



## CONSEJO DE ESTADO

### SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

#### SECCIÓN QUINTA

Consejera ponente: **ROCÍO ARAÚJO OÑATE**

Bogotá, D.C.; 24 de mayo de 2018

Radicación número: 05001-23-31-000-2000-04590-02

Actor: **Francisco Antonio Montoya Cadavid**

Demandado: **MUNICIPIO DE MEDELLIN**

Asunto: **Acción especial contencioso administrativa artículo 71 Ley 388 de 1997 – Fallo de Segunda instancia –**

### OBJETO DE LA DECISIÓN

La Sala decide los recursos de apelación interpuestos por las partes demandante y demandada contra la sentencia del 15 de abril de 2013 proferida por la Sala Cuarta de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante la cual se inhibió de emitir pronunciamiento sobre la legalidad de la Resolución 000721 de 2001, expedida por el alcalde de Medellín, se declaró la nulidad parcial de las Resoluciones nros. 0011169 de 2000 y 001286 de 2000, expedidas por el Alcalde de Medellín y se ordenó adicionar el valor del precio indemnizatorio cancelado por la expropiación de un bien inmueble propiedad del demandante.

### I. ANTECEDENTES

#### 1. La demanda<sup>1</sup>

##### 1.1. Pretensiones

El señor **Francisco Antonio Montoya Cadavid**, por conducto de apoderado presentó demanda en ejercicio de la acción especial contencioso-administrativa, establecida en el artículo 71 de la Ley 388 de 1997<sup>2</sup>, para que se anularan las Resoluciones nros.

<sup>1</sup> Folios 93 a 110 cuaderno nro. 1.

<sup>2</sup> Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones



000721<sup>3</sup> de 13 de junio de 2000 “*por medio de la cual se considera de utilidad pública o interés social, la adquisición de un inmueble urbano y se formula una oferta*”; 001169<sup>4</sup> de 5 de septiembre de 2000 “*a través de la cual se dispone una expropiación por vía administrativa*” y 001286<sup>5</sup> de 4 de octubre de 2000 “*mediante la cual se resuelve un recurso de reposición*”, expedidas por el Alcalde Municipal de Medellín.

Como consecuencia de la nulidad de los actos demandados solicitó lo siguiente:

*“3.4. Se suspenda de forma inmediata las acciones y operaciones para utilizar el bien expropiado.*

*3.5. Se determine el monto del precio a reajustar del inmueble.*

*3.6. Se realice una inspección con peritos; al inmueble, para determinar el valor dela indemnización debida.*

*3.7. Se ordene a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos la inscripción del bien con el nombre del demandante como titular del bien (sic).*

*3.8. Se ordene pagar a los demandados el daño emergente diez millones de pesos por los perjuicios padecidos cuando el inmueble fue dañado.*

*3.9. Se ordene pagar al demandado el mayor valor por la terraza que no se contó con ella para el pago del precio.*

*3.10. Se ordene pagar al demandado el lucro cesante por los 4 meses de canon de arrendamiento que no percibió el demandante desde que se fue el inquilino hasta la fecha que no han cancelado el precio de la expropiación.*

*3.10.1. El interés bancario corriente de los (67.500.000.00) sesenta y siete millones quinientos mil pesos moneda legal. Desde que se debió pagar este dinero (por mandato legal), hasta cuando efectivamente se pague.*

*3.10.2. Que se reconozca el efecto plusvalía y que se pague a nuestro representado lo que corresponde.*

*3.10.3. Que las sumas que sean reconocidas se actualicen tal como establecen los artículos 177 y 178 del CCA. [...]”.*

---

<sup>3</sup> Folios 15 a 31 cuaderno nro.1

<sup>4</sup> Folios 41 a 49 cuaderno nro.1

<sup>5</sup> Folios 53 a 55 cuaderno nro.1



## 1.2. Hechos probados y/o admitidos

La Sala encontró demostrados los siguientes supuestos fácticos relevantes para la decisión que se adoptará en la sentencia:

- **Francisco Antonio Montoya Cadavid**, era el titular del derecho de dominio del bien inmueble localizado en la carrera 52ª nro. 51- 51 de la ciudad de Medellín, identificado con matrícula inmobiliaria nro. 270951 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Medellín.<sup>6</sup>
- Mediante Resolución nro. 00721 de 13 de junio de 2000, el alcalde municipal de Medellín, declaró la utilidad pública del bien localizado en la carrera 52ª nro. 51- 51 de la ciudad de Medellín, identificado con matrícula inmobiliaria nro. 270951 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Medellín y realizó oferta de compra para enajenación voluntaria por un total de sesenta y siete millones quinientos mil pesos (\$67.500.000), valor que fundamentó en el avalúo comercial realizado el 25 de abril de 2000<sup>7</sup> por la lonja de propiedad raíz de Medellín .<sup>8</sup>
- Por medio de la Resolución 00169 de 5 de septiembre de 2000, el Alcalde Municipal de Medellín, decretó la expropiación por vía administrativa del inmueble localizado en la carrera 52ª nro. 51- 51 de la ciudad de Medellín, identificado con matrícula inmobiliaria nro. 270951 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Medellín, ordenando el pago a su propietario de un valor sesenta y siete millones quinientos mil pesos (\$67.500.000), valor que fundamentó en el avalúo comercial realizado el 25 de abril de 2000 por la lonja de propiedad raíz de Medellín.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Folios 3 a 4 cuaderno nro.1

<sup>7</sup> Folios 262 a 264 cuaderno nro.1

<sup>8</sup> Folios 15 a 31 cuaderno nro.1

<sup>9</sup> Folios 41 a 49 cuaderno nro.1



- Contra la anterior decisión de la administración se presentó recurso de reposición<sup>10</sup>, que fue resuelto mediante la Resolución nro. 001268 de 4 de octubre de 2000<sup>11</sup>, en el sentido de confirmar el precio a cancelar por concepto de indemnización por la expropiación del bien propiedad del ahora demandante.

### **1.3. Normas violadas y concepto de violación**

Adujo que contra la Resolución 0721 de junio 13 de 2000, la alcaldía de Medellín no permitió que se presentaran recursos, con lo cual se impidió al demandante la posibilidad de negociar la oferta de compra realizada, lo que es contrario a la Ley, ya que el mismo acto establece que se trata de una oferta para enajenación voluntaria, y por el contrario lo que se expidió fue una imposición al propietario.

Indicó que el valor por el cual fue expropiado el bien era inferior al precio comercial, por lo que la administración debió dar la oportunidad de presentar una contraoferta.

Precisó que la actuación de la administración causó daños consistentes en la destrucción de las instalaciones del bien inmueble, los cuales cuantifico en diez millones de pesos (\$10.000.000), igualmente que devino en un lucro cesante ya que el bien estaba arrendado y los inquilinos abandonaron el mismo desde el mes de agosto de 2000, por lo que a la fecha de la presentación de la demanda<sup>12</sup> había dejado de percibir los cánones mensuales por valor de novecientos cincuenta mil pesos (\$950.000) cada uno.

Señaló que la administración modificó el valor catastral del predio, el cual hasta el año 1999 se encontraba cuantificado en cincuenta y seis millones doscientos once mil pesos (\$56.211.000), una vez decidida la expropiación, el valor era de cuarenta y seis millones cuatrocientos cuarenta y ocho mil pesos (\$46.448.000)

Planteó que la modificación del valor catastral del bien se hizo sin consentimiento del propietario y que ello además tuvo

---

<sup>10</sup> folios 50 a 52 cuadernos nro. 1

<sup>11</sup> Folios 53 a 55 cuaderno nro.1

<sup>12</sup> 6 de diciembre del año 2000



repercusiones en el precio de la expropiación, ya que el mismo parece muy superior al avalúo catastral, pero realmente solo difiere unos pocos millones entre el que estuvo vigente hasta meses antes de que se expidiera el acto expropiatorio.

