



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Consejero Ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO

Bogotá, D.C., tres (3) de mayo de dos mil dieciocho (2018)

RADICACIÓN NÚMERO: 05001-23-31-000-2007-00495-01

ACTOR: EDGAR DE JESÚS MUÑOZ ZAPATA

DEMANDADO: MUNICIPIO DE MEDELLÍN

Asunto: Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Expropiación Administrativa- Fallo de Segunda Instancia

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia dictada el 15 de junio de 2011 por el Tribunal Administrativo de Antioquia que declaró no probadas las excepciones de inepta demanda, improcedencia del llamamiento en garantía y falta de legitimación en la causa por pasiva y, negó las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1. Demanda

En ejercicio de la acción especial de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 71 de la Ley 388 de 1997, en concordancia con artículo 85 del Código Contencioso Administrativo - en adelante CCA-, el señor Edgar de Jesús Muñoz Zapata, a través de apoderada judicial, elevó las siguientes pretensiones:

“1. Que se declare nula la Resolución Nro. 1500 de octubre 17 de 2006, expedida por el Doctor SERGIO FAJARDO VALDERRAMA, Alcalde de Medellín, “Por la cual se dispone la expropiación por vía administrativa de un bien inmueble”, en lo relativo al valor total real de este inmueble.

2. Que se declare nula la Resolución Nro. 1618 de noviembre 15 de 2006, expedida también por el Doctor SERGIO FAJARDO VALDERRAMA, Alcalde de Medellín, “POR MEDIO DE LA CUAL SE DECIDE UN RECURSO DE REPOSICIÓN”.



Radicación: 05001-23-31-000-2007-00495-01

Actor: Edgar de Jesús Muñoz Zapata

Demandado: Municipio de Medellín

Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Sentencia de Segunda Instancia

3. Que conforme a lo dispuesto en el Artículo 71 numerales 7, literal d) y 8 de la Ley 388 de 1997, se restablezcan los derechos del señor EDGAR DE JESÚS MUÑOZ ZAPATA, en el sentido de que se ordene al Municipio de Medellín, cancelar de contado a mi representado el reajuste al valor del metro cuadrado en el mercado inmobiliario del inmueble expropiado, a la fecha en que quedó en firme la expropiación, reajuste que se estima para efectos de la demanda en una suma de DIEZ Y SEIS MILLONES QUINIENTOS NOVENTA Y OCHO MIL SETECIENTOS CUATRO PESOS (\$16.598.704), o la mayor que se logre demostrar en el proceso.

4. Que se ordene al Municipio de Medellín, cancelar de contado a mi representado, la suma anterior, pero actualizada al valor que corresponda a la fecha de ejecución de la sentencia que ponga fin al proceso.

5. Que se ordene al Municipio de Medellín, cancelar a mi representado, la suma a que se refiere el numeral 3. de este acápite, de acuerdo con los intereses bancarios corrientes que tal cifra haya producido desde el momento en que la expropiación quedó en firme, y hasta el momento en que quede ejecutoriada la sentencia que ponga fin al proceso.

6. Que se ordene al Municipio de Medellín, cancelar de contado a mi representado, la suma de QUINIENTOS SESENTA Y UN MIL SESENTA Y CUATRO PESOS MC (\$561.064), correspondiente al as primas y compensaciones ofrecidas en la oferta de compra para enajenación voluntaria, o la mayor que se logre demostrar en el proceso.

7. Que se ordene al Municipio de Medellín, cancelar de contado a mi representado, la suma anterior, pero actualizada al valor que corresponda a la fecha de ejecución de la sentencia que ponga fin al proceso.

8. Que se ordene al Municipio de Medellín, cancelar a mi representado, la suma a que se refiere el numeral 6. de este acápite, de acuerdo con los intereses bancarios corrientes que tal cifra haya producido desde el momento en que la expropiación quedó en firme, y hasta el momento en que quede ejecutoriada la sentencia que ponga fin al proceso.

