



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Consejera ponente: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Bogotá D.C., treinta y uno (31) de mayo de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 25000-23-24-000-2007-00512-02

Actor: ASOCIACIÓN SOCIEDAD DE SAN VICENTE DE PAUL DE BOGOTÁ

Demandado: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO (IDU)

Asunto: Nulidad y restablecimiento del derecho (art. 85 CCA). Sentencia de segunda instancia. Precio de bien en expropiación administrativa

La Sala procede a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de 8 de julio de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "C" en Descongestión, que (i) declaró probada la objeción por error grave del dictamen pericial y (ii) denegó las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1.1. LA DEMANDA¹

La **ASOCIACIÓN SOCIEDAD DE SAN VICENTE DE PAUL DE BOGOTÁ**, por conducto de apoderado, presentó² demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra el INSTITUTO DE

¹ Folios 2-13 del cuaderno 1.

² El 14 de diciembre de 2007 (fl. 13vto del cuaderno 1).



DESARROLLO URBANO (IDU), a efectos de obtener las siguientes declaraciones y condenas:

“1. Que es nula la **resolución No. 2751 de junio 22 de 2007**, por medio de la cual se determinó la expropiación por vía administrativa de la zona de terreno que se segrega del inmueble ubicado en la calle 193 No. 41 – 20 de la ciudad de Bogotá, D.C., matrícula inmobiliaria No. 50N-867256, por abuso de poder de parte de la demandada en cuanto a la determinación del valor del precio indemnizatorio que se debía reconocer a los propietarios y, en especial, a la demandante por cuanto el mismo es írrito frente al valor comercial real del mismo.

2. Que es nula la **resolución No. 3123 del 12 de julio de 2007**, a través de la cual se modificó la resolución No. 2751 de junio 22 de 2007, por abuso de poder de parte de la demandada en cuanto a la determinación del valor del precio indemnizatorio que se debía reconocer a los propietarios y, en especial, a la demandante por cuanto el mismo es irrito frente al valor comercial real del mismo.

3. Que es nula la **resolución No. 4347 de septiembre 11 de 2007**, a través de la cual se resolvieron los recursos de reposición interpuestos y se declaró agotada la vía gubernativa, por abuso de poder de parte de la demandada en cuanto a la determinación del valor del precio indemnizatorio que se debía reconocer a los propietarios y, en especial, a la demandante por cuanto el mismo es irrito frente al valor comercial real del mismo y, por los fundamentos que tuvo en cuenta para despachar, en forma desfavorable, los argumentos que mi representada propuso en el recurso de reposición interpuesto.

4. Que es nula la **resolución No. 4444 de septiembre 18 de 2007**, a través de la cual se modificó la resolución No. 3123 de julio 12 de 2007, por abuso de poder de parte de la demandada en cuanto a la determinación del valor del precio indemnizatorio que se debía reconocer a los propietarios y, en especial, a la demandante por cuanto el mismo es írrito frente al valor comercial real del mismo.

5. Que, a título de restablecimiento del derecho, se condene a la entidad demandada, INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO, a pagar a la demandante el valor comercial real que corresponde a su porcentaje de participación en el predio objeto de expropiación, conforme a la cifra que se establezca en el curso del proceso a través de prueba pericial.

6. Que se condene a la demandada en costas, agencias en derecho y gastos procesales”³.

1.2. HECHOS

El libelista los narró así:

El INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO, con fundamento en lo establecido en los artículos 59 y 66 de la ley 388 de 1997 y el artículo

³ Folios 4-5 del cuaderno 1.



491 del Decreto Distrital 619 de 2000, expidió la Resolución 6974 del 19 de diciembre de 2006, modificada por la Resolución No. 1439 del 30 de marzo de 2007, por medio de la cual determinó la adquisición de terrenos –en los que la demandante tiene una participación del 25%– requeridos para la ejecución proyecto de Terminal de Transporte Satélite para el Norte de Bogotá, por el procedimiento de expropiación por vía administrativa.

La **ASOCIACIÓN SOCIEDAD DE SAN VICENTE DE PAUL DE BOGOTÁ**, según comunicación No. 045120 de mayo 23 de 2007, rechazó la oferta de compra realizada por la demandada y, de conformidad con lo previsto en el artículo 68 de la ley 388 de 1997, el término previsto para la enajenación voluntaria venció el 20 de junio de 2007 sin que hasta esa fecha se llegara a un acuerdo formal contenido en promesa de compraventa, haciéndose procedente la expropiación administrativa.

