTO TREINTA Y OCHO PESOS (\$189.545.138).

Que la Corte Constitucional en sentencia C-153 de 1994, con referencia a la carga de la prueba frente a la inconformidad con el valor de la indemnización, sostuvo que al incorporarse al acto de expropiación el valor del inmueble realizado por la entidad pública, éste se encuentra amparado por la misma presunción de legalidad y certeza que se predica de las decisiones de la administración, por lo que corresponde al demandante acreditar que el avalúo comercial es equivocado.

Que el artículo 61 de la Ley 388 de 1997 preceptúa lo siguiente: *“El precio de adquisición será igual al valor comercial determinado por el Instituto Geográfico*

Agustín Codazzi, la entidad que cumpla sus funciones, o por peritos privados inscritos en las lonjas o asociaciones correspondientes, según lo determinado por el Decreto-ley 2150 de 1995, de conformidad con las normas y procedimientos establecidos en el decreto reglamentario especial que sobre avalúos expida el gobierno. El valor comercial se determinará teniendo en cuenta la reglamentación urbanística municipal o distrital vigente al momento de la oferta de compra en relación con el inmueble a adquirir, y en particular con su destinación económica. || La forma de pago del precio de adquisición podrá ser en dinero o en especie, en títulos valores, derechos de construcción y desarrollo, derechos de participación en el proyecto a desarrollar o permuta”.

Que el Consejo de Estado precisó que “el avalúo determina el precio de adquisición de manera que si este no cumple con los requisitos legales que permitan inferir que el valor otorgado fue el resultado de un estudio técnico apropiado, el precio indemnizatorio se verá necesariamente afectado”.

Que el artículo 25 del Decreto Ley 1420 de 1998 se refiere a los diferentes métodos que pueden utilizar las entidades evaluadoras, indicando que: “Para la elaboración de los avalúos que se requieran con fundamento en las Leyes 9 de 1989 y 388 de 1997, se deberá aplicar uno de los siguientes métodos observando los parámetros y criterios mencionados anteriormente o, si el caso lo amerita, varios de ellos: el método de comparación o de mercado, el de renta o capitalización por ingresos, el de costo de reposición o el residual. La determinación de las normas metodológicas para la utilización de ellos, será materia de la resolución de que trata el artículo 23 del presente Decreto. || Para aplicar un método diferente a los enumerados en el inciso anterior, se requiere que previamente se someta a estudio y análisis tanto en los aspectos conceptuales como en las aplicaciones que pueda tener su aplicación. Dicho estudio y análisis serán realizados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y, si éste lo encontrara válido lo adoptará por resolución de carácter general”.

Que el avalúo realizado por solicitud del municipio de El Carmen de Viboral y el aportado por la parte demandante utilizaron el método de comparación de mercado; que este último, además, empleó el método residual; y que el avalúo allegado por el actor relacionó la utilización de cinco (5) ofertas, cuyos parámetros son: tipo de inmueble, dirección negociador, valor metro

cuadrado y valor integral, para concluir un valor de cuatrocientos noventa y cuatro mil trescientos treinta y seis (\$494.336) del metro cuadrado, y adicionalmente tuvo en cuenta una transacción realizada por el municipio de El Carmen de Viboral, en donde se dio un valor por metro cuadrado para el año 2007 de ciento ochenta mil pesos (\$180.000), al cual se le incrementó el IPC más el incremento de la valorización del suelo en sector residencial y/o comercial y/o institucional, incremento año tras año hasta llegar a 2013, dando un resultado del metro cuadrado de trescientos sesenta y nueve mil cuatrocientos treinta y cinco pesos (\$369.435)

Que el dictamen aportado por la parte demandante no logró desvirtuar el avalúo que realizó la entidad demandada.

Que si bien es cierto el avalúo al realizar el estudio de los valores del mercado determina que los tipos de inmueble que sirvieron para comparar los valores del mercado corresponden a casas, también lo es que diferenció el área construida del valor del terreno y el valor de la construcción del valor del terreno, como puede observarse en el cuadro correspondiente al estudio de los valores del mercado, obrante en el folio 26 del expediente; que en ese contexto, uno es el valor del metro cuadrado de la construcción, según CONSTRUDATA y otro muy distinto el valor del metro cuadrado del terreno; y que este último fue considerado en el avalúo ordenado por la entidad demandada, de acuerdo con el artículo 10 de la Resolución 620 de 23 de septiembre de 2008, expedida por el Director General del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Que no obstante que el terreno y la casa no son bienes semejantes, el avalúo separó estos dos conceptos para determinar su valor exclusivamente en el valor del metro cuadrado de los terrenos de las casas que sirvieron para la comparación del valor del mercado: el avalúo informa en el acápite de “[d]escripción del inmueble”, que “[c]orresponde a un lote de terreno plano sin construcciones”.

Que el avalúo indica las direcciones de las cuatro (4) casas que sirvieron de comparación, situadas en la Urbanización San Fernando y en la Zona Centro; que al considerar las fuentes verificables, dos de ellas corresponden a Comfama Tienda de Vivienda, lo cual no es materia de reproche, de acuerdo con la función de la Caja de Compensación, sino que tiene por finalidad servir de fuente de consulta y verificación de la información considerada para la comparación, por lo que no procede rechazar el dictamen por esta condición; y que el avalúo de la entidad pública determinó el uso del suelo y señaló el potencial de desarrollo desde el punto de vista legal.

Que el dictamen aportado por el demandante indica que además del método de comparación o de mercado, empleó el método residual, el cual lo define el artículo 4º de la Resolución 620 de 2008²; que el avalúo no presenta un análisis de la factibilidad comercial del proyecto, es decir, la real posibilidad de vender lo proyectado; que, sin embargo, el avalúo se limita a actualizar el valor de la transacción anterior, de acuerdo con el IPC; y que, en ese orden, el avalúo aportado por la demandante no logró desvirtuar el realizado por el municipio de El Carmen de Viboral.