Precisó que en el avalúo realizado como fundamento de la expropiación no se incluyó la terraza de seis metros cuadrados que tenía el bien expropiado.

Afirmó que a la fecha de la presentación de la demanda, no se había cancelado el valor de la expropiación, razón por la cual de conformidad con el artículo 70 de la Ley 388 de 1997, el procedimiento administrativo debe volverse a iniciar.

## **2. Actuaciones procesales relevantes**

### **2.1. Auto admisorio de la demanda**

En auto del 7 de septiembre de 2001, se admitió la demanda, ordenando para el efecto: (i) Notificar personalmente al Municipio de Medellín (ii) una vez efectuada la notificación, fijar en lista el asunto, para que la parte accionada pudiese ejercer su derecho de defensa<sup>13</sup>.

## **3. Contestación de la demanda**

El Municipio de Medellín, por conducto de apoderada, contestó la demanda, en escrito radicado el 20 de septiembre de 2010, en el que manifestó su oposición a cada una de las pretensiones elevadas por la parte demandante<sup>14</sup>.

Se pronunció frente a los argumentos de la demanda, controvirtiendo los mismos de la siguiente manera:

Respecto de que la alegada violación al debido proceso por permitirse interponer recurso contra el acto que realizó la oferta para enajenación voluntaria, indicó que el mismo no es pasible de recursos por disposición expresa del artículo 13 de la Ley 9 de 1989.

<sup>13</sup> Folio 140 a 151 cuaderno número 1

<sup>14</sup> Folios 133 y 134 reverso cuaderno número 1



Indicó que el trámite adelantado se ajustó a lo previsto en las leyes 9º de 1989 y 388 de 1997, que prevén que una vez vencido el término para la aceptación de la oferta de enajenación voluntaria es procedente la expropiación administrativa.

Señaló que el valor a cancelar por la expropiación del bien inmueble propiedad del actor correspondió al avalúo comercial elaborado con base en los parámetros de la Ley 388 de 1997, el Decreto 1420 de 1998 y la Resolución 762 de 1998 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y no al catastral como pretende hacer ver en su demanda.

Indicó que no es cierto que no se hubiese cancelado en tiempo el valor del predio expropiado, en fundamento de lo cual manifestó que se realizó la consignación del monto en el Banco Agrario de Colombia, tal como lo define el numeral 2º del artículo 70 de la Ley 388 de 1997.

Precisó que de conformidad con los Acuerdos 199 de 1999 y 086 de 2000, expedidos por el Concejo de Medellín, la encargada de administrar y ejecutar los recursos destinados al proyecto Centro Cultural Museo de Antioquia era la Promotora Inmobiliaria, entidad que firmó contrato con la Lonja de Propiedad Raíz, para la elaboración de los avalúo de los predios requeridos para el precitado proyecto.

Aseveró que para la determinación del valor comercial del predio expropiado al demandante, se expidió el avalúo AV-024-DN, realizado por la Lonja de Propiedad Raíz, el cual cumplió con todos los requisitos necesarios.

Presentó como excepciones la falta de causa para pedir y la falta de legitimación en la causa por pasiva, fundamentando la última en que el procedimiento de expropiación fue adelantado por la Promotora Inmobiliaria y que el avalúo que dio lugar al precio pagado fue elaborado por la Lonja de Propiedad Raíz.

### **3.1. Llamamiento en garantía**

El Municipio de Medellín llamó en garantía a la Promotora Inmobiliaria, solicitud que fue admitida mediante auto del 4 de abril de 2003, concediéndole 10 días para comparecer al proceso.



### **3.1.1. Empresa promotora de Desarrollo Urbano (EDU)**

La Empresa de Desarrollo Urbano- EDU-, en adelante EDU, entidad en la que se transformó la Promotora Inmobiliaria, concurrió al proceso y por conducto de apoderado se pronunció sobre el llamamiento en garantía de la siguiente manera:

Precisó que la entonces Promotora Inmobiliaria no realizó la expropiación administrativa objeto de estudio, pues la autoridad con competencia para dicho fin era la Alcaldía de Medellín.

Afirmó que la Promotora Inmobiliaria solo cumplió con las obligaciones que fueron adquiridas en virtud del mandato otorgado por el municipio de Medellín, con base en las cuales solicitó a la Lonja de Propiedad Raíz el Avalúo del inmueble ubicado en la calle 52ª nro. 51- 51 de Medellín.

Relató que la Lonja de Propiedad Raíz fue la que expidió el avalúo que es objeto de discusión en el presente proceso por lo que procedió a llamarla en garantía.

### **3.2. Lonja de Propiedad Raíz**

Mediante auto de 23 de abril de 2004<sup>15</sup>, el tribunal admitió el llamamiento en garantía realizado por el EDU, decisión en virtud de la cual la Lonja de Propiedad Raíz concurrió al proceso interponiendo recurso de apelación contra la providencia.

Por auto de 27 de abril de 2006<sup>16</sup>, la Sección Primera del Consejo de Estado confirmó la decisión que ordenó la vinculación de la Lonja de Propiedad Raíz.

La Lonja de Propiedad Raíz, una vez en firme su vinculación, no se pronunció dentro del término de traslado concedido

<sup>15</sup> Folio 276 a 277 cuaderno nro. 1

<sup>16</sup> Folio 11 a 27 cuaderno nro. 3



#### **4. Decreto y práctica dictamen pericial**

Mediante auto del 23 de noviembre de 2006<sup>17</sup>, se abrió el proceso a pruebas, ordenándose la práctica de dictamen pericial, cuyo objeto se circunscribió a establecer el valor del bien expropiado, así como los perjuicios causados al demandante por daño emergente y lucro cesante.

El dictamen pericial fue rendido por la auxiliar de la justicia Carmen Cecilia Hoyos<sup>18</sup>, y contra el mismo se presentaron objeciones por error grave por parte de la entidad demandada y de la Lonja de Propiedad Raíz<sup>19</sup>.

#### **5. Alegatos de conclusión**

- 5.1. La parte demandante<sup>20</sup> ratificó los argumentos que expuso en su demanda.
- 5.2. La parte demandada presentó alegatos<sup>21</sup> en los que insistió en los argumentos esbozados al momento de contestar la demanda.
- 5.3. La Lonja de Propiedad Raíz presentó sus alegatos, en los que argumentó que no puede prosperar el llamamiento en garantía planteado, pues no es la entidad responsable por los actos demandados.
- 5.4. El EDU reiteró los argumentos de defensa que esgrimió a lo largo del proceso.
- 5.5. El Ministerio público guardó silencio.

#### **6. Sentencia de primera instancia**

En fallo del 15 de abril de 2013<sup>22</sup> la Sala Cuarta de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia, se inhibió de emitir pronunciamiento sobre la legalidad de la Resolución 000721 de

<sup>17</sup> Folios 76 a 77 cuaderno nro.1

<sup>18</sup> Folios 322 a 326 cuaderno nro.1

<sup>19</sup> Folios 342 a 350 cuaderno nro. 1

<sup>20</sup> Folios 419 a 451 nro. 1.

<sup>21</sup> Folios 415 a 418 reverso cuaderno nro.1

<sup>22</sup> Folios 516 a 535 cuaderno nro.2





2001, declaró la nulidad parcial de las Resoluciones nros. 0011169 de 2000 y 001286 de 2000 y ordenó adicionar el valor del precio indemnizatorio cancelado por la expropiación del bien inmueble propiedad del demandante por un valor de cinco millones setecientos mil pesos (\$5.700.000)

La sentencia de primera instancia declaró no probada la excepción de falta de legitimación en la causa propuesta por el Municipio de Medellín, ya que es claro que dicho ente territorial fue el que expidió los actos demandados, por lo cual el hecho de que hubiese celebrado convenio con la Promotora Inmobiliaria para la adquisición de predios, no habilita su exclusión del juicio de legalidad.