Mediante resolución No. 2751 de junio 22 de 2007 el IDU ordenó la expropiación por vía administrativa del predio que se describe en el artículo primero de la parte resolutive de dicho acto administrativo; del mismo modo, determinó como valor del precio indemnizatorio la suma de SEIS MIL DOSCIENTOS NUEVE MILLONES NOVECIENTOS SESENTA Y SEIS MIL PESOS M/CTE. (\$ 6.209.966.000.00.), lo cual corresponde a **CIENTO CINCUENTA Y CINCO MIL PESOS M/CTE (\$155.000.00.)** el metro cuadrado.

Mediante Resolución No. 3123 de julio 12 de 2007, se modificó la resolución No. 2751 de junio 22 de 2007 en el artículo tercero de la parte resolutive, que hace alusión a la forma de pago del precio indemnizatorio.

Mediante Resolución No. 4347 de septiembre 11 de 2007, el IDU, confirmó la Resolución 2751 de junio 22 de 2007 y su modificatoria No. 3123 de julio 12 de 2007, al desatar los recursos de reposición interpuestos contra tales actos administrativos.

Mediante Resolución 4444 de septiembre 18 de 2007, la mencionada entidad modificó la resolución No. 3123 de julio 12 de 2007 en su artículo tercero, referente a la forma de pago y confirmándola en todo lo demás.



1.3. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

La empresa accionante invocó como violados los artículos 61 y 67 de la Ley 388 de 1997, por cuanto, a su juicio, el precio fijado por el IDU fue “írrito”, en tanto la “Cámara de Propiedad Raíz”, quien realizó el avalúo del que se valió la demandada, en un primer momento, calculó el precio por metro cuadrado de los terrenos en \$425.000, luego en \$220.000 y finalmente en **\$155.000**, por medio de sendos documentos, todos ellos, según dijo, elaborados de forma “anti técnica”.

En relación con los reparos materiales hacia tales avalúos, y especialmente contra el último mencionado, expresó:

“En el presente caso, la Asociación Sociedad San Vicente de Paul de Bogota, recibió en donación, el 25% del predio denominado El Cangrejal, que a no dudarlo, es el mejor lote que existe en Bogotá urbanizable no urbanizado, con mas de trescientos cincuenta metros de frente sobre la Autopista Norte de Bogotá, ubicado como los Honorables Magistrados lo saben, entre la Urbanización Marantá y los grandes almacenes Mackro y Tugó.

(...)

El conocimiento que el IDU y seguramente Ustedes tienen, de las normas contenidas en el decreto 190 de 2004 y el decreto 327 del mismo año, me eximen de transcribirlas textualmente; baste decir que el predio denominado el Cangrejal, se encuentra dentro del Listado de Tramos de Ejes Viales para la Localización de Comercio Metropolitano y, consecencialmente, se considera Área Urbano Integral Múltiple, lo que difiere sustancialmente con las características y la estratificación que dan los evaluadores contratistas del IDU, desconociendo totalmente los decretos antes mencionados, entre otras muchas falencias e ilegalidades en que incurre.

Como se advirtió, al sur del predio se encuentra la Urbanización Maranta clasificada como estrato número cinco; al norte está localizado el Hipermercado Mackro [sic], que evidentemente corresponde a comercio de Escala Metropolitana; al oriente del predio se encuentra el Colegio San Carlos, de uso dotacional, lo que hace incomprensible, que el avalúo haya considerado como desarrollo del mismo, vivienda de interés social y vivienda estrato tres, magnificando la contra-evidencia de dicho estudio”⁴.

Por lo anterior, consideró que los actos enjuiciados adolecen de falsa motivación, infracción de norma superior y desviación de poder.

1.4. TRÁMITE EN PRIMERA INSTANCIA

⁴ Folios 6-7 del cuaderno 1.



El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “B”, en auto adiado 24 de enero de 2008⁵ admitió la demanda, y dispuso las notificaciones y demás trámites de rigor, de acuerdo con los artículos 71-4 de la Ley 388 de 1997 y 207-4 del CCA.