Que en aplicación de lo dispuesto por el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en concordancia con los artículos 365 y 366 del Código General del Proceso, se condena en costas al señor Francisco José Duque Becerra a favor del municipio de El Carmen de Viboral, condena que se fija la suma de nueve

² “Artículo 4o. *Método (técnica) residual.* Es el que busca establecer el valor comercial del bien, normalmente para el terreno, a partir de estimar el monto total de las ventas de un proyecto de construcción, acorde con la reglamentación urbanística vigente y de conformidad con el mercado del bien final vendible, en el terreno objeto de avalúo. || Para encontrar el valor total del terreno se debe descontar, al monto total de las ventas proyectadas, los costos totales y la utilidad esperada del proyecto constructivo. Es indispensable que además de la factibilidad técnica y jurídica se evalúe la factibilidad comercial del proyecto, es decir la real posibilidad de vender lo proyectado. || Parágrafo. Este método (técnica) debe desarrollarse bajo el principio de mayor y mejor uso, según el cual el valor de un inmueble susceptible de ser dedicado a diferentes usos será el que resulte de destinarlo, dentro de las posibilidades legales y físicas, al económicamente más rentable, o si es susceptible de ser construido con distintas intensidades edificatorias, será el que resulte de construirlo, dentro de las posibilidades legales y físicas, con la combinación de intensidades que permita obtener la mayor rentabilidad, según las condiciones de mercado”.

millones seiscientos cuarenta mil pesos (\$9.640.000), por concepto de agencias en derecho.

III.- EL RECURSO DE APELACIÓN

El apoderado de la parte actora interpuso en forma oportuna recurso de apelación contra la Sentencia del 10 de marzo de 2015. En sustento de la impugnación afirmó:

Que en el avalúo contratado por la entidad expropiante se explica que éste fue realizado siguiendo el *“método comparativo de mercado”*, metodología que de acuerdo con el artículo 1º de la Resolución 620 de 2008 del IGAC consiste en una *“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 del avalúo. Tales ofertas o transacciones deberán ser clasificadas, analizadas e interpretadas para llegar a la estimación del valor comercial”*; que de esa norma se extrae que la esencia de dicha metodología valuatoria es la *comparación entre bienes que sean semejantes*, pues es precisamente esta equivalencia, debidamente ajustada, lo que garantiza que el valor comercial fijado sea lo más cercano posible al valor comercial que se pagaría por el inmueble, siendo éste el monto mínimo que repare el daño por la expropiación realizada; y que una vez establecido que la semejanza entre los inmuebles comparados es esencial para la adecuada tasación, se debe esclarecer la categoría de las operaciones jurídicas que se comparan, a lo que se responde con la norma antes citada, la cual reglamenta la posibilidad de comparar tanto ofertas como transacciones, que serán procesadas para estimar el valor del inmueble.

Que *“[e]n el dictamen utilizado por la entidad expropiante, no existe inconformidad con las categoría negociales comparadas en éste, pues se ponderaron los valores por metro cuadrado de cuatro ofertas”*; y que *“[e]ste argumento fue rechazado por el Tribunal quien se limitó simplemente a afirmar que “[e]l avalúo indica las direcciones de cuatro casas que sirvieron*

*de comparación, situadas en la Urbanización San Fernando y en la Zona Centro, cuando fue claro que el reproche frente al dictamen de la Corporación Avalúos se establece con relación a la semejanza y comparabilidad de los inmuebles utilizados para hacer la comparación*³.

Que lo que no observó el Tribunal y vicia al dictamen -y por lo tanto a la expropiación- es lo relativo a la comparabilidad de las transacciones, con fundamento en tres reproches:

- Primero, la omisión de determinar el radio de ubicación geográfica de los bienes comparados, pues el evaluador no se tomó el trabajo de por lo menos señalar la localización de dichos inmuebles, error en el que también incurrió el Tribunal. En la técnica valuatoria aceptada existe un radio máximo de localización para que el precio fijado sea lo más fiel posible, el cual de acuerdo con lo expresado por la perito en la audiencia de sustentación del dictamen era máximo de tres (3) cuadras. Esta situación, sin embargo, no fue considerada por el evaluador del municipio de El Carmen de Viboral.
- Segundo, tomar de “Comfama Tienda de Vivienda” dos (2) de las cuatro (4) ofertas comparadas para fijar el precio: esta fuente de consulta no puede ser tomada en cuenta como insumo para comparar el valor del inmueble expropiado, toda vez que esta caja de compensación familiar tiene como objeto servir de puente para la obtención de subsidios familiares y fomentar la vivienda de interés social, lo cual no guarda ninguna relación, equivalencia o semejanza con el bien expropiado.
- Tercero -y más grave error-, se comparan “casas” para fijar el valor comercial de un “lote”, lo que ratifica que no existe correspondencia en las comparaciones efectuadas, así en el trabajo realizado por la CORPORACIÓN AVALÚOS se contemplara la elaboración de dos columnas, una para el lote y otra para las construcciones, pues la

³ Fl. 280 del cuaderno principal.

realidad comercial enseña que cuando un inmueble urbano construido se vende, la definición del precio se hace de manera global sin distinguir entre el valor del lote y el de la edificación.

Que si a los anteriores cuestionamientos se le suma el hecho de que en el avalúo oficial se omitió hacer mención al uso del suelo que para el predio expropiado contemplaba el Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio, puede concluirse que el avalúo no refleja el valor comercial del inmueble y que bajo ninguna circunstancia podía servir como base para fijar el monto de la indemnización expropiatoria y mucho menos para una sentencia que desestime las pretensiones justas de la demanda; que, además, el avalúo del demandado no aparece debidamente aprobado por Comité de Avalúos alguno, el que se requiere para dotarlo de alguna credibilidad; y que el valor del metro cuadrado de una casa no se puede comparar con el del metro cuadrado del inmueble expropiado, ya que un lote con vocación comercial, residencial e industrial de más de mil metros no puede tener el mismo valor proporcional de una casa cuya única vocación es servir como vivienda.

Que atendiendo a las mismas consideraciones en relación con la metodología del método comparativo, el demandante aportó un dictamen pericial practicado por dos evaluadores afiliados a CORALONJAS, en el cual se corrigen los errores y omisiones del avalúo realizado por la CORPORACIÓN AVALÚOS; que este dictamen fue debidamente sustentado en audiencia por los dos peritos y fue tan diáfana su exposición que la única pregunta que realizó la apoderada del municipio demandado fue acerca de la posibilidad de que los predios pudieran ser objeto de devaluación; y que este avalúo aportado por el actor sí tiene en cuenta el uso del suelo de acuerdo con el PBOT Municipal y además se encuentra debidamente aprobado por un Comité de Avalúos.