9. Que se de cumplimiento a la sentencia respectiva, en los términos de los artículos 176, 177 y 178 del CCA.

10. Que se condene en costas y agencias del derecho al MUNICIPIO DE MEDELLÍN".

1.2. Del análisis de la demanda y su corrección así como los demás elementos obrantes en el expediente, la Sala puede extraer los siguientes hechos relevantes:

1.2.1 El señor Muñoz Zapata adquirió, por Resolución de cesión gratuita SH-043 de 26 de mayo de 2006 expedida por el Alcalde de Medellín, el



50.588% del derecho de dominio del lote 9 ubicado en la carrera 54 No. 81F-50.

1.2.2 Por Resolución 747 de 16 de junio de 2006 dictada por el Alcalde de Medellín se iniciaron las diligencias tendientes a la adquisición por enajenación voluntaria o expropiación por vía administrativa y se formula una oferta de compra respecto del bien inmueble antes mencionado.

En el artículo 3º de dicho acto se señaló que el precio de la oferta, conforme el avalúo 20060255 de 3 de marzo de 2006 efectuado por la Corporación Avalúos Asesoría en Desarrollo Urbano, sería de \$17.656.279.

También se determinó que el inmueble en cuestión es de utilidad pública y se destinaría para la ejecución del proyecto “Centro de Desarrollo Cultural de Moravia”.

Se advirtió a los propietarios que si en el término de 30 días no se llegaba a un acuerdo formal para la enajenación voluntaria, se procedería a la expropiación por vía administrativa, según lo dispuesto en el artículo 68 de la Ley 388 de 1997.

1.2.3 Por Resolución 1100 de 2 de agosto de 2006 proferida por el Alcalde de Medellín, se modificó la Resolución 747, en cuanto al valor comercial del terreno en atención al avalúo 20060539 efectuado por la misma corporación, en el que se estableció la suma de \$16.964.26 para la construcción de 76.00 metros cuadrados a \$223.214 y \$6.840.000 para el porcentaje del lote 9, para un total de \$23.804.236.

1.2.4 El Alcalde del municipio de Medellín dictó la Resolución 1500 de 17 de octubre de 2006 “*por la cual se dispone la expropiación de un bien inmueble*”, esto es, el de propiedad del demandante.

Se determinó que el valor del precio indemnizatorio sería de \$23.804.236, conforme el avalúo 20060255 de 3 de marzo de 2006, modificado el 21 de julio de ese mismo año, con el avalúo 20060539 efectuados por la Corporación Avalúos Asesoría en Desarrollo Urbano.



1.2.5 Por Resolución 1618 de 15 de noviembre de 2006, se decidió el recurso de reposición interpuesto por el demandante contra la Resolución 1500 de 2006, en el sentido de confirmarla.

1.3 Cargos de nulidad y concepto de violación

Se indicaron como normas violadas las siguientes:

- Constitución Política: preámbulo, artículos 2, 4, 13, 58, 83, 209, 315-1.
- Ley 388 de 1997: artículos 61, 67 y 69.
- Ley 489 de 1998: artículos 3 y 4.
- Decreto 1420 de 1998: artículos 2, 20 a 26.

Se afirmó en la demanda que se incurrió en:

- (i) Error de hecho en los motivos de los actos o falsa motivación:

Adujo que el municipio de Medellín, al momento de tomar la decisión de expropiación, incurrió en un yerro al actuar negligentemente y aceptar, sin efectuar una auditoría técnica, un avalúo realizado con criterio subjetivo, desconociendo los parámetros establecidos por la ley que conllevó a que se valorara el valor del metro cuadrado muy por debajo de su valor real, con lo que el señor Muñoz Zapata fue puesto en desequilibrio frente a la administración municipal.

A su juicio, la decisión de expropiar el inmueble y de pagar la suma de \$23.804.236, *“se cimenta en una percepción totalmente equivocada y alejada de la realidad, ya que la realidad “real”, es que el Municipio de Medellín, tomó como base, reitero, un avalúo presentado con desconocimiento de los parámetros establecidos en la ley para sacar el valor real del metro cuadrado del bien, y por ende, los actos acusados deben ser anulados”*.