Por medio de auto de 5 de junio de 2008⁶, decretó la práctica de un dictamen judicial pericial, para que determinara el precio por el que debía ser expropiado el bien de la sociedad demandante, para lo cual designó a uno de los auxiliares de la justicia, quien allegó las conclusiones de la experticia el 16 de diciembre de 2008⁷, en el que tasó el precio por metro cuadrado el terreno en cuestión en **\$330.000**.

El IDU solicitó⁸ que se ampliara el dictamen rendido, en cuanto a las condiciones de modo, tiempo y lugar que tuvo en cuenta; y que se aclarara la metodología empleada para determinar el valor arrojado y los documentos que le sirvieron de soporte al mismo.

La parte demandante objetó⁹ por error grave el mismo dictamen y su consecuente aclaración¹⁰, por considerar que el precio esgrimido por el perito no se ajusta a la realidad, comoquiera que el valor del metro cuadrado sobre el que se cobra el impuesto predial es de \$630.000 y que la sociedad realizó una venta posterior de otros terrenos ubicados en la misma zona a razón de \$747.664 por metro cuadrado, de lo cual aportó respaldos documentales.

También lo hizo el IDU¹¹, por considerar que el perito desconoce la realidad del predio, la normativa vigente al momento de la expropiación y las técnicas que deben orientar ese tipo de experticias, de acuerdo con el Decreto 1420 de 1998 y demás disposiciones concordantes; máxime cuando desde entonces las condiciones del mercado han variado, por tanto, un avalúo actual conduciría a un enriquecimiento sin justa causa en favor de la parte demandante.

⁵ Folios 54-55 del cuaderno 1.

⁶ Folios 75-76 del cuaderno 1.

⁷ Folios 1-33 del cuaderno 2.

⁸ Folios 128-129 del cuaderno 1.

⁹ 130-132 y 196-198 del cuaderno 1.

¹⁰ Folios 160-165 del cuaderno 1.

¹¹ Folios 228-231 del cuaderno 1.



En auto de 4 de marzo de 2013¹², por motivos de descongestión, se remitió el expediente a la Subsección "C" en Descongestión de la Sección Primera del mismo Tribunal.

1.4. CONTESTACIÓN¹³

Por conducto de apoderada, el IDU se opuso a las pretensiones de la demanda, al considerar que las resoluciones demandadas se ajustaron a derecho.

Precisó que la sociedad demandante no fue quien rechazó la oferta de compra hecha por la entidad, sino otros propietarios del predio, a quienes se les advirtió que si los demás no hacían lo propio, procedería la expropiación, que fue lo que, en efecto ocurrió.

Explicó que el artículo 15 del Decreto 1420 de 1998 faculta a la administración a solicitar la revisión del avalúo, y con base en ello fue que la Cámara de Propiedad Raíz realizó dos modificaciones al inicial, hasta que se produjo el definitivo y que arrojó el valor de \$155.000 por metro cuadrado, que cumple con la normativa aplicable y que sirvió de base a la expropiación.

Aclaró que carece de sustento jurídico argumentar que la norma aplicable sobre la Autopista norte costado oriental corresponde a "Área Urbana Integral", pues dicha calificación corresponde únicamente a predios hasta de cinco hectáreas con dos condiciones: tener 250 metros de frente y, no superar los 250 metros de fondo; medidas que excede el terreno expropiado.

Aseguró que los suelos urbanos con tratamiento de desarrollo (terreno urbanizable no urbanizado) solo se podrá desarrollar previa adopción del POZ¹⁴ y de los respectivos planes parciales que este defina, y sobre esa base se determinó el valor a pagar por metro cuadrado, por plusvalía y por cargas.

Advirtió que no es posible reconocer indemnización alguna por daño emergente o lucro cesante, toda vez que en el predio en cuestión no se identificó ningún tipo de actividad económica y/o construcción.

¹² Folio 248 del cuaderno 1.

¹³ Folios 59-73 del cuaderno 1.

¹⁴ Plan de ordenamiento zonal.