En lo que respecta a la pretensión de nulidad de la Resolución 000721 de 13 de junio de 2000, expedida por el Alcalde de Medellín, estableció que dicha pretensión era improcedente, ya que en el trámite de la expropiación por vía administrativa el acto mediante el cual se efectúa la oferta de compra es de mero trámite, por lo que no es pasible de ser controlado en la acción especial del artículo 71 de la Ley 388 de 1997, la cual solo es procedente contra la decisión de expropiación.

Continuó determinando que el centro del debate a resolver será el precio indemnizatorio, concretamente lo relacionado con el valor del metro cuadrado pagado por el inmueble objeto de expropiación.

Indicó que de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, el precio a cancelar debe ser reparatorio y no solo resarcitorio, por lo que debe incluir el lucro cesante y el daño emergente.

Precisó que el avalúo que sirvió de fundamento a los actos demandados acudió al método comparativo para establecer el valor del bien a partir del estudio de ofertas o transacciones recientes, realizadas sobre bienes similares.

Respecto de dicho avalúo determinó que en el mismo no se estableció cuáles fueron las operaciones inmobiliarias o los avalúos recientes a los que se acudió para establecer el valor comercial del



bien, de lo que tampoco existe constancia en los anexos al documento emitido por la Lonja de Propiedad Raíz.

Concluyó que el avalúo no tiene suficiente argumentación técnica o apoyo probatorio, sin embargo, indicó que en virtud de la presunción de legalidad de los actos administrativos, es necesario probar en contrario el valor del bien.

En virtud de lo anterior, procedió a analizar el dictamen rendido en el curso del proceso, respecto del cual en primera medida señaló que dentro del trámite procesal, se practicó avalúo por parte de perito, frente al cual anotó en primer lugar que *“solo el primer evaluador<sup>23</sup>, pudo conocer directa y presencialmente el inmueble expropiado, ya que el realizado por la perito designada dentro de este proceso, y ante la imposibilidad de valorarlo materialmente, se adhirió a las manifestaciones de la parte demandante”*

Respecto de la experticia precisó que la perita realizó su avalúo en el año 2006, entretanto el trámite de la expropiación data del año 2000, tiempo entre el cual se dieron ostensibles cambios en el desarrollo urbano y en el mercado inmobiliario, no obstante lo cual, el dictamen expresó que el inmueble *“se trataba de un local comercial, situado en la parrilla del centro donde el entorno era y es en la actualidad de la misma naturaleza”*, corolario de lo cual es evidente que el perito no aplicó la técnica necesaria para determinar el valor dado en su experticia.

Indicó que no existen en el plenario documentos que acrediten que las personas que fueron entrevistadas para la elaboración del dictamen fueran idóneas, requisito esté último que debe cumplirse de conformidad con lo que disponen los artículos 9 y 11 de la Resolución 0762 de 1998, expedida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, en la cual se establecen los lineamientos para la realización de avalúos en los trámites de expropiación.

Aseveró que de la revisión de la peritación se puede evidenciar que la auxiliar de la justicia en sus conclusiones se adhirió a los supuestos de hecho y pretensiones de la demanda.

---

<sup>23</sup> Aludiendo al que emitió el avalúo base de los actos demandados.



Igualmente indicó que el precio consignado en la experticia no se explicó o justificó de manera clara y detallada, en el sentido de que se precisaran los argumentos de orden fáctico y técnico que lo llevaron a contradecir el avalúo de la Lonja de Propiedad Raíz.

Manifestó el *a quo* que la experticia no sustentó las razones por las cuales deben ser adicionados al metraje reconocido por el municipio de Medellín el área de una presunta terraza de 36 metros cuadrados, ello por cuanto de la revisión de la escritura pública de compra del bien por parte del accionante, se describe que su área es de 67 metros cuadrados, que es la reconocida en el acto demandado, por lo que no se encuentra acreditada que la referida terraza fuera propiedad del demandante.

Con fundamentó en las anteriores consideraciones, determinó que el peritaje practicado en el proceso no logró demostrar que el valor fijado por la administración al bien expropiado fuese incorrecto, por lo que el mismo no puede ser sustento de la nulidad parcial deprecada.

Prosiguió el análisis estudiando la tasación de los perjuicios materiales realizada por la perita, en primer lugar estableció que los correspondientes al daño emergente no fueron acreditados, ya que no obra en el expediente prueba de la destrucción del mobiliario del local comercial en virtud de la expropiación.

En relación con el lucro cesante, establece que con base en el avalúo que sirvió de base a los actos demandados y en los testimonios que obran a folios 309 a 320, se corrobora que en el inmueble expropiado funcionaba un local comercial que estaba arrendado desde el 2 de marzo de 1988, contrato que al mes de junio de 2000 se encontraba vigente y generaba un canon de novecientos cincuenta mil pesos (\$950.000), igualmente se acreditó con el testimonio del arrendatario Luis Alberto Betancur, que el local fue entregado antes de que se le ordenará desalojar por la expropiación, de lo que se concluye que la decisión expropiatoria si generó lucro cesante al demandante.

En lo atinente al monto del lucro cesante, estableció la primera instancia que no podía aplicarse la formula dada por la perito que rindió experticia en el proceso, pues inexplicablemente extendió el



mismo desde la fecha de la expropiación hasta la del dictamen, esto es por seis años, sin que ello tenga sentido, pues es claro que debe existir una limitación temporal a dicha indemnización.

Resuelto lo anterior, estableció que en virtud de lo dispuesto en el artículo 8º de la Ley 153 de 1887, al no existir norma que regule el caso concreto, era posible aplicar el numeral 6º del artículo 21 del Decreto 1428 de 1998, que establece que para el valor comercial se debe tener en cuenta que tratándose de actividades comerciales, deberá compensarse las rentas dejadas de percibir por un periodo de seis meses, consecuencia de lo cual determinó que como lucro cesante debía ser reconocida la suma de cinco millones setecientos mil pesos (\$5.700.000), la cual sería actualizada al momento del cumplimiento de la sentencia.

## **7. Recursos de apelación**

Tanto la parte demandante, como la demandada presentaron recurso contra la decisión de primera instancia.

### **7.1. Recurso de apelación interpuesto por la apoderada judicial de la parte demandante.**

La apoderada de la parte demandante, dentro de la oportunidad procesal correspondiente, interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, solicitando que la misma fuera revocada, bajo la siguiente línea argumentativa<sup>24</sup>.

Alegó que el Tribunal solo citó las pruebas obrantes en el proceso, sin realizar una valoración de las mismas, indicando que si se desvirtuó la presunción de legalidad de los actos demandados.

Transcribió en su apelación las normas<sup>25</sup> que considera fundamentan su pretensión, las cuales corresponden a las mismas que fueron alegadas en la demanda.

Argumentó que debe valorarse el acervo probatorio en su integridad, por que no rige en el caso una tarifa legal.

---

<sup>24</sup> folios 571 a 585 cuaderno nro.1

<sup>25</sup> Folios 572 a 581 cuaderno nro.1



Aseveró que una vez realizada la oferta de compra por parte del municipio, no se dio oportunidad al administrado para llegar a un acuerdo, lo cual en su consideración era una obligación, con lo cual se obligó a demandar sin poder negociar.

Precisó que en el dictamen rendido en el curso del proceso, la perito indicó que el bien se evaluaría teniendo en cuenta el metro cuadrado, las condiciones del mercado, que se trataba de un bien situado en el centro de la ciudad y que las condiciones existentes para la época de la expropiación se mantenían al momento de rendir el dictamen.