- (ii) Violación de la ley:

Sostuvo que el objeto de las resoluciones demandadas, ocasionó una ruptura en el ordenamiento jurídico en la medida en que configurar una violación a los preceptos indicados como normas violadas, puesto que acarrearán una lesión al derecho de propiedad privada, a la justicia que debe regir las relaciones entre el Estado y los particulares, al respeto



Radicación: 05001-23-31-000-2007-00495-01

Actor: Edgar de Jesús Muñoz Zapata

Demandado: Municipio de Medellín

Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Sentencia de Segunda Instancia

por el derecho a la igualdad, “y a que el estado no abuse de sus competencias y prerrogativas enriqueciéndose a costa del correlativo empobrecimiento del particular, como ha ocurrido en este caso de los habitantes de Moravia y en particular, del señor EDGAR DE JESÚS MUÑOZ ZAPATA”.

2. Admisión de la demanda

El Tribunal Administrativo de Antioquia admitió la demanda por auto de 27 de marzo de 2007 y ordenó las notificaciones de rigor.

3. Contestación del municipio de Medellín

Mediante memorial de 17 de mayo de 2007, la entidad territorial contestó la demanda y se opuso a la prosperidad de las pretensiones.

Precisó que el municipio de Medellín y la Empresa de Desarrollo Urbano- EDU de dicho ente territorial, celebraron el convenio interadministrativo 4800001014 de 2005, cuyo objeto era “*Administración delegada para la adquisición de predios para la construcción y consolidación de espacios públicos y equipamientos comunitarios, dentro del marco del proyecto de intervención integral de Moravia*”.

Afirmó que en virtud del convenio, al EDU le correspondía coordinar la negociación y adquisición de 78 predios del sector Moravia y que debía contratar los avalúos con una entidad autorizada legalmente.

En consecuencia, la EDU suscribió con la Corporación Avalúos Asesoría en Desarrollo Urbano, el Contrato 258 de 27 de enero de 2006 cuyo objeto era la realización de los avalúos para la adquisición de inmuebles involucrados en los diferentes convenios interadministrativos suscritos con el municipio de Medellín y otras entidades, así como los inmuebles propios de la EDU.

Agregó que los artículos 61 y 67 de la Ley 388 de 1997 establecen que el precio indemnizatorio que se debe reconocer a los propietarios es igual al avalúo comercial.

El Decreto 1420 de 1998 que reglamentó dicha ley en el tema de avalúos, dispuso que el valor comercial de un inmueble es el precio más probable por el cual se transaría en un mercado donde el comprador y



el vendedor actúan libremente, con el conocimiento de las condiciones físicas y jurídicas que afectan el bien.

También señaló este decreto cuáles serían los métodos para realizar los avalúos, y la metodología fue fijada por la Resolución 762 de 1998 del IGAC.

Sostuvo que dichas normas fueron atendidas en debida forma por la administración municipal en el proceso de adquisición del bien inmueble del señor Muñoz Zapata.

Añadió que no existen pruebas que demuestren que en el sector se hubieran presentado ofertas o transacciones con un valor por metro cuadrado superior al señalado en el avalúo realizado por la Corporación Avalúos Asesoría en Desarrollo Urbano.

Propuso las siguientes excepciones:

- (i) Falta de causa por pedir: porque la administración aplicó las normas que rigen la materia en el proceso de adquisición del predio objeto de la demanda.
- (ii) Falta de legitimación en la causa por pasiva: porque la EDU fue la encargada del trámite administrativo realizado y la Corporación Avalúos Asesoría en Desarrollo Urbano la que elaboró el avalúo.

En escrito separado, la entidad demandada efectuó **llamamiento en garantía a la EDU** con fundamento en que esta entidad suscribió el convenio interadministrativo 4800001014 de 2005 y, en consecuencia, le correspondía adelantar las gestiones para los avalúos y la negociación y compra de los precios necesarios.

Además, en desarrollo de dicho convenio, la EDU suscribió con la Corporación Avalúos Asesoría en Desarrollo Urbano, el contrato 258 de 27 de enero de 2006, para la elaboración de los avalúos respectivos.

En ese orden, afirmó que de resultar alguna condena a favor del demandante, su pago corresponde a la EDU y no al municipio de Medellín.