Propuso las siguientes excepciones: (i) legalidad de los actos demandados y de la actuación del IDU, por avenirse al marco jurídico que los gobierna; (ii) inepta demanda por falta de requisitos formales, ante su falta de claridad y precisión; (iii) cumplimiento de requisitos legales para la elaboración del avalúo, al adecuarse a los criterios fijados por el Decreto 1420 de 1998; y (iv) las que oficiosamente declare el juzgador.

1.5. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN PRIMERA INSTANCIA

La parte **demandante**¹⁵ reiteró las razones de hecho y de derecho esbozadas en la demanda. La entidad **demanda**¹⁶ replicó en gran parte los argumentos esgrimidos en su contestación al escrito iniciático y en su objeción al dictamen pericial. El **Ministerio Público** no rindió concepto.

1.6. SENTENCIA APELADA¹⁷

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “C” en Descongestión, a través de fallo de 8 de julio de 2013, resolvió:

“PRIMERO.- DECLÁRESE no probadas las excepciones de ineptitud sustantiva de la demanda por falta de requisitos formales propuesta para la parte accionada y las demás decididas con el fondo de la demanda.

SEGUNDO.- DECLÁRESE probada la objeción por error grave del dictamen rendido por el perito evaluador Kennedy José Gámez y procédase por Secretaría conforme a lo señalado en el Artículo 239 del Código de Procedimiento Civil.

TERCERO.- DENIÉGENSE las pretensiones de la demanda, por las razones expuestas en el presente proveído”¹⁸.

En cuanto a las objeciones al dictamen pericial refirió que “... *de su simple lectura se obtiene que fueron conducentes las apreciaciones del IDU cuando sostuvo que la experticia contiene, una serie de afirmaciones que no llegan a conclusión alguna, no son producto de un estudio que de plena claridad sobre el tema*”¹⁹. Por tal motivo, las

¹⁵ Folios 252-254 del cuaderno 1.

¹⁶ Folios 255-268 del cuaderno 1.

¹⁷ Folios 270-314 del cuaderno 1.

¹⁸ Folio 213 del cuaderno 1.

¹⁹ Folio 287 del cuaderno 1.



declaró probadas, “... pero no por las razones que expone al apoderado de la parte demandante que se concentran en puntualizar sus argumentos de demanda...”²⁰, a los cuales se refirió en lo sucesivo de la sentencia.

En efecto, en relación con la legalidad de los actos censurados, destaco la importancia, naturaleza y fundamentos normativos de la expropiación como figura jurídica, en especial cuando se realiza por vía administrativa.

Seguidamente, arguyó que estos se avinieron al ordenamiento constitucional y legal definido en materia de requisitos y procedimientos, en tanto se fundaron en un avalúo efectuado por la Lonja Inmobiliaria, realizado con todas las especificaciones técnicas del caso.

Así mismo, expresó que el avalúo que sirvió de soporte al IDU fue acorde con las normas urbanísticas del Distrito, en la medida en que describió el terreno con tal fidelidad, ponderando los índices de ocupación y construcción aplicables, y decantando la existencia un plan parcial, con plena aplicación de los métodos de “costos de reposición” y “residual”, previstos en las leyes 9 de 1989 y 388 de 1997, al cual, además, se adjuntó un estudio potencial de desarrollo, entre otros muchos detalles.

Finalmente, destacó que la sociedad actora no logró acreditar su dicho y, por ende, se mantiene incólume la presunción de legalidad que caracteriza los actos administrativos.

1.7. RECURSO DE APELACIÓN²¹

La parte accionante pidió que “se revoque la sentencia de primera instancia y, en su lugar, se acceda a las pretensiones incorporadas en el escrito de la demanda”²².

Se refirió a lo irregular que le resulta que previo a la expropiación se realizaran tres avalúos distintos, cada uno más lesivo que el anterior, en los que el “precio no se compadecía con la ubicación, características y condiciones del predio, que tiene más de 350 metros

²⁰ Folio 289 del cuaderno 1.

²¹ Folios 316-322 del cuaderno 1.

²² Folios 316 del cuaderno 1.



de frente, y que está ubicado al frente del conocido 'Centro Comercial Santa Fe', con posibilidades de desarrollar, dentro del mismo proyecto, centros comerciales, edificios de oficinas, edificios de viviendas, de estratos similares"²³.