Que la comparación fue hecha también con base en ofertas, como en el avalúo contratado por el municipio demandado, pero en este caso: i) se

trató de inmuebles cercanos dentro del radio de localización geográfica, debidamente identificados y constatables en cuanto a su ubicación dentro del radio de tres (3) cuadras; ii) se trató de inmuebles que tienen la misma categoría de “lotes” y no de “casas”, lo que garantiza la homogeneidad, semejanza o equivalencia para realizar la comparación, ponderación y adopción del precio comercial real del inmueble; y iii) se realizó con fuentes de consulta que aportaron información sobre predios similares sin tener en consideración predios de naturaleza diferente como lo hizo la CORPORACIÓN AVALÚOS, que realizó la comparación con vivienda de interés social y/o prioritaria; que todas estas cualidades del dictamen aportado fueron ratificadas y probadas en la audiencia de contradicción del dictamen; que este dictamen sí refleja el valor comercial real del inmueble, el cual debería ser el monto mínimo de la indemnización expropiatoria que debería recibir el demandante; que el valor comercial establecido en el dictamen pericial aportado fue objeto de validación y ratificación de firmeza mediante su convalidación con el “método residual”, hecho que fue debidamente explicado en la audiencia de contradicción del dictamen; y que como no se pidió ninguna aclaración ni se objetó el dictamen, dicha aceptación tácita de la metodología empleada y de los resultados debió ser tenida en cuenta por el Tribunal, pues, contrario a lo afirmado por éste, el demandante sí logró desvirtuar el avalúo realizado por la entidad demandada.

Que el municipio de El Carmen de Viboral no contestó la demanda ni presentó excepciones, comportamiento procesal que, de acuerdo con la legislación procesal (art. 97 del C.G.P⁴. y art. 95 del CPC⁵), tiene efectos

⁴ C.G.P. “ARTÍCULO 97. FALTA DE CONTESTACIÓN O CONTESTACIÓN DEFICIENTE DE LA DEMANDA. La falta de contestación de la demanda o de pronunciamiento expreso sobre los hechos y pretensiones de ella, o las afirmaciones o negaciones contrarias a la realidad, harán presumir ciertos los hechos susceptibles de confesión contenidos en la demanda, salvo que la ley le atribuya otro efecto. // La falta del juramento estimatorio impedirá que sea considerada la respectiva reclamación del demandado, salvo que concrete la estimación juramentada dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación del requerimiento que para tal efecto le haga el juez”.

⁵ C.P.C. “ARTÍCULO 95. FALTA DE CONTESTACION DE LA DEMANDA. <Artículo derogado por el literal c) del artículo 626 de la Ley 1564 de 2012. Rige a partir del 1o. de enero de 2014, en forma gradual, en los términos del numeral 6) del artículo 627> <Artículo modificado por el artículo 1, numeral 44 del Decreto 2282 de 1989. El nuevo texto es el siguiente:> La falta de contestación de la demanda o de pronunciamiento expreso sobre los hechos y pretensiones de ella, o las afirmaciones o negaciones contrarias a la realidad, serán apreciadas por el juez como indicio grave en contra del demandado, salvo que la ley le atribuya otro efecto”.

probatorios; que tampoco dicho municipio atendió la obligación legal de remitir los antecedentes administrativos del acto acusado (art. 175 de la Ley 1437 de 2011), omisión ésta de la que debe conocer la autoridad disciplinaria competente; y que frente a un comportamiento procesal como el de la parte demandada, sorprende que en la sentencia apelada no se haga mención de ello y sí, en cambio, se sancione al demandante con una injusta condena en costas, simplemente por el hecho de tratar de hacer valer sus derechos de ciudadano.

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

La **parte actora** reitera los argumentos expuestos en el recurso de apelación al fallo de primera instancia, e insiste en que en el avalúo oficial se *“cometió un grave error en cuanto a la homogeneidad del objeto de cada una de las cuatro (4) ofertas comparadas, pues los predios ni eran semejantes ni eran comparables y en consecuencia no reflejan el valor comercial real del inmueble expropiado”*, y en que *“lo que se reprocha y se evidencia con el dictamen de parte aportado al proceso, es que el avalúo que fundamenta los actos administrativos demandados careció de elementos comparativos frente a la semejanza de los inmuebles utilizados para realizar el avalúo”*⁶.

El **municipio de El Carmen de Viboral** no intervino en esta etapa del proceso.

El **Ministerio Público** no rindió concepto.

V.- CONSIDERACIONES

5.1. El problema jurídico a resolver.

⁶ Fls. 13 a 19 del cuaderno de segunda instancia.

El presente asunto se contrae a establecer la legalidad del artículo tercero de la Resolución 2609 de 18 de diciembre de 2013, expedida por el Municipio de El Carmen de Viboral, *“Por la cual se dispone la expropiación por vía administrativa de un inmueble con todas sus mejoras y anexidades”*, cuyo tenor es el siguiente:

**“RESOLUCION
No. 2609
18 DIC 2013**

**POR LA CUAL SE DISPONE LA EXPROPIACIÓN POR VÍA ADMINISTRATIVA
DE UN INMUEBLE CON TODAS SUS MEJORAS Y ANEXIDADES**

EL ALCALDE DE EL CARMEN DE VIBORAL

En uso de sus facultades legales, en especial las otorgadas por la Ley 9ª de 1989, y los artículos 58, 63, 64 y 65 y siguientes de la Ley 388 de 1997, y los Acuerdos Municipales No. 074 de 2007, 004 de 2008 y 043 de 2010, y

CONSIDERANDO:

[...]

Resuelve:

ARTÍCULO PRIMERO: OBJETO: Ordenar la expropiación por vía administrativa de un inmueble con todas las mejoras y anexidades, cuyo titular del derecho real de dominio es el Señor FRANCISCO JOSÉ DUQUE BECERRA, inmueble ubicado en la Calle 30 No. 27-44 de la nomenclatura urbana del Municipio de El Carmen de Viboral, distinguido con matrícula inmobiliaria 018-133529, cuya descripción, área y linderos según Escritura Pública No. 320 del 9 de Marzo de 2012 de la Notaría Única del Círculo Notarial del Municipio de El Carmen de Viboral, son:

“AREA AFECTADA POR CIRCUNVALAR: Un lote de terreno con sus demás mejoras y anexidades, destinado para la conformación de la vía circunvalar con un área de 1.031.28 metros cuadrados, comprendido por los siguientes linderos: Por el Occidente con andén y zona verde que lo separan de los lotes 5-12, 5-11, 5-10, 5-9, 5-8, 5-7; Por el Sur y Oriente con predios del Municipio de El Carmen de Viboral; Por el Norte con propiedad de Marta Edilma Agudelo de Duque y David Fernando Duque Agudelo.