Indicó que la experticia tuvo en cuenta que el inmueble contaba con servicios públicos, licencia de cafetería, al igual que tenía el mobiliario de bar con decorados, acabados de buena calidad, así como que se encuentra ubicado en un lugar en el cual confluyen todas las rutas de los buses y línea de metro

Continúa señalando que la pericia realizó un sondeo del valor de las propiedades a través de la prensa local, al igual que del valor anterior y actual en el sector, así como debates en el Concejo de Medellín sobre la falta de objetividad y menor precio pagado por los inmuebles expropiados.

Con fundamento en lo anterior, alegó que existe evidencia de que la perita realizó un debido trabajo de campo, así como que aplicó un método amplio y convincente, por lo que la experticia no podía ser reprochada.

Manifestó que no obstante el tribunal puso de presente en su sentencia las falencias en el avalúo que sirvió de base para la expropiación, le dio al mismo alcance de acto administrativo, desconociendo que su contenido fue desvirtuado.

Argumentó que se encuentra acreditada la mayor área del local expropiado, esto teniendo en cuenta el testimonio de Alberto Betancur, el peritaje practicado y las fotos que obran en el expediente, en el que se observa la terraza, terraza patio, orinal y lavadero, los cuáles no fueron tenidos en cuenta para el precio de expropiación.



Consideró que es un hecho probado que el municipio rebajó el valor del avalúo catastral para afectar el valor del bien y pagar un menor precio por éste, de lo que dan fe los recibos aportados, las declaraciones rendidas y el peritaje rendido en el proceso.

Manifestó que la pretensión que se elevó en el proceso buscaba el mejor precio del bien, pues está acreditado que el avalúo en que se funda el acto demandado no es correcto y no puede llegar a constituir el precio a cancelar.

Indicó que está acreditado que los actos demandados vulneraron su derecho a la indemnización integral, por lo que no se entiende como la primera instancia observando dichas irregularidades, determinó que la legalidad de los actos se mantenía incólume.

En relación con la valoración de la reclamación de daño emergente, reprochó que la sentencia de primera instancia no diera valor a los hechos de la demanda en cuanto a que no solo se privó al demandante de la propiedad, sino que además de ello se dañaron elementos útiles al momento de tomar posesión del bien, tales como inmuebles por adhesión y destinación.

Precisó que como lo aseveró en la demanda la alcaldía demoró el pago del valor del bien indebidamente, por lo que se debe cancelar el valor de los intereses y la actualización dineraria por ello.

## **7.2. Recurso de apelación de la parte demandada.**

La apoderada de la parte demandada, dentro de la oportunidad procesal correspondiente, interpuso recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, solicitando que la misma fuera revocada y se denegaran las pretensiones de la demanda.<sup>26</sup>

Alegó que se concedieron perjuicios no reclamados por el demandante, esto teniendo en cuenta que la sentencia condenó al pago de cánones dejados de percibir, los cuales no hicieron parte de las pretensiones de la demanda, pues estos no se incluyeron en la petición de daños por lucro cesante.

---

<sup>26</sup> folios 603 a 609 cuaderno nro. 1



Indicó que el demandante solicitó se ordenara el pago de cánones “desde que se fue el inquilino hasta la fecha en que no han cancelado el precio de expropiación”, fijando como fecha de abandono del inmueble agosto del año 2000, sin embargo, no puede considerarse que en virtud de dicha alegación puedan reconocerse seis meses de arrendamiento, pues con ello se está desconociendo que el numeral 8º del artículo 71 de la Ley 388 de 1997, establece que la sentencia debe decidir conforme a la demanda.

Argumentó que la sentencia de primera instancia aplicó indebidamente el numeral 6º del artículo 21 del Decreto 1420 de 1998, ya que dicha norma es aplicable a las indemnizaciones por afectaciones por obras públicas, lo cual no es predicable en el caso de la adquisición de inmuebles mediante expropiación.

Lo anterior lo sustenta en el hecho de que tratándose de obras públicas se está ante una limitación para la explotación del bien, mientras que, en la adquisición de inmuebles, el propietario mantiene dicha explotación hasta el momento en que se haga la tradición a la administración, momento a partir del cual el inmueble no produce rentas, por lo cual no es dable su reconocimiento.

## 8. Trámite en segunda instancia

Por auto del 17 de enero de 2014, se admitió el recurso de apelación<sup>27</sup> presentado por las partes demandante y demandada.

Mediante auto del 24 de abril de 2014<sup>28</sup>, se ordenó correr traslado para alegar. En esta oportunidad solo intervino la apoderada de la parte demandada, quien reiteró los argumentos expuestos a lo largo del proceso.

Se advierte que en escrito del 16 de mayo de 2014<sup>29</sup>, estando dentro del término para alegar<sup>30</sup>, presentó documento de argumentos de apelación, los cuales habían sido entregados previamente el 2 de mayo de 2013.

<sup>27</sup> Folio 4 cuaderno nro.4

<sup>28</sup> Folio 7 cuaderno nro.4

<sup>29</sup> Folios 22 a 25 cuaderno nro. 4

<sup>30</sup> Transcurrió entre el 7 de abril el 20 de mayo de 2014, según constancia secretarial obrante a folio 7 reverso del cuaderno nro.4



## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 1. Competencia

De conformidad con el artículo 129 del C.C.A y con el numeral 1 del Acuerdo número 357 del 5 de diciembre de 2017, la Sección Quinta del Consejo de Estado es competente para proferir fallo dentro de los procesos de segunda instancia que sean remitidos por los Despachos de la Sección Primera, dentro de los cuales, de conformidad con lo establecido en el numeral 2 del citado acuerdo, el Despacho del Doctor Roberto Augusto Serrato Valdés, remitió el proceso de la referencia

En el caso concreto la Sala precisa que limitará el análisis a lo decidido en la sentencia de primera instancia y a los argumentos expuestos en el escrito de apelación, en virtud de lo dispuesto por el artículo 328 del Código General del Proceso<sup>31</sup>, de conformidad con el cual *“El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.”*

### 2. Los actos demandados

La demanda recae sobre las Resoluciones nos. 000721<sup>32</sup> del 13 de junio de 2000 *“por medio de la cual se considera de utilidad pública o interés social, la adquisición de un inmueble urbano y se formula una oferta”*; 001169<sup>33</sup> de 5 de septiembre de 2000 *“a través de la cual se dispone una expropiación por vía administrativa”* y 001286<sup>34</sup> de 4 de octubre de 2000 *“mediante la cual se resuelve un recurso de reposición”*, expedidas por el Alcalde Municipal de Medellín.

### 3. Problema jurídico

---

<sup>31</sup> Aplicable al presente asunto en virtud de lo dispuesto en el artículo 627 del Código General del Proceso y teniendo en cuenta que el término del traslado para alegar fue concedido mediante auto del 28 de enero de 2014, el presente asunto se encuentra para fallo en vigencia del Código General del Proceso (1 de enero de 2014, como lo dispone su artículo 627 y como lo definió la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en auto de 25 de junio de 2014, expediente nro. 49.299, Consejero Ponente Enrique Gil Botero).

<sup>32</sup> Folios 15 a 31 cuaderno nro.1

<sup>33</sup> Folios 41 a 49 cuaderno nro.1

<sup>34</sup> Folios 53 a 55 cuaderno nro.1





Corresponde a la Sala determinar si se debe confirmar o revocar la sentencia apelada, para lo cual examinará los argumentos de los recursos de apelación de la siguiente manera:

**3.1.** Respecto del recurso de apelación de la parte demandante se abordaran los problemas jurídicos relacionados con: (i) la forma como se adelanta la fase de enajenación voluntaria en el procedimiento de expropiación por vía administrativa, (ii) la valoración probatoria efectuada por el *a quo*, en especial del dictamen pericial rendido y las pruebas alegadas por el demandante como fundamento para acceder a la modificación del valor a cancelar al propietario del bien objeto de expropiación

**3.2.** En cuanto al recurso de apelación de la parte demandada se analizará cuáles son los elementos de la indemnización en la expropiación por vía administrativa, para definir si el *aquo* emitió un fallo *extra petita*, y en caso de que se resuelva negativamente lo anterior, se determinará si es aplicable para calcular lucro cesante la fórmula de compensación por afectaciones sufridas por obras públicas.