A partir de ello destacó que, tales características eran las que pretendía ilustrar por vía de testimonios y a partir del dictamen pericial que ordenó el *a quo*, pero al observar los errores del practicado lo objetó, contraprobando su dicho con el soporte documental del impuesto predial y un contrato de compraventa, de los cuales surgía que el precio por metro cuadrado del terreno oscilaba entre \$630.000 y \$747.664, lo cual lo motivó, además, a solicitar la realización de otra experticia. Tan errada estaba la experticia rendida por el auxiliar de la justicia que el Tribunal aceptó la tacha formulada por el IDU.

En tal sentido, el apelante destacó:

"Nótese que, si para el Honorable Tribunal de Descongestión, el dictamen rendido (...) no tenía las calidades de un dictamen pericial, por no ser técnico, ni sustentado, **lo que procedía, era el decreto de un segundo dictamen**, que sí tuviera las calidades necesarias para que fuera calificado como una prueba pericial.

Al desechar el Tribunal de Descongestión, ese inicial estudio sin técnica ni sustento, no podía dejar el proceso sin prueba pericial, porque se violaba, no sólo el debido proceso, sino el derecho de defensa de la SOCIEDAD SAN VICENTE DE PAÚL, así como su derecho de acceso a la administración de justicia, en el sentido en que ha sido entendido por la Honorable Corte Constitucional'.

Entenderán los Señores Magistrados del Consejo de Estado, que el ciudadano que acude a la administración de justicia, no tiene ninguna injerencia, así como ninguna responsabilidad, en la designación de un auxiliar de la justicia, designado y precalificado por ella, como lo atestigua la licencia de auxiliar que exhibe el señor Gámez Rodríguez y que por esa potísima razón, **no podía el Tribunal de Descongestión, desechar ese "estudio", sin decretar una que realmente reuniera las calidades de una prueba pericial**, dejando huérfana a la SOCIEDAD SAN VICENTE DE PAÚL, de una prueba que solicitó oportunamente, en el ejercicio de su derecho fundamental a la defensa"²⁴ (Negrillas de la Sala).

Acto seguido se refirió al "deber legal" que conduce al juzgador a decretar pruebas de oficio cuando la búsqueda de la verdad y la justicia así lo exige; luego de lo cual pidió "... *revocar la sentencia de primera instancia, ordenar la práctica de una prueba pericial que*

²³ Folio 318 del cuaderno 1.

²⁴ Folios 319-320 del cuaderno 1.



pueda ser considerada como tal, preservando así los derechos de la asociación SOCIEDAD DE SAN VICENTE DE PAUL DE BOGOTÁ”

1.8. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA

La parte **demandante**²⁵ reiteró los argumentos expuestos a lo largo de la primera instancia (demanda, alegatos, apelación), y precisó que al *ad quem* debe acceder a las súplicas de la demanda, con base en el soporte de impuesto predial aportado u ordenando un nuevo dictamen pericial.

La parte **demandada**²⁶ ofreció razones similares a las que defendió en el decurso del proceso hizo lo propio, con base en las cuales concluyó que se debe confirmar el fallo apelado, en tanto considera que se ajusta a derecho en todas sus partes.

II. CONSIDERACIONES

2.1. COMPETENCIA

Esta Sala es competente para conocer del recurso de apelación, de conformidad con lo establecido por el artículo 129 del CCA, en concordancia con el Acuerdo de Descongestión No. 357 de 5 de diciembre de 2017, suscrito entre las Secciones Primera y Quinta de esta Corporación.

2.2. CUESTIÓN PREVIA

El Consejero de Estado Carlos Enrique Moreno Rubio manifestó impedimento²⁷ para conocer el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de 8 de julio de 2013, toda vez que como magistrado del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “B” suscribió el auto de 5 de junio de 2008, a través de las cuales se decretaron y denegaron algunas pruebas.

El Consejero, consideró estar incurso en la causal 2ª del artículo 141 del Código General del Proceso –anteriormente contenida en el mismo numeral del artículo 150 del Código de Procedimiento Civil–.

²⁵ Folios 60-70 del cuaderno principal.

²⁶ Folios 72-80 del cuaderno principal.

²⁷ Folio 112 del cuaderno principal.