[...]

ARTÍCULO TERCERO: PRECIO DE LA INDEMNIZACIÓN: EL VALOR TOTAL de la indemnización por la franja de terreno segregada del bien inmueble de mayor extensión, conforme al avalúo comercial número 2013-21 del día 29 de Agosto de 2013, realizado por la Corporación Avalúos, asciende a la suma de CIENTO OCHENTA Y NUEVE MILLONES QUINIENTOS CUARENTA Y CINCO MIL CIENTO TREINTA Y OCHO PESOS (189.545.138).

[...]”. (Fls. 30 a 33 del cuaderno principal – Mayúsculas sostenidas y negrillas originales. Subrayas de la Sala para destacar el aparte demandado).

5.2. El fundamento del recurso de apelación

El apelante considera que el Tribunal erró al decir que el demandante no logró desvirtuar el avalúo comercial en que se sustentan los actos acusados, pues es claro que éste no refleja el real valor comercial del inmueble expropiado y por ende no podía servir como base para fijar el monto de la indemnización. A su juicio, en la sentencia de primera instancia se desconoció:

- Que en el avalúo comercial en que se sustentó el acto acusado pese a que se utiliza el método comparativo de mercado -que tiene por objeto el estudio *de bienes semejantes y comparables*-, no existe homogeneidad en los bienes comparados, pues éstos no son semejantes ni comparables: en criterio del actor, no es válido determinar el valor de un lote de terreno comparándolo con el valor de unas casas.

Para el demandante, aunque se contempló en el estudio elaborar dos columnas, una para el lote y otra para las construcciones, la realidad comercial enseña que cuando un inmueble urbano construido se vende, la definición de su precio se hace de manera global sin distinguir entre el valor del lote y el de la edificación. Y agrega que, el valor del metro cuadrado de una casa no se puede comparar con el del metro cuadrado del inmueble expropiado, ya que un lote con vocación comercial, residencial e industrial de más de mil metros cuadrados no puede tener el mismo valor proporcional de una casa cuya única vocación es servir como vivienda, menos aun si se trata de una vivienda de interés social.

- Que en el avalúo comercial se omitió determinar el radio de ubicación geográfica de los bienes comparados, lo cual de acuerdo con la técnica valuatoria aceptada es necesario para que el precio fijado sea lo más fiel posible al real, siendo dicho radio en este caso de máximo de tres (3) cuadras, tal y como lo indicó la perito en la audiencia de sustentación del dictamen aportado al proceso.

- Que en el avalúo dos (2) de las cuatro (4) ofertas comparadas para fijar el precio se tomaron de “Comfama Tienda de Vivienda”, fuente que no es válida para comparar el valor del inmueble expropiado, ya que se trata de una caja de compensación familiar que tiene como objeto servir de puente para la obtención de subsidios familiares y fomentar la vivienda de interés social, lo cual no guarda ninguna relación, equivalencia o semejanza con el bien expropiado.
- Que en el avalúo se omitió hacer mención al uso del suelo contemplado para el predio expropiado en el Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio.
- Que el avalúo no aparece debidamente aprobado por Comité de Avalúos alguno.

Estima así mismo el apelante que el Tribunal no consideró el dictamen pericial aportado con la demanda y sustentado en audiencia por los peritos que lo rindieron, no obstante que éste si cumple con todos los requerimientos legales.

5.3. El análisis de la impugnación.

5.3.1. Consideraciones generales sobre el precio indemnizatorio en la expropiación administrativa, el avalúo comercial de los inmuebles, y la carga de la prueba sobre la incorrección del avalúo oficial.

a.- Para resolver el problema jurídico que plantea este asunto, es pertinente reiterar el pronunciamiento contenido en la Sentencia de 14 de mayo de 2009⁷, en el que se precisaron los elementos que debe contener la

⁷ Sentencia proferida en el proceso con radicación núm. 05001-23-31-000-2005-03509-01, C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta. El criterio expuesto en este fallo se ha reiterado, entre otras muchas, en las Sentencias de 10 de marzo de 2011 (Exp. núm. 05001-23-31-000-2004-03941-01, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno); 17 de marzo de 2011 (Exp. núm. 25000-23-24-000-2005-00273-01, C.P. María Elizabeth González García); 30 de agosto de 2012 (Exp. núm. 25000-23-24-000-2004-00477-01, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno); 7 de febrero de 2013 (Exp. núm. 2008-01204-01, C.P. María Elizabeth González García), 26 de septiembre de 2013 (Exp. núm. 63001-2331-000-2007-00025-01, C.P. Guillermo Vargas Ayala) y 31 de julio de 2014 (Exp. núm. 05001-2331 000 2008 00032 01, C.P. Guillermo Vargas Ayala).

indemnización que se realiza como consecuencia de una expropiación administrativa. Al respecto dijo la Sala:

“En ese orden de ideas, cuando un particular se ve constreñido por el Estado a transferirle una porción de su patrimonio por motivos de utilidad pública o de interés social debidamente determinados por el legislador, tiene derecho al pago de una indemnización de carácter reparatorio y pleno, que comprenda tanto el valor del bien expropiado, como el que corresponda a los demás perjuicios que se le hubieren causado, tal como lo han precisado en forma reiterada la H. Corte Constitucional y el H. Consejo de Estado.

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

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

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

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

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

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

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

Como corolario de lo expuesto, debe entenderse que la decisión de expropiar un bien del dominio privado, comporta necesariamente la obligación de indemnizar el daño, todo el daño y nada más que el daño, esto es, sin pecar por exceso o por defecto, pues es claro que una indemnización que exceda los límites de lo justo, o que resulte ser parcial o incompleta, se aparta del postulado de justicia consagrado por el constituyente.