4. Contestación de la EDU - Llamado en garantía

Por auto de 28 de junio de 2007, se admitió el llamamiento en garantía presentado por el municipio de Medellín y, en consecuencia, se citó a la Empresa de Desarrollo Urbano, empresa industrial y comercial del Estado de carácter municipal.

Frente al llamamiento, propuso las siguientes excepciones:

- (i) Improcedencia del llamamiento en garantía: de conformidad con el artículo 217 del CCA solo es posible el llamamiento en garantía en los procesos relativos a controversias contractuales y de reparación directa, no en los de nulidad y restablecimiento del derecho.
- (ii) Inexistencia de la obligación de la EDU dado que los actos acusados fueron proferidos por el municipio de Medellín: insistió en que los actos acusados no fueron expedidos por el EDU y, por tanto, en el evento de que proferiera una condena, no podría endilgarse responsabilidad a la EDU.
- (iii) Inexistencia de conducta dolosa o gravemente culposa por parte de la EDU porque el proceso de expropiación fue llevado a cabo por el municipio de Medellín: indicó que la EDU solo actuó como mandataria del ente territorial para colaborar con el trámite por administración delegada para la adquisición de predios para la construcción y consolidación de espacios públicos y equipamientos comunitarios, en el marco del proyecto de intervención integral Moravia, pero fue el Alcalde de Medellín quien expidió la resolución que declaró las condiciones de urgencia para la adquisición de inmuebles para el proyecto que autorizaban la expropiación del predio del demandante y dictó la resolución de expropiación.

La EDU cumplió a cabalidad el convenio y, en consecuencia, su conducta no fue dolosa ni culposa.

- (iv) Falta de legitimación por pasiva para el llamamiento en garantía por inexistencia de responsabilidad de la EDU al



actuar como un mandatario: reiteró que la EDU ejecutó los trámites para el proceso de adquisición de los predios para el proyecto de renovación urbana de Moravia, estando facultada para ello por el convenio referido, de modo que siempre actuó con el consentimiento del municipio-mandante.

El municipio *“fue quien realizó la declaración de voluntad, al decretar la expropiación, por tanto es la misma persona que se obliga y los actos jurídicos emitidos para la adquisición del predio fueron perfeccionados por quien tenía interés en el negocio, es decir el Municipio, quien es el dueño de la obra ejecutada sobre dicho inmueble”*.

- (v) Inexistencia de la obligación dado que municipio de Medellín es el responsable en calidad de propietario del inmueble adquirido: indicó que en el convenio no se estipuló que la propiedad de los inmuebles para la los proyectos de renovación urbana serían de la EDU, sino que el municipio es el propietario de los bienes adquiridos para desarrollar el proyecto de generación, recuperación, mejoramiento y consolidación del espacio público del barrio Moravia, así como de la obra ejecutada allí.
- (vi) Buena fe: la EDU siempre ha obrado de buena fe y dio aplicación, al momento de suscribir los convenios, a las normas vigentes, como la Ley 9 de 1989, la Ley 388 de 1997, la Ley 80 de 1993.

En cuanto a la demanda, aseguró que los actos demandados no infringieron las normas en que debían fundarse, ni se expidieron con violación del debido proceso y el derecho de defensa o en forma irregular o con desviación de las atribuciones propias del funcionario que los expidió.

Dijo que gozan de presunción de legalidad y que el Alcalde de Medellín tenía competencia para expedirlos, en cumplimiento del Plan de Ordenamiento Territorial.

Agregó que el avalúo comercial realizado por la suscribió con la Corporación Avalúos Asesoría en Desarrollo Urbano es válido porque



reúne todos los requisitos fijados en las Leyes 9 de 1989, 388 de 1997, el Decreto 1420 de 1998 y la Resolución 762 de 1998 del IGAC.

Propuso las siguientes excepciones:

- (i) Inepta demanda al no individualizar con toda precisión los actos administrativos que dieron lugar a la expropiación: debió demandarse la nulidad de las siguientes resoluciones que dan lugar a un acto complejo:
- Resolución 058 de 14 de marzo