La Sala acepta su impedimento y lo separa del conocimiento del caso al constatar la materialización de la causal, luego de advertir que a folio 75 del cuaderno 1 obra las providencias a las que hace referencia, ya que, de conformidad con el alcance de la causal invocada, esta se configura por “*Haber conocido del proceso o realizado cualquier actuación en instancia anterior, el juez, su cónyuge, compañero permanente o algunos de sus parientes indicados en el numeral precedente*”.

2.3. PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde a la Sala, de cara a los planteamientos esbozados en el escrito de apelación, determinar si hay lugar a confirmar, modificar o revocar la decisión de primera instancia que negó las pretensiones de la demanda, para lo cual resulta necesario establecer si es posible (i) tasar el valor del metro cuadrado del predio expropiado de conformidad con el soporte de impuesto predial aportado por la sociedad actora y (ii) destrabar el *sub judice* sin el decreto de un nuevo dictamen pericial, ante la prosperidad de una objeción grave contra la experticia inicial.

Se itera que la decisión en el *sub judice* se hará conforme a las voces y límites que consagra el artículo 357 del CPC, cuya literalidad impone el espectro competencial del *ad quem*, al consagrar que no podrá enmendar la providencia en la parte que no fue objeto del recurso²⁸.

2.4. CASO CONCRETO

Los actos administrativos demandados fueron dictados dentro del marco de la expropiación administrativa de que tratan los artículos 63 y siguientes de la **Ley 388 de 1997**²⁹, que en su artículo 67 dispone lo concerniente a la “indemnización y forma de pago”, así:

“Artículo 67º.- Indemnización y forma de pago. En el mismo acto que determine el carácter administrativo de la expropiación, se deberá indicar el valor del precio indemnizatorio que se reconocerá a los propietarios, el cual

²⁸ Valga recordar que a esta generalidad el legislador extraordinario previó la excepción de la necesaria e indispensable modificación sobre puntos íntimamente relacionados con la reforma a la decisión que deba hacer, situación que en este caso no acontece.

²⁹ Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.



será igual al avalúo comercial que se utiliza para los efectos previstos en el artículo 61 de la presente Ley. Igualmente se precisarán las condiciones para el pago del precio indemnizatorio, las cuales podrán contemplar el pago de contado o el pago entre un cuarenta (40%) y un sesenta por ciento (60%) del valor al momento de la adquisición voluntaria y el valor restante en cinco (5) contados anuales sucesivos o iguales, con un interés anual igual al interés bancario vigente en el momento de la adquisición voluntaria” (Negrillas de la Sala).

Por su parte, el artículo 61 *ejusdem* contempla:

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

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

En desarrollo de estas premisas normativas, se expidió el Decreto 1420 de 1998³⁰, en cuyo artículo 21 fija como parámetros para la determinación comercial dentro del respectivo avalúo: **“La reglamentación urbanística municipal o distrital vigente al momento de la realización del avalúo en relación con el inmueble objeto del mismo”**.

Como se ve, la determinación del valor comercial del bien a expropiar debe considerar para efectos del avalúo, las normas urbanísticas vigentes al momento del mismo, las cuales deben compaginar con las que se apliquen al momento de la oferta de compra, que es el último parámetro temporal que se tiene en cuenta para determinar el valor de la indemnización que se genera a partir de la expropiación administrativa.

En el asunto bajo examen, según lo reconoció la parte demandante en su escrito iniciático³¹, la oferta de compra tuvo lugar por medio de la

³⁰ 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.

³¹ Folio 4 del cuaderno 1.



resolución 6974 del 19 de diciembre de 2006, modificada por la resolución No. 1439 del 30 de marzo de 2007; mismas que fueron rechazadas en comunicación No. 045120 de mayo 23 de 2007, signada por los señores Víctor Hugo y Gilberto Ramos Camacho, invocando la calidad de propietarios de una cuota parte del predio³².

Quiere decir lo anterior, que la pauta en la determinación del precio del bien que posteriormente fue expropiado venía dada por la fecha de la antedicha Resolución 1439 de 2007, que constituye la decisión definitiva en cuanto al valor indemnizatorio del bien a expropiar.

Al objetar el dictamen realizado por el auxiliar de la justicia en primera instancia, la parte demandante aportó el “*formulario para declaración sugerida del Impuesto predial unificado No. 2010201013001526612*”³³, el cual fue admitido como prueba por el *a quo* a través de auto de 22 de noviembre de 2012³⁴, en aplicación a lo dispuesto en el numeral 5º del artículo 238 del CPC.