Así las cosas, toda indemnización que se torne írrita o injusta ocasiona un menoscabo o desmedro económico al patrimonio de la persona afectada con la expropiación, a quien le asiste el derecho subjetivo de ser indemnizada conforme a la garantía constitucional ya mencionada. En caso contrario, el asunto podrá ser objeto de acción contencioso-administrativa, puesto que ésta es procedente respecto del precio, cuando el expropiado considere incumplido el mandato de que la indemnización sea justa y plena.”

b.- Para cumplir con los fines de la indemnización en los términos anotados, la Administración cuenta con mecanismos legales que le permitan fijar el precio indemnizatorio y la forma de su pago. Este precio indemnizatorio según lo dispuesto en el artículo 67 de la Ley 388 de 1997 comprende, además del precio de adquisición del inmueble -que se establece conforme al avalúo que para dichos efectos realice la entidad correspondiente-, el daño emergente y el lucro cesante e igualmente los demás perjuicios que merezcan ser reparados para garantizar una indemnización plena. En relación con el precio de adquisición el artículo 61 de la citada ley prevé lo siguiente:

“El precio de adquisición será igual al valor comercial determinado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la entidad que cumpla sus funciones, o por peritos privados inscritos en las lonjas o asociaciones correspondientes, según lo determinado por el Decreto-ley 2150 de 1995, de conformidad con las normas y procedimientos establecidos en el decreto reglamentario especial que sobre avalúos expida el gobierno. El valor comercial se determinará teniendo en cuenta la reglamentación urbanística municipal o distrital vigente al momento de la oferta de compra en relación con el inmueble a adquirir, y en particular con su destinación económica.

La forma de pago del precio de adquisición podrá ser en dinero o en especie, en títulos valores, derechos de construcción y desarrollo, derechos de participación en el proyecto a desarrollar o permuta.” (Resalta la Sala)

En consecuencia, el avalúo comercial del inmueble determina el precio de adquisición, de manera que si éste no cumple con los requisitos legales que permitan inferir que el valor otorgado fue el resultado de un estudio técnico apropiado, el precio indemnizatorio se verá necesariamente afectado. Ahora bien, para que ello no ocurra, la entidad que realice el avalúo debe seguir las reglas contempladas en el **Decreto 1420 de 1998** *“por el cual se reglamentan parcialmente el artículo 37 de la Ley 9 de 1989, el artículo 27 del Decreto-ley 2150 de 1995, los artículos 56, 61, 62, 67, 75, 76, 77, 80, 82, 84 y 87 de la Ley 388 de 1997 y el artículo 11 del Decreto-ley 151 de 1998, que hacen referencia al tema de avalúos”*.

El artículo 1º del Decreto 1420 de 1998 establece que las disposiciones contenidas en dicha norma reglamentaria tienen por objeto señalar las normas, procedimientos, parámetros y criterios para la elaboración de los avalúos por los cuales se determinará el valor comercial de los bienes inmuebles, para la ejecución, entre otros, de los siguientes eventos: “[...] 4. *Adquisición de inmuebles a través del proceso de expropiación por vía administrativa [...]*”.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2º del Decreto 1042 de 1998, se entiende por **valor comercial** de un inmueble el precio más favorable por el cual éste se transaría en un mercado donde el comprador y el vendedor actuarían libremente, con el conocimiento de las condiciones físicas y jurídicas que afectan el bien. La determinación del valor comercial de los inmuebles la harán, a través de un avalúo, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la entidad que haga sus veces o las personas naturales o jurídicas de carácter privado registradas y autorizadas por las lonjas de propiedad raíz del lugar donde se ubiquen los bienes objeto de la valoración (art. 3º *ibídem*). En los artículos 20 a 26 de esta norma reglamentaria se definen los parámetros y criterios para la elaboración de los avalúos, entre los que se destacan los siguientes:

(i) El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la entidad que cumpla sus funciones y las personas naturales o jurídicas registradas y autorizadas por

las lonjas en sus informes de avalúo, especificarán el método utilizado y el valor comercial definido independizando el valor del suelo, el de las edificaciones y las mejoras, si fuere el caso, y las consideraciones que llevaron a tal estimación (art. 20).

(iii) Los siguientes parámetros se tendrán en cuenta en la determinación del valor comercial: a) La reglamentación urbanística municipal o distrital vigente al momento de la realización del avalúo en relación con el inmueble objeto del mismo; b) La destinación económica del inmueble; c) Para los inmuebles sometidos al régimen de propiedad horizontal, el avalúo se realizará sobre las áreas privadas, teniendo en cuenta los derechos provenientes de los coeficientes de copropiedad; d) Para los inmuebles que presenten diferentes características de terreno o diversidad de construcciones, en el avalúo se deberán consignar los valores unitarios para cada uno de ellos; e) Dentro de los procesos de enajenación y expropiación, que afecten parcialmente el inmueble objeto del avalúo y que requieran de la ejecución de obras de adecuación para la utilización de las áreas construidas remanentes, el costo de dichas obras se determinarán en forma independiente y se adicionará al valor estimado de la parte afectada del inmueble para establecer su valor comercial; f) Para los efectos del avalúo de que trata el artículo 37 de la Ley 9ª de 1989, los inmuebles que se encuentren destinados a actividades productivas y se presente una afectación que ocasione una limitación temporal o definitiva a la generación de ingresos provenientes del desarrollo de las mismas, deberá considerarse independientemente del avalúo del inmueble, la compensación por las rentas que se dejarán de percibir hasta por un período máximo de seis (6) meses; g) Cuando el objeto del avalúo sea un inmueble declarado de conservación histórica, arquitectónica o ambiental, por no existir bienes comprables en términos de mercado, el método utilizable será el de reposición como nuevo, pero no se descontará la depreciación acumulada, también deberá afectarse el valor por el estado de conservación física del bien. Igualmente, se aceptará como valor comercial de dicho inmueble el valor de reproducción, entendiéndose por tal el producir el mismo bien, utilizando los materiales y tecnología con los cuales se construyó, pero debe

tenerse en cuenta las adecuaciones que se le han introducido; y h) La estratificación socioeconómica del bien (art. 21).