#### **4. Razones jurídicas de la decisión**

Bajo el panorama expuesto, la Sala resuelve el problema jurídico que subyace al caso concreto, para lo cual, por razones de orden metodológico, abordará los siguientes ejes temáticos: (i) el trámite de la oferta de compra en el procedimiento de expropiación por vía administrativa; (ii) valoración de las pruebas relacionadas con el precio cancelado al propietario del bien objeto de expropiación; (iii) los componentes de la indemnización en la expropiación administrativa y la existencia o no de fallo *extra petita* en el *sub lite* y (iv) la formula aplicada para calcular el lucro cesante en el caso concreto.

##### **4.1. Trámite de la oferta de compra en el procedimiento de expropiación por vía administrativa**

La parte apelante considera que el tribunal no tuvo en cuenta que la alcaldía de Medellín, le vulneró el debido proceso en el trámite de la expropiación administrativa, puesto que una vez notificada la



oferta de compra, no se dio oportunidad para adelantar la negociación del precio.

Para resolver la anterior alegación, es necesario acudir a los artículos 61 y 68 de la Ley 388 de 1997, que regulan el trámite de la expropiación por vía administrativa, concretamente el procedimiento que subsigue a la notificación de la oferta, normas que son del siguiente tenor:

*ARTICULO 61. MODIFICACIONES AL PROCEDIMIENTO DE ENAJENACION VOLUNTARIA. Se introducen las siguientes modificaciones al procedimiento de enajenación voluntaria regulado por la Ley 9a. 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.*

*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.*

*Cuando de conformidad con lo dispuesto en la presente ley se acepte la concurrencia de terceros en la ejecución de proyectos, los recursos para el pago del precio podrán provenir de su participación.*

***La comunicación del acto por medio del cual se hace la oferta de compra se hará con sujeción a las reglas del Código Contencioso Administrativo y no dará lugar a recursos en vía gubernativa.***

***Será obligatorio iniciar el proceso de expropiación si transcurridos treinta (30) días hábiles después de la comunicación de la oferta de compra, no se ha llegado a un acuerdo formal para la enajenación voluntaria, contenido en un contrato de promesa de compraventa.***

***No obstante lo anterior, durante el proceso de expropiación y siempre y cuando no se haya dictado sentencia definitiva, será posible que el propietario y la administración lleguen a un acuerdo***



**para la enajenación voluntaria, caso en el cual se pondrá fin al proceso.**

*Los inmuebles adquiridos podrán ser desarrollados directamente por la entidad adquirente o por un tercero, siempre y cuando la primera haya establecido un contrato o convenio respectivo que garantice la utilización de los inmuebles para el propósito que fueron adquiridos.*

*PARAGRAFO 1o. Al valor comercial al que se refiere el presente artículo, se le descontará el monto correspondiente a la plusvalía o mayor valor generado por el anuncio del proyecto u obra que constituye el motivo de utilidad pública para la adquisición, salvo el caso en que el propietario hubiere pagado la participación en plusvalía o la contribución de valorización, según sea del caso.*

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

[...]

**ARTICULO 68. DECISION DE LA EXPROPIACION. Cuando habiéndose determinado que el procedimiento tiene el carácter de expropiación por vía administrativa, y transcurran treinta (30) días hábiles contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo de que trata el artículo 66 de la presente ley, sin que se haya llegado a un acuerdo formal para la enajenación voluntaria contenido en un contrato de promesa de compraventa, la autoridad competente dispondrá mediante acto motivado la expropiación administrativa del bien inmueble correspondiente, el cual contendrá lo siguiente:**

- 1. La identificación precisa del bien inmueble objeto de expropiación.*
- 2. El valor del precio indemnizatorio y la forma de pago.*
- 3. La destinación que se dará al inmueble expropiado, de acuerdo con los motivos de utilidad pública o de interés social que se hayan invocado y las condiciones de urgencia que se hayan declarado.*
- 4. La orden de inscripción del acto administrativo, una vez ejecutoriado, en la correspondiente Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, para los efectos de que se inscriba la transferencia del derecho de dominio de su titular a la entidad que haya dispuesto la expropiación.*



*5. La orden de notificación a los titulares de derecho del dominio u otros derechos reales sobre el bien expropiado, con indicación de los recursos que legalmente procedan en vía gubernativa*

De los artículos transcritos se concluye que una vez notificada la oferta de compra para la enajenación voluntaria, se cuenta con treinta (30) días para que se logre un acuerdo y se proceda a la firma de contrato de compraventa, vencidos los cuales, debe expedirse el acto que decreta la expropiación.

Es necesario indicar, que el término de la fase de negociación es perentorio, por lo cual, la administración debe permitir que el mismo transcurra, así como que el destinatario de la oferta se pronuncie sobre esta, pero que, una vez se de su vencimiento sin acuerdo, debe procederse a proferir y notificar el acto de expropiación, como lo ordena el artículo 68 de la Ley 388 de 1997.

Respecto de este trámite y su alcance, la Sección Primera del Consejo de Estado ha precisado lo siguiente:

*Así las cosas, debe destacarse que el procedimiento de expropiación administrativa **debe agotar varias etapas a fin de que pueda cumplir con su cometido: i) la oferta de compra, ii) la negociación y iii) el proceso expropiatorio propiamente dicho.***

*Respecto de la **etapa de oferta de compra** debe indicarse que inicia con la **expedición de un acto administrativo que contiene la información de la oferta de compra que se hace al propietario del bien que se pretende expropiar.** Según lo disponen los artículos 66 y 67 de la Ley 388 de 1997, en ella se expide un acto administrativo de expropiación que informa al propietario del bien al que pretende hacerse la administración, la posibilidad de negociar directamente la compra de éste, por el precio consignado en el acto, así como las condiciones de pago del precio.*

*Una vez agotada la primera etapa comienza la subsiguiente, consistente en la **negociación.** En ella, según lo dispone la Ley 388 de 1997 se busca, entre otras cosas, **modificar el precio base que la administración fijó en la oferta<sup>35</sup> y terminar el proceso anticipadamente por la enajenación voluntaria del bien.** Esta etapa **dura máximo 30 días**, contados a partir de la ejecutoria del acto que determina que la expropiación se hará por vía administrativa.*

*En palabras de la Corte Constitucional (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) debe destacarse lo siguiente de ésta etapa: "En el caso de la expropiación por vía administrativa, vencido el plazo para la negociación*

<sup>35</sup> Según lo expone la Corte Constitucional en sentencia C 1074 de 2002, ello se infiere "entre otras, de la utilización de la expresión "precio base de la negociación (artículo 13, Ley 9ª de 1989); de la existencia de un plazo para negociar (artículo 61, inciso 6°, Ley 388 de 1997); y del hecho que la etapa de negociación pueda terminar antes de ese plazo, porque el particular rechace cualquier intento de acuerdo (artículo 20, Ley 9ª de 1989).".



*directa sin que se haya perfeccionado el contrato de promesa de compraventa, la autoridad competente, mediante acto administrativo motivado, decide unilateralmente la expropiación, el precio del bien y las condiciones de pago.*<sup>36</sup>

*Así las cosas, se tiene que una vez la administración expide la resolución de expropiación, finiquita la etapa de negociación para dar lugar al proceso expropiatorio propiamente dicho*<sup>37</sup>.