Pues bien, para la apreciación de dicho documento, cabe decir que el terreno expropiado por el Distrito Capital corresponde a aproximadamente 40.000 m² de otro de mayor extensión, que luego de dicha medida quedó reducido a 121.211 m². Sobre esa última área se realizó la autoliquidación del impuesto predial en cuestión, por valor de \$76.362.999.000, de lo cual deduce el libelista que el valor por metro cuadrado del mismo equivale a \$630.000.

Sin embargo, para la Sala, esa afirmación carece de peso jurídico en la medida en que la cancelación de dicho tributo se efectuó en relación con el **año gravable 2010**, esto es mucho después de la oferta de compra y de la expropiación misma realizada por el IDU. De ahí que resulte imposible darle el alcance probatorio que pretende el apelante; máxime cuando, aunado a la desavenencia temporal, dicho formulario no tiene por objeto determinar el valor del predio de conformidad con los parámetros del Decreto 1420 de 1998, determinadas de forma específica para los procesos de expropiación.

Por otro lado, en cuanto concierne a la necesidad de que la decisión del juzgador del presente asunto se encuentre precedida de un

³² Folio 144 del cuaderno 3 del expediente administrativo.

³³ Folios 133 y 187 del cuaderno 1.

³⁴ Folios 234-240 del cuaderno 1.



dictamen pericial que reemplace al que realizó el auxiliar de la justicia, frente al cual prosperó la objeción por error grave, es menester recabar en que dicha prueba fue tramitada en vigencia del artículo 233 del Código de Procedimiento Civil, que frente a la procedencia de la peritación consagra:

“ARTÍCULO 233. PROCEDENCIA DE LA PERITACION. <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> La peritación es procedente para verificar hechos que interesen al proceso y requieran especiales conocimientos científicos, técnicos o artísticos.

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

En armonía con lo anterior, el artículo 238 de esa misma codificación estableció lo siguiente frente a la contradicción del dictamen:

“ARTÍCULO 238. CONTRADICCIÓN DEL DICTAMEN. <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 110 del Decreto 2282 de 1989. El nuevo texto es el siguiente:> Para la contradicción de la pericia se procederá así:

(...)

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

6. La objeción se decidirá en la sentencia o en el auto que resuelva el incidente dentro del cual se practicó el dictamen, salvo que la ley disponga otra cosa; **el juez podrá acoger como definitivo el practicado para probar la objeción o decretar de oficio uno nuevo con distintos peritos**, que será inobjetable, pero del cual se dará traslado para que las partes puedan pedir que se complemente o aclare”.



De las disposiciones transcritas se desprende que, en principio, dentro del trámite judicial solo se admite el decreto de un dictamen pericial sobre un mismo punto, salvo que un segundo tenga como objeto contraprobar el primero.

Cuando en el proceso solo media una de tales experticias y esta resulte insuficiente, corresponde al juzgador disponer de sus poderes oficios para declarar uno nuevo, pero sin perder de vista que tal atribución se encuentra sujeta a que se trate de una **“prueba necesaria para su decisión”**.

Frente al supuesto en que **existe un dictamen primigeniamente decretado y otro que busque desvirtuarlo**, es facultativo del juez – unipersonal o colegiado–, cuando esta última peritación logre su objetivo, acogerlo o decretar uno nuevo.

Bajo ese contexto, advierte la Sala que, en el *sub judice*, el Tribunal de primera instancia decretó el dictamen pericial solicitado por la parte demandante, y al no estar de acuerdo con el resultado arrojado por el experto auxiliar de la justicia lo objetó³⁵, sin pedir la práctica de uno nuevo para contraprobarlo, y más bien limitándose a aportar documentos relacionados con el pago del impuesto predial y el contrato de compraventa celebrado sobre la parte del predio que no le fue expropiada.

Significa lo anterior que, el asunto no se contrae al evento en que el juzgador debe acoger entre el contradictamen o el decreto de una tercera peritación.