(iii) Así mismo, para la determinación del valor comercial de los inmuebles se deberán tener en cuenta por lo menos las siguientes características: a) Para el terreno: aspectos físicos tales como área, ubicación, topografía y forma; clases de suelo: urbano, rural, de expansión urbana, suburbano y de protección; las normas urbanísticas vigentes para la zona o el predio; tipo de construcciones en la zona; la dotación de redes primarias, secundarias y acometidas de servicios públicos domiciliarios, así, como la infraestructura vial y servicio de transporte; en zonas rurales, además de las anteriores características deberá tenerse en cuenta las agrológicas del suelo y las aguas; y la estratificación socioeconómica del inmueble; b) Para las construcciones: el área de construcciones existentes autorizadas legalmente; los elementos constructivos empleados en su estructura y acabados; las obras adicionales o complementarias existentes; la edad de los materiales; el estado de conservación física; la vida útil económica y técnica remanente; y la funcionalidad del inmueble para lo cual fue construido; c) Para bienes sujetos a propiedad horizontal, las características de las áreas comunes; d) Para los cultivos: la variedad; la densidad del cultivo; la vida remanente en concordancia con el ciclo vegetativo del mismo; el estado fitosanitario; y la productividad del cultivo, asociada a las condiciones climáticas donde se encuentre localizado (art. 22).

(iv) Para la elaboración de los avalúos que se requieran con fundamento en las Leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997, se deberá aplicar uno de los siguientes métodos observando los parámetros y criterios mencionados anteriormente o, si el caso lo amerita, varios de ellos: el método de comparación o de mercado, el de renta o capitalización por ingresos, el de costo de reposición o el residual (art. 25). Cuando las condiciones del inmueble objeto del análisis permitan la aplicación de uno o más de los métodos enunciados en el artículo anterior, el evaluador debe realizar las estimaciones correspondientes y sustentar el valor que se determine (art. 26).

En desarrollo de las facultades conferidas por la ley y la norma reglamentaria comentada, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi expidió la **Resolución número 620 de 2008** *“Por la cual se establecen los procedimientos para los avalúos ordenados dentro del marco de la Ley 388 de 1997”*. Esta resolución establece las normas metodológicas para la realización y presentación de los avalúos.

c.- De otro lado, es preciso anotar que, conforme lo precisó la Sala en la citada Sentencia de 14 de mayo de 2009, los avalúos efectuados en el contexto de un proceso de expropiación administrativa deben contener unas características mínimas que garanticen el cumplimiento de los principios de publicidad, transparencia y contradicción, objetivo que se cumple cuando el afectado conoce certeramente todos los criterios y estudios de comparación tenidos en cuenta para fijar el precio de adquisición. Al respecto se señaló que: *“[N]o basta simplemente con anunciar en el avalúo cuál fue el método empleado en su elaboración o con señalar que en su diseño se dio estricta aplicación a las disposiciones de la Ley 388 de 1997, en el Decreto 1420 de 1998 y en la Resolución 762 del mismo año, pues **de conformidad con los principios de publicidad, transparencia y contradicción que gobiernan la gestión administrativa y por razón de la lealtad debida a los administrados, las comparaciones efectuadas deben ser explicitadas y dadas a conocer al propietario del inmueble cuyo traspaso forzoso se pretende, quien como resulta obvio pensar, tiene todo el derecho de saber cuáles fueron los criterios y parámetros de comparación que se tuvieron en cuenta y cuáles las operaciones que se realizaron para determinar el monto de la respectiva indemnización expropiatoria.** De ninguna otra manera podría el particular entrar a controvertir un avalúo, cuando el valor asignado a cada metro cuadrado aparezca infundada e inexplicablemente señalado por el titular de la potestas expropiandi, sin que se conozca en el fondo de dónde se dedujo ese valor ni cuáles fueron las negociaciones inmobiliarias, las ofertas o los avalúos recientes que sirvieron de parámetro para realizar la mencionada comparación”* (Negrillas agragadas)

Así mismo, debe destacarse, a la luz de la jurisprudencia reiterada de la Sala, que al haberse incorporado el avalúo comercial del inmueble valor en el texto de los actos administrativos demandados, *“debe entenderse que el mismo se encuentra amparado por la misma presunción de legalidad y de certeza que se predica de las decisiones de la administración, lo cual admite desde luego prueba en contrario”*. En tales circunstancias -precisa la Sala en la Sentencia del 14 de mayo de 2009- ***“el actor tiene la carga de demostrar en el proceso que el avalúo oficial es equivocado, demostrando precisamente su incorrección”***.

5.3.2. El caso concreto: el avalúo comercial del inmueble expropiado a través del acto acusado.

Mediante el artículo 3º de la Resolución 609 de 2013 acusada, el municipio de El Carmen de Viboral determinó que el valor total de la indemnización por la franja de terreno segregada del bien inmueble expropiado asciende a la suma de CIENTO OCHENTA Y NUEVE MILLONES QUINIENTOS CUARENTA Y CINCO MIL CIENTO TREINTA Y OCHO PESOS (189.545.138), conforme al **avalúo comercial número 2013-21 del 29 de agosto de 2013** realizado por la Corporación Avalúos.

En el proceso obra copia de este avalúo comercial⁸, del cual se destacan para los fines de este asunto los siguientes aspectos:

“3. Descripción del inmueble

3.1. Dirección: carrera 32 No. 26-29

3.2. Barrio: El Eden

3.3. Características particulares: Corresponde a un lote de terreno plano sin construcciones.

3.4. Servicios e infraestructura: Cuenta con servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado.

3.5. Destinación actual: Predio urbano ubicado en el Barrio El Eden, del Municipio de El Carmen de Viboral – Antioquia, el cual actualmente no cuenta con explotación económica. La zona es de uso cívico institucional.

3.6. Topografía y Relieve: El terreno presenta topografía plana.

3.7. Linderos: Los Linderos del Lote considerados para la valoración fueron los que se encuentran estipulados en la escritura pública No. 320 del 09/03/2012 de la Notaría Única del Carmen de Viboral.

⁸ Folios 32 a 43 del cuaderno principal.

4. Factibilidad de Aprovechamiento: Partiendo del Principio Universal de la Tasación, de que el Suelo vale de acuerdo al máximo provecho que se pueda obtener de él y debido a que la ubicación del Lote se encuentra en una zona de uso cívico institucional, se realiza la estimación del valor del predio considerando la factibilidad de aprovechamiento (Mayor y Mejor Uso) según el potencial desarrollable desde el punto de vista legal (PBOT) y más factible desde la óptica del mercado.

De ese análisis y como resultado del estudio y las tendencias más probables del mercado, desde un punto de vista inmobiliario y normativo, el aprovechamiento del bien inmueble actual es actividades múltiples.