De conformidad con las anteriores consideraciones, para determinar si en el caso concreto existió vulneración a los derechos de la parte demandante, en lo que refiere al trámite de la oferta de compra, es necesario estudiar si la administración respetó el término de 30 días para que se realizará de parte del destinatario de la oferta una contraoferta que abriese una posible negociación.

Obra a folios 15 a 31 del cuaderno nro.1 del expediente, oferta de compra del municipio de Medellín al Señor Francisco Antonio Montoya Cadavid con fecha del 13 de junio de 2000, frente a la cual el 22 de junio de 2000, la apoderada del destinatario interpuso recurso de reposición<sup>38</sup>, en el que entre otras solicitó se reconociera un mayor valor del inmueble, sin precisar cuál debía ser el mismo. En virtud del recurso de reposición presentado, la Promotora Inmobiliaria de Medellín, obrando a nombre del municipio, le manifestó que contra la oferta de compra no procedía recurso de reposición, esto en oficio del 11 de julio de 2000<sup>39</sup>.

Mediante oficio recibido el 25 de junio de 2000, la apoderada del ahora demandante, solicitó que fuera revisado el avalúo que fue fundamento de la oferta<sup>40</sup>, en dicho documento determinó que el valor comercial del metro cuadrado en el sector es superior al de la propuesta de la administración, así como que la administración pretendía adquirir el bien por su costo catastral, siendo este inferior al precio comercial.

La anterior solicitud fue contestada mediante oficio del 8 de agosto de 2000<sup>41</sup>, en la cual se le manifestó a la apoderada del destinatario

<sup>36</sup> Sentencia C 1074 de 2002, Exp.: D-4062, Demandante: Omar Edgar Borja Soto, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>37</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 21 de enero de 2016, M.P. María Claudia Rojas Lasso, Rad. 05001-23-31-000-2002-04925-01. Por su extensión, de la transcripción realizada se suprimieron algunos pies de página que contiene la misma.

<sup>38</sup> Folios 32 a 33 del cuaderno nro.1

<sup>39</sup> Folio 34 del cuaderno nro.1

<sup>40</sup> Folios 35 y 36 cuaderno nro.1

<sup>41</sup> Folios 37 a 38 cuaderno nro.1



de la oferta, que no era factible realizar una revisión del avalúo, que no era cierto que el precio ofertado no permitiera la subsistencia del propietario del inmueble y que de conformidad con la normativa que rige el trámite de adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria o expropiación por vía administrativa, los avalúos que se emitan serán comerciales, teniendo dicho alcance el que es fundamento de la oferta formulada.

En comunicación recibida el 28 de agosto de 2000<sup>42</sup>, la apoderada del destinatario de la oferta aseveró que la administración ofreció a su prohijado la suma de un millón de pesos (\$1.000.000), por metro cuadrado, entretanto, en una negociación de un bien cercano ofreció dos millones quinientos mil pesos (\$2.500.000), indicó igualmente no se tuvo en cuenta la destinación del bien y que debía negociarse el precio justo.

Finalmente, la Alcaldía de Medellín expidió el 5 de septiembre de 2000, la Resolución 01109, mediante la cual se decretó la expropiación del bien propiedad del demandante, fecha para el cual habían transcurrido ya los 30 días del procedimiento de negociación, durante del cual, tal como se pudo evidenciar en precedencia, si existió una serie de comunicaciones que dan cuenta de que se permitió un intercambio de opciones para la enajenación voluntaria, sin que se lograra un acuerdo.

Así las cosas, la Sala encuentra que no es cierto que no se haya agotado la etapa de negociación dentro del trámite que derivó en la expropiación del bien propiedad de la parte actora, por lo que la alegación presentada carece de sustento y no es factible con base en la misma revocar la sentencia de primera instancia.

#### **4.2. Valoración de las pruebas relacionadas con el precio cancelado al propietario del bien objeto de expropiación**

El apelante, considera que las pruebas obrantes en el expediente, en especial el dictamen pericial, los testimonios rendidos y las fotografías aportadas dan cuenta de que debía anularse parcialmente el acto demandado y proceder a la adecuación del precio pagado como indemnización por la expropiación del bien propiedad de los demandantes.

---

<sup>42</sup> Folios 39 a 40 cuaderno nro.1



Como son varios los aspectos que alega la parte actora como desconocidos por el *a quo*, se procede a analizar cada una por separado, a fin de definir si alguno de ellos da lugar a modificar el precio fijado en los actos censurados.

En primer lugar, se analizará lo relacionado con el dictamen pericial rendido en el curso del proceso, respecto del cual la sentencia de primera instancia determinó que tenía yerros en cuanto al conocimiento del bien, la forma como fijo el precio, sus soportes, la inclusión del área de terraza y la forma en que determinó el daño emergente.

Frente a las conclusiones del *a quo*, la parte apelante considera que se avalúo correctamente el valor, pues tuvo en cuenta la destinación del bien, se fundamentó en sondeos de precios del sector, así como que se acreditó la existencia del área adicional de terraza.

De la revisión de la experticia rendida por la perita Carmen Cecilia Hoyos<sup>43</sup>, se encuentra que en la misma se avalúo el bien inmueble objeto de expropiación, concluyendo lo siguiente:

- Que el área del inmueble en la parte adecuada para cafetería 67.50 m<sup>2</sup>
- Que el valor del metro cuadrado lo definiría teniendo en cuenta las condiciones del mercado, el entorno del bien, que el inmueble contaba con todos los servicios públicos y que en el mismo funcionaba una cafetería con decorados y acabados de buena calidad,
- Que el valor del bien es de dos millones quinientos mil por metro cuadrado (\$2.500.000) para un total de ciento treinta y cinco millones de pesos (\$135.000.000), a los cual se sumaban el valor de 36 m<sup>2</sup> de terraza, por un costo de quinientos mil pesos (\$500.000) por metro cuadrado para un total de ciento cincuenta y tres millones de pesos (\$153.000.000).

De la revisión del texto del dictamen, así como de sus anexos, no se evidencia cual fue el método utilizado por la perita para arribar a

<sup>43</sup> Folios 322 a 326 cuaderno nro.1



las conclusiones sobre el precio del bien, así como tampoco en que se fundamentó para determinar que debía cancelarse los metros cuadrados de terraza, ni de donde obtuvo el conocimiento de los acabados de la cafetería, aseveraciones que requieren soporte, para que al momento de realizar la valoración probatoria el juez pueda considerar la prueba como fundamento de una modificación del precio de expropiación.

En este aspecto, la Sala destaca especialmente que la forma como la perita determinó que debía ser incluida en el avalúo del bien los metros cuadrados de terraza, no es razonable, ya que si bien la parte actora pretende que dicho reconocimiento se funde en testimonios y fotografías, lo que se puede observar en la escritura de compra<sup>44</sup>, en la que el ahora demandante adquirió el inmueble expropiado, es que el bien tenía un área de 67,5 metros cuadrados, sin que se describa en dicho instrumento público que cuenta con la terraza a la que refiere el demandante y la experticia.

Resulta pertinente indicar, que en el trámite de expropiación en el valor de la indemnización se cancela a favor del titular entre otros la compensación por la pérdida del derecho de dominio, por lo cual, si se reclama un mayor valor, sobre áreas respecto de las que no se acredita la propiedad, dicho reconocimiento no es procedente.

Para concluir las razones por las cuales la prueba pericial practicada en el proceso, no puede ser fundamento de una modificación del precio de expropiación fijado en los actos acusados, esta Sección, en sentencias 10 y 17 de mayo de 2018<sup>45</sup>, ha indicado que las experticias que tengan como finalidad debatir un avalúo rendido en el trámite de un procedimiento de expropiación, deben cumplir con los requisitos mínimos exigidos para este último, los cuales de conformidad con la Resolución 0762 de 1998, expedida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, incluyen soportar el método y las conclusiones de la experticia, lo cual como se anotó previamente se echa de menos en el *sub examine*.