Siendo así, la procedencia de una segunda experticia estaba supeditada a que el Tribunal la encontrara necesario para la sentencia que le correspondía proferir, lo cual no ocurrió en este caso, por cuando dicha autoridad judicial concluyó que *“... no se observa la pertinencia de ordenar otro experticio por las razones que decidirán el fondo del asunto”*³⁶, cuyo desarrollo soportó en buena parte en el avalúo realizado por la Cámara de Propiedad Raíz, y que sirvió de base al IDU para la expedición de los actos demandados.

³⁵ 130-132 y 196-198 del cuaderno 1.

³⁶ Folio 289 del cuaderno 1.



Solo a título de mención y en aras de tener claridad sobre los puntos, ítems y conclusiones de esa experticia³⁷ adelantada en vía administrativa que sí fue tenida en cuenta en cuanto se observa que el Tribunal *a quo* ponderó lo siguiente:

“Denota la transcripción anterior que: i) el avalúo fue practicado por la Inmobiliaria Cámara de la Propiedad Raíz Lonja Inmobiliaria, obrando en desarrollo del contrato No. 37272 de 2006 suscrito con el Terminal de Transporte de Bogotá S.A. y con el convenio interadministrativo No 014 suscrito ente este último y el IDU (folios 525 a 539 cuaderno 4) ; ii) en él se hizo con soporte técnico una ponderación para el desarrollo estableciendo un rango de la posible utilización del predio que lejos de ser meramente enunciativo contiene los índices de ocupación y construcción tomados como referentes; y, ii) dejó planteada la exigencia de un plan parcial.

Así mismo quedó demostrado que, para el efecto, se utilizaron los métodos de costos de reposición y residual previstos en las Leyes 9 de 1989 y 388 de 1997.

Al avalúo se adjuntó estudio de potencial de desarrollo como puede verse a folios 940, 941, 945, 946, 951 y 952 del cuaderno 5, 119, 155, 175, 286, 290 y 322 del cuaderno 3.; hizo un análisis de títulos, conforme consta en escrito de 19 de mayo de 2006 (folios 963 a 969 cuaderno 5) y emitió concepto jurídico resultante en el sentido de considerar viable el proceso de adquisición, se refirió a la historia física del inmueble, ventas parciales, gravámenes y limitaciones, recomendaciones y observaciones.

No se trata consecuentemente, como lo sostiene la actora, que el Terminal de Transporte y el IDU hayan fijado el precio caprichosamente y menos dado lugar a un despojo de la propiedad, en contrario, las actuaciones se sostuvieron en un dictamen calificado proveniente de quien contaba con plenas potestades para emitirlo, así lo prescribe la norma vigente aplicable en la materia”.

Nótese que la peritación, frente a la que se declaró la existencia de un error grave, tuvo por objeto la determinación del precio del terreno expropiado, y que las razones acuñadas por el *a quo*, aun guiadas por la presunción de legalidad de los actos administrativos demandados, estuvieron encaminadas a corroborar la concordancia entre el avalúo empleado en sede gubernativa y las normas procedimentales y sustanciales aplicables al mismo.

En ese orden, la disconformidad presentada en el escrito de alzada en relación con las supuestas falencias del cauce probatorio queda sin piso jurídico frente al acierto de la sentencia apelada al resolver la

³⁷ Para la Sección Quinta el tema de valoración de la experticia como parámetro probatorio para determinar el valor indemnizatorio no es novísimo, como se advierte del fallo de 8 de marzo de 2018, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, rad. 05001-2331-000-2008-00034-02.



controversia planteada sin decretar un nuevo dictamen, en la medida en que no resultaba necesario para destrabar la *litis*.

Así las cosas, para la Sala emerge con claridad que ninguna de las censuras que la convocan en esta segunda instancia está llamada a prosperar y, por ende, el fallo denegatorio de las pretensiones proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “C” en Descongestión el 8 de julio de 2013 será confirmado.

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

FALLA

Primero: ACEPTAR el impedimento manifestado por el Consejero Carlos Enrique Moreno Rubio, de conformidad con las razones expuestas en la cuestión previa de esta providencia.

Segundo: CONFIRMAR la sentencia de 8 de julio de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “C” en Descongestión.

Tercero: DEVOLVER el expediente de la referencia al tribunal de origen, una vez ejecutoriada la presente providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Presidente

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Consejera



ALBERTO YEPES BARREIRO
Consejero



SC5780-6-1



GP059-6-1