5. Aspectos Legales y Jurídicos del Bien

5.1. Procedencia y Titulación: El predio en estudio y anteriormente descrito fue adquirido por el propietario actual Francisco José Duque Becerra mediante escrituras de venta No. 4143 del 27/12/1993 Notaría dieciséis de Medellín y 1025 del 21/02/2007 Notaría doce de Medellín.

5.2. Derechos de Propiedad a Valorar: El total de los Derechos de Propiedad sobre el lote, están en una Matrícula Inmobiliaria a nombre del Señor Francisco José Duque Becerra.

5.3. Explotación Económica: Actualmente no cuenta con explotación económica.

5.4. Oferta y Demanda: De acuerdo a las consultas, análisis e investigaciones realizadas, se considera que el enfoque de valoración se debe realizar según el uso del suelo estipulado (PBOT), en lo que se refiere al estimativo de valor que se dictamina en el presente informe, a juicio del experto, será el que más se aproxime al Valor Comercial del bien en estudio.

6. Metodología del Avalúo

6.1. Método Comparativo de Mercado.

Este método valuatorio que consiste en deducir el precio por comparación de transacciones, oferta, demanda y avalúos de inmuebles similares o equiparables, previo ajuste de tiempo, conformación y localización, entre otros, la cual es debidamente ordenada, verificada y homologada, para este caso en particular se analizaron ofertas existentes en la zona.

Para conformar un estimativo de valor sobre el Inmueble en estudio se investigó y se evaluó de forma estadística el comportamiento del mercado, para aproximarse con un admisible grado de certidumbre al Valor más razonable de los bienes en el sector, de características similares a las del bien en estudio y que a su vez estos sean aprovechables, o que ya estén siendo aprovechados de maneras similares a las que se permiten en el lote en estudio. Para el análisis del inmueble se evalúan diferentes factores tanto positivos como negativos que afectan el inmueble e influyen directamente en el valor por metro cuadrado de éste, basados en la consideración de las características físicas del área, topografía y usos factibles según el PBOT.

7. Estudio de Valores del Mercado.

TIPO DE INMUEBLE	DIRECCIÓN	TIPO DE TRANSACCIÓN	FUENTE VERIFICABLE	VALOR TOTAL DEL INMUEBLE	% COMERCIALIZACIÓN M2	VALOR TOTAL NEGOCIADO	CONSTRUCCIÓN M2		TERRENO M2	
							ÁREA m2	V/m2 Según Construdata	ÁREA m2	V/m2
Casa	Urbanización San Fernando	Oferta	Comfama Tienda de Vivienda	\$59.800.000	100%	\$59.800.000	46,00	\$1.117.441	46,00	\$182.599
Casa	Urbanización San Fernando	Oferta	Comfama Tienda de Vivienda	\$63.500.000	100%	\$63.500.000	48,95	\$1.117.441	48,95	\$179.801

Casa	Zona Centro	Oferta	Tel: 6149035 Cel: 3113208438 3206901509	\$270.000.000	95%	\$265.500.000	300,00	\$670.000	300,00	\$185.000
Casa	Zona Centro	Oferta	Tel: 6149035 Cel: 3113208438 3206901509	\$180.000.000	91%	\$163.800.000	130,00	\$1.081.320	130,00	\$178.680
									PROMEDIO	\$181.510
									NÚMERO DE DATOS	4
									DESVIACIÓN ESTANDAR	2.460,17
									COEFICIENTE DE VARIACIÓN	1,36
									RAIZ N	2,00
									T-STUDENT	1,858
									LÍMITE SUPERIOR	\$183.796
									LÍMITE INFERIOR	\$179.225

8. Cálculo de valores:

CALCULOS DE VALORES			
CONCEPTO	ÁREA M2	V/R UNITARIO	VALOR TOTAL
TERRENO	1.031.28	\$183.796	\$189.545.138
VALOR TOTAL			\$189.545.138

9. Conclusiones y Recomendaciones:

El citar números de escrituras de adquisición, de propiedad horizontal, no implica un estudio de títulos completos sobre el inmueble. Por tanto el tasador no asume responsabilidades sobre los mismos.

La revisión, modificación o impugnación del presente avalúo se puede solicitar dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha, en que la entidad que realizó el avalúo lo ponga en conocimiento del solicitante. Artículo 15 decreto 1420 de 1998 del IGAC.

10. AVALÚO COMERCIAL: (189.545.138) CIENTO OCHENTA Y NUEVE MILLONES QUINIENTOS CUARENTA Y CINCO MIL CIENTO TREINTA Y OCHO PESOS M.L.”

Según observa la Sala, en el avalúo comercial en el que se sustentó el municipio de El Carmen de Viboral para expedir el acto acusado y cuyo resultado se incorporó a éste, el evaluador acudió al “**MÉTODO DE COMPARACIÓN O DE MERCADO**”, definido en la siguiente forma por el artículo 1º de la Resolución 620 de 2008 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi: “*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*” (resalta la Sala). Los artículos 10 y 11 de esta Resolución establecen las siguientes reglas para la aplicación del método de comparación o de mercado:

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

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

Para los inmuebles sujetos al régimen de propiedad horizontal se debe presentar el valor por metro cuadrado de área privada de construcción.

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

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

“ARTÍCULO 11. DE LOS CÁLCULOS MATEMÁTICOS ESTADÍSTICOS Y LA ASIGNACIÓN DE LOS VALORES. Cuando para el avalúo se haya utilizado información de mercado de documentos escritos, estos deben ser verificados, confrontados y ajustados antes de ser utilizados en los cálculos estadísticos.

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

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

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

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

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

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

Al confrontar el avalúo oficial con las reglas contenidas en el Decreto 1420 de 1998 y en la Resolución 620 de 2008 del IGAC, encuentra la Sala que le

asiste razón al recurrente al afirmar que dicho avalúo carece de las exigencias establecidas para adelantar una labor de este tipo conforme al método de comparación o de mercado.

En efecto, la mencionada técnica valuatoria 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, requisito esencial que no se cumplió en este caso, puesto que se efectuó la comparación utilizando como ejemplo casas (algunas de interés social), bienes inmuebles éstos distintos al expropiado, que corresponde a un lote de terreno plano sin construcción. Y aunque en el avalúo, en tratándose de las casas, se individualizó el valor del terreno y el valor de la construcción, es claro que no es equiparable el valor de un terreno ya utilizado para la construcción de vivienda con el valor de un terreno que, como lo señala el mismo avalúo, tiene como uso potencial “*actividades múltiples*” y no solo vivienda.