---

<sup>44</sup> Folios 3 y 4 cuaderno nro. 1

<sup>45</sup> Consejero Ponente Alberto Yepes Barreiro, radicación 08001-23-31-000-2010-01020-01, Consejera Ponente: Rocío Araujo Oñate, radicación 15001-23-31-000-2006-01363-01





Determinado que la peritación practicada en el proceso no puede ser fundamento para la modificación del precio del bien expropiado, se procede a analizar los demás argumentos del apelante, en relación con las pruebas que darían lugar a acceder a la nulidad parcial deprecada.

En cuanto al fundamento del recurso consistente en que el municipio modificó el valor catastral del bien para desvalorizarlo, la Sala encuentra en primera medida que en el expediente obra prueba del valor del derecho en que se funda el cobro del impuesto predial para los años 1999 y 2000 (agosto)<sup>46</sup>, el cual ascendía a la suma de cincuenta y seis millones doscientos once mil pesos (\$56.211.000), así mismo que para el mes de noviembre de 2000, el monto del derecho en mención era de cuarenta y seis millones cuatrocientos cuarenta y ocho mil pesos (\$46.448.000).

Frente la anterior variación, lo primero que debe observarse es que la misma es posterior a la fecha en que se realizó la oferta de compra y que se expidió la Resolución de expropiación, lo que por sí mismo daría para desechar el argumento de la parte apelante, ya que no tendría sentido que la administración hubiese modificado el valor del derecho con fundamento en el cual se pagaba el impuesto predial después de fijado el precio a cancelar por el bien, si como lo argumenta la impugnación lo que pretendía era deprecuar el mismo.

Además de lo anterior, al revisar el avalúo que dio lugar a la fijación del precio de expropiación<sup>47</sup>, se encuentra que el mismo en ninguna de sus consideraciones tuvo en cuenta el valor catastral del bien para definir el precio a reconocer, por lo cual carece de fundamento el argumento de la parte actora.

En relación con la alegación de la parte actora consistente en que la administración le causó daños en el mobiliario de su propiedad al momento de tomar posesión del bien, es necesario indicar que contrario a lo que argumenta en su recurso, no basta con simplemente enunciar en los hechos de la demanda la existencia de un daño, sino que además se tiene el deber de probarlo, carga que es relevante en el presente asunto, ya que en el proceso no se

<sup>46</sup> Folios 8 y 9 del cuaderno nro.1

<sup>47</sup> Folios 41 a 49 cuaderno nro.1



acreditó por el demandante que por acción del municipio se haya dañado mobiliario propiedad del actor, ni que se hubiese incluido en la expropiación bienes diferentes al inmueble.

En relación con la consideración final del párrafo que antecede, es necesario indicar que el apelante considera que se dañaron bienes inmuebles por destinación y adhesión de su propiedad, lo cual carece de fundamento, pues de conformidad con los artículos 656<sup>48</sup>, 657<sup>49</sup> y 661<sup>50</sup> del Código Civil, este tipo de bienes son parte del inmueble, por lo que están incluidos en su adquisición, salvo que exista convención en contrario, lo cual no sucedió en el *sub examine*, por lo que, no es viable reconocer indemnizaciones adicionales por daños a unos bienes que tras la expropiación no eran propiedad del actor.

De otra parte, el apelante aduce que el valor de la expropiación fue cancelado tardíamente, por lo que deben reconocerse los intereses o la pérdida del valor dinerario, en contra de este dicho la parte demandada, manifestó que el precio fue consignado en el banco agrario, como lo ordena el numeral 2º del artículo 70 de la Ley 388 de 1997.

Como soportes del pago del precio del inmueble expropiado, obran en el expediente, el registro presupuestal y la consignación realizada por el municipio de Medellín en el Banco Agrario el 26 de octubre de 2000<sup>51</sup>, con los cuales se demuestra que la entidad territorial dio cumplimiento a lo exigido por el numeral 2<sup>52o</sup> del

---

<sup>48</sup> ARTICULO 656. <INMUEBLES>. Inmuebles o fincas o bienes raíces son las cosas que no pueden transportarse de un lugar a otro; como las tierras y minas, y las que adhieren permanentemente a ellas, como los edificios, los árboles.

Las casas y veredas se llaman predios o fundos.

<sup>49</sup> ARTICULO 657. <INMUEBLES POR ADHESION>. Las plantas son inmuebles, mientras adhieren al suelo por sus raíces, a menos que estén en macetas o cajones que puedan transportarse de un lugar a otro.

<sup>50</sup> ARTICULO 661. <COSAS ACCESORIAS A INMUEBLES>. Las cosas que por ser accesorias a bienes raíces se reputan inmuebles, no dejan de serlo por su separación momentánea; por ejemplo, los bulbos o cebollas que se arrancan para volverlos a plantar, y las losas o piedras que se desencajan de su lugar para hacer alguna construcción o reparación y con ánimo de volverlas a él. Pero desde que se separan con el objeto de darles diferente destino, dejan de ser inmuebles.

<sup>51</sup> Folios 394 a 395 cuaderno nro. 1

<sup>52</sup> 2. La entidad que ha dispuesto la expropiación pondrá a disposición inmediata del particular expropiado, según sea el caso, el valor total correspondiente o el porcentaje del precio indemnizatorio que se paga de contado y los documentos de deber correspondientes a los cinco contados sucesivos anuales del saldo. Si el particular no retira dichos valores y los documentos de deber dentro de los diez días siguientes a la ejecutoria, la entidad deberá consignarlos en la entidad financiera autorizada para el efecto a disposición del particular, y entregar copia de la consignación al Tribunal Administrativo en cuya área de jurisdicción se



artículo 70 de la Ley 388 de 1997, en tanto, puso a disposición del propietario del bien el monto de la indemnización, por lo que la alegación del apelante no encuentra asidero probatorio.

Finalmente, se debe señalar que si bien, tal como lo advirtió el *a quo*, el avalúo realizado por la Lonja de Propiedad Raíz para soportar los actos demandados tiene falencias, al pretenderse en el *sub examine* la modificación del precio de la expropiación y no la nulidad del acto por falsa o indebida motivación, es necesario que se pruebe el justiprecio a cancelar, pues de lo contrario no es posible estimar favorablemente las súplicas de la demanda.

Por las anteriores razones, se concluye que no existen pruebas que permitan modificar el precio de expropiación del bien, por lo que no hay lugar a revocar la sentencia de primera instancia en cuanto a la negativa de las pretensiones relacionadas con dicho aspecto.

#### **4.2.3. Los componentes de la indemnización en la expropiación administrativa y la existencia o no de fallo *extra petita* en el *sub lite***

Determinado que las pruebas obrantes en el proceso no cumplen con los requisitos necesarios que permitan modificar el precio pagado por el bien expropiado, la Sala procede a analizar los disentimientos presentados en la apelación de la parte accionada.

En primer lugar, se abordará lo relacionado con la existencia de un fallo *extra petita* por parte del juez de primera instancia, por condenar al pago de un lucro cesante que en consideración del apelante no fue solicitado.

Sobre el anterior argumento, la Sala procede a delimitar cuales son los componentes de la indemnización en el caso de la expropiación administrativa.

---

encuentre ubicado el inmueble dentro de los diez (10) días siguientes, considerándose que ha quedado formalmente hecho el pago.



La jurisprudencia de esta Corporación<sup>53</sup> ha sido uniforme en señalar que la indemnización en los procedimientos de expropiación debe ser reparatoria y plena, lo que significa que no basta con que se compense al propietario del bien, el valor de éste, sino que corresponde resarcir la totalidad de los daños que se lleguen a causar con la decisión de la administración de privarle de su derecho de propiedad.