Además de lo anterior, encuentra la Sala que el actor, contrario a lo sostenido por el Tribunal de primera instancia, sí demostró otras incorrecciones en el avalúo oficial, entre las que se destaca la falta de indicación de la reglamentación urbanística municipal vigente respecto del inmueble objeto de avalúo, requisito éste indispensable en la determinación del avalúo comercial de acuerdo con lo previsto en el artículo 21 del Decreto 1420 de 1998. Este elemento del avalúo comercial sí aparece señalado en el dictamen de parte aportado al proceso, en el cual se indica que “[d]e conformidad con el Acuerdo 074 de 2007, por medio del cual se ajusta y se revisa el Plan Básico de Ordenamiento Territorial PBOT del municipio, el inmueble avaluado se encuentra ubicado en la Unidad Espacial de Funcionamiento UEF CENTRO”, y que el inmueble de la referencia posee la siguiente normatividad: “*Clasificación del Suelo: Urbano*”, “*Tratamiento: Uso de actividad múltiple*”, en el que se permiten el uso institucional, comercial y residencial.

De otro lado, también encuentra la Sala que en el avalúo oficial a pesar de que se acudió a información de ofertas, no se hizo mención explícita de la fecha de publicación del medio del cual se obtuvo la información (art. 10º de la Res. 620 de 2008), lo que impide determinar si se trata o no de ofertas transacciones recientes que puedan servir de soporte válido de la comparación efectuada. Así mismo, el avalúo oficial carece de información relativa al tipo de construcciones en la zona y a la infraestructura vial y servicios de transporte en la zona, la cual es relevante en la determinación del avalúo comercial del inmueble objeto de expropiación, conforme al artículo 22 del Decreto 1420 de 1998.

Finalmente, aunque en el avalúo se afirma que *“[p]ara el análisis del inmueble se evalúan diferentes factores tanto positivos como negativos que afectan el inmueble e influyen directamente en el valor por metro cuadrado de éste, basados en la consideración de las características físicas del área, topografía y usos factibles según el PBOT”*, no se especifican cuáles son esos factores ni se hace ninguna valoración de ellos.

Así las cosas, es claro para la Sala que el avalúo oficial no se ajusta en estricto rigor a las exigencias establecidas en la normativa jurídica sobre elaboración de avalúos comerciales, puesto que carece de la fundamentación técnica necesaria y suficiente que soporte sus conclusiones. Esta circunstancia, como se ha puesto de presente en otras oportunidades frente a casos similares, conduce a que se afecte negativamente el precio indemnizatorio y se vulnere por ende el derecho del particular a la indemnización plena, debiéndose fijar nuevamente el dicho precio conforme al procedimiento ordenado expresamente en el artículo 71 de la Ley 388 de 1997.

En efecto, en Sentencia del 26 de septiembre de 2013⁹, reiterada el 28 de agosto de 2014¹⁰, la Sala refiriéndose a este punto precisó que *“[como] el*

⁹ Sentencia proferida en el proceso con radicación número 63001 2331 000 2007 00025 01, C.P. Guillermo Vargas Ayala.

¹⁰ Sentencia proferida en el proceso con radicación número 25000 2324 000 2004 01147 01, C.P. María Claudia Rojas Lasso.

avalúo practicado dentro del proceso de expropiación administrativa objeto de este litigio no cumple con los requisitos reseñados y, teniendo en cuenta que este constituye la herramienta de la cual se sirve la Administración para fijar el precio de adquisición del inmueble y que su falta de rigurosidad afecta negativamente el precio indemnizatorio, se violenta el derecho a la indemnización plena que tiene el particular”. Y Agregó que “cuando en un caso como el presente se comprueba que el avalúo realizado es irregular por no cumplir con los mínimos técnicos, el precio indemnizatorio tiene que ser nuevamente fijado” y que, en consecuencia, “se deberá proceder conforme lo dispone el artículo 71 de la Ley 388 de 1997, para que el Tribunal de origen realice la diligencia de que trata el literal b) del numeral 7 de ese artículo, de forma tal que se profiera el correspondiente auto de liquidación y ejecución de la sentencia”.

El dictamen de parte aportado al proceso no se tiene en cuenta por la Sala para efectos de determinar el avalúo comercial del inmueble, en consideración a que la ley prevé expresamente el procedimiento a seguir cuando se revoque la sentencia de primera instancia para declarar la nulidad del acto acusado y ordenar el restablecimiento del derecho, y a que, en todo caso, dicho dictamen no cumple tampoco en estricto rigor las exigencias establecidas en la normativa jurídica sobre elaboración de avalúos comerciales, pues aunque en él si se comparan ofertas de bienes semejantes (lotes de terreno), no se indica expresamente la fecha de la publicación de la información utilizada en el estudio, requisito exigido en la Resolución 620 de 2008 del IGAC.

5.4. Conclusión

En consecuencia, la Sala revocará la sentencia apelada y, en su lugar, declarará la nulidad del artículo tercero de la resolución acusada, por ser violatorio de las normas superiores en que debían fundarse. Para efectos del restablecimiento del derecho, se deberá proceder conforme lo dispone el artículo 71 de la Ley 388 de 1997, para que el Tribunal de origen realice la diligencia de que trata el literal b) del numeral 7 de ese artículo, de forma tal

que se profiera el correspondiente auto de liquidación y ejecución de la sentencia.

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,

FALLA:

PRIMERO.- REVÓCASE la sentencia de 10 de marzo de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante la cual se denegaron las pretensiones de la demanda y, en su lugar, decrétese la NULIDAD del artículo tercero de la Resolución 2609 de 18 de diciembre de 2013, expedida por el Municipio de El Carmen de Viboral, *“Por la cual se dispone la expropiación por vía administrativa de un inmueble con todas sus mejoras y anexidades”*.

SEGUNDO.- Para efectos de restablecer el derecho conculcado y fijar el precio indemnizatorio, una vez se encuentre en firme la presente providencia, por Secretaría remítase el expediente al Tribunal de origen para que este inicie el trámite de liquidación y ejecución de la sentencia conforme lo dispone el Numeral 7 del artículo 71 de la Ley 338 de 1997.

TERCERO. - NEGAR las demás pretensiones de la demanda.

Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

Cópiese, notifíquese, publíquese y cúmplase.

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

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Presidente

MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ

GUILLERMO VARGAS AYALA