Corolario de lo anotado en el párrafo precedente, la indemnización plena incluye además de la compensación por el bien expropiado, la cual debe corresponder a su valor comercial, el reconocimiento por el daño emergente y el lucro cesante que se hubiesen causado con la ejecución de la decisión expropiatoria.

Así las cosas, la reclamación que se realiza de adecuación del monto de la indemnización por parte de quien ha sufrido los efectos de la expropiación, implica la posibilidad de reclamar tanto el justiprecio del bien, como el daño emergente y el lucro cesante que se hubiese generado por causa de la decisión del Estado.

Dilucidado lo anterior, se entra a establecer cual fue el alcance de las pretensiones presentadas por la parte accionante en el *sub lite*, ello para establecer si la decisión de primera instancia se excedió en su resolución al conceder un lucro cesante no reclamado.

Las pretensiones de la parte actora, en punto de la indemnización se encuentran delimitadas de la siguiente manera en el libelo incoatorio:

[...]

3.5. *Se determine el monto del precio a reajustar del inmueble.*

3.6. *Se realice una inspección con peritos; al inmueble, para determinar el valor de la indemnización debida.*

[...]

3.8. *Se ordene pagar a los demandados el daño emergente diez millones de pesos por los perjuicios padecidos cuando el inmueble fue dañado.*

---

<sup>53</sup> Puede verse entre otras la Sentencia de la Sección Primera del 14 de mayo de 2009. Consejero Ponente Rafael O radicación2005- 03509-01



3.9. *Se ordene pagar al demandado el mayor valor por la terraza que no se contó con ella para el pago del precio.*

3.10. *Se ordene pagar al demandado el lucro cesante por los 4 meses de canon de arrendamiento que no percibió el demandante desde que se fue el inquilino hasta la fecha que no han cancelado el precio de la expropiación.*

Las anteriores pretensiones dan cuenta de que el demandante incluyó peticiones relacionadas con el mayor valor a compensar por el predio, así como el reconocimiento de daños por lucro cesante y daño emergente, de lo que se sigue, que no puede predicarse la existencia de un fallo *extra petita*, pues es claro que dentro de la demanda sí se reclamó el lucro cesante reconocido.

#### **4.3. La formula aplicada para calcular el lucro cesante en el caso concreto**

Dilucidado que en el caso concreto no se esta ante un fallo *extra petita*, se procede a analizar el segundo argumento de la parte accionada en su apelación, el cual consiste en que se aplicó para calcular el lucro cesante concedido no es aplicable al caso concreto.

La sentencia de primera instancia estableció que la experticia rendida en el proceso calculo de manera errada el lucro cesante, ya que sin razonamiento alguno extendió el mismo hasta la fecha en que se rindió el dictamen, razón por la cual no tuvo en cuenta dicho calculo, pero procedió a aplicar la formula de compensación establecida en el numeral 6<sup>54</sup> del artículo 21 del Decreto 1420 de 1998, con base en la cual reconoció como lucro cesante seis meses de arrendamiento.

La parte demandada en su recurso indicó que la norma aplicada por el tribunal regula la compensación por las perdidas que se

---

<sup>54</sup> 6. Para los efectos del avalúo de que trata el artículo 37 de la Ley 9 de 1989, los inmuebles que se encuentren destinados a actividades productivas y se presente una afectación que ocasione una limitación temporal o definitiva a la generación de ingresos provenientes del desarrollo de las mismas, deberá considerarse independientemente del avalúo del inmueble, la compensación por las rentas que se dejarán de percibir hasta por un período máximo de seis (6) meses.



sufren por la realización de obra pública, pues regula el pago a realizarse en el supuesto del artículo 37 de la Ley 9<sup>055</sup> de 1989.

Antes de abordar el anterior planteamiento, la Sala considera necesario determinar si con la forma del reconocimiento el *a quo* excedió el límite de las pretensiones presentadas por la parte actora, específicamente en lo relativo al lucro cesante.

La demanda en las pretensiones 3.6 y 3.9, presentó peticiones que se relacionan con el lucro cesante, solicitando en la primera que se tazara por perito el valor de este y en la segunda que se reconociera bajo dicho título el pago de 4 meses de cánones de arrendamiento.

Respecto de las anteriores pretensiones, el *a quo* no accedió al reconocimiento del lucro cesante tasado por la perita, asunto que no fue objeto de apelación. En cuanto a la segunda pretensión la sentencia de primera instancia determinó que existía lucro cesante por que el ahora demandante dejó de percibir cánones de arrendamiento y procedió a reconocer el daño con base en una formula totalmente diferente a lo solicitado, condenando a un valor mayor que el reclamado, pues en lugar de ordenar el pago de lo equivalente a 4 meses de canon de arriendo, impuso un valor que corresponde a 6 meses de este.

La anterior determinación de la sentencia de primera instancia constituye lo que se conoce como sentencia *ultra petita*, ya que, si bien el fallo está centrado en los aspectos que integran el debate litigioso, excede los límites que fijaron las partes, concretamente lo referido al monto reclamado en las pretensiones de la demanda por lucro cesante.

Ahora bien, es importante indicar que no fue objeto de apelación el hecho de que el *a quo* hubiese declarado la causación de perjuicios por lucro cesante, por lo que dicho aspecto de la decisión de primera instancia se encuentra en firme, razón por la cual la Sala

---

<sup>55</sup> **Artículo 37º.-** Toda afectación por causa de una obra pública tendrá una duración de tres (3) años renovables, hasta una máximo de seis (6) y deberá notificarse personalmente al propietario e inscribirse en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria, so pena de inexistencia. La afectación quedará sin efecto, de pleno derecho, si el inmueble no fuere adquirido por la entidad pública que haya impuesto la afectación o en cuyo favor fue impuesta, durante su vigencia.



considera que en aplicación del concepto de justicia y con miras a guardar la congruencia de las decisiones judiciales, debe proceder a adecuar la decisión del *a quo* a la pretensión de la parte actora.

En consecuencia, se modificará la sentencia de primera instancia y se condenará al municipio de Medellín al pago de 4 cánones de arrendamiento por un valor de novecientos cincuenta mil pesos (\$950.000), cada uno, para un total de tres millones ochocientos mil pesos (\$3.800.000), cifra que deberá ser actualizada de conformidad con la fórmula aplicada por el *a quo*.

### 5. Costas

No hay lugar a condenar en costas en esta instancia, por cuanto los argumentos del recurso de apelación presentados por la parte demandada prosperaron parcialmente, sin que se encuentre acreditada una inadecuada conducta de alguna de las partes que dé lugar a condenarla por este concepto.

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.

### F A L L A:

**PRIMERO: MODIFICAR** el numeral tercero de la sentencia de 15 de abril de 2013, proferida por la Sala Cuarta de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia el cual quedará así:

*“Tercero. Consecuencia de lo anterior y como adición al precio indemnizatorio ya cancelado por el bien inmueble expropiado, el **MUNICIPIO DE MEDELLIN** deberá pagar al señor **FRANCISCO MONTOYA CADAVID** la suma de tres millones ochocientos mil pesos (\$3.800.000), por los perjuicios materiales en la modalidad de lucro cesante causados; valor que deberá ser actualizado de conformidad con la fórmula enunciada en la parte motiva de esta providencia”.*

**SEGUNDO: CONFIRMAR** en sus demás partes la sentencia de 15 de abril de 2013, proferida por la Sala Cuarta de Decisión del Tribunal Administrativo de Antioquia, por las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta decisión.



**TERCERO:** No se condena en costas en esta instancia, por no aparecer causadas.

**CUARTO:** En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

**CÓPIESE, NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE.**

**ROCÍO ARAÚJO OÑATE**  
Presidente

**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**  
Consejera

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  
Consejero

**ALBERTO YEPES BARREIRO**  
Consejero

*ausente con excusa*



SC11-01

GP-054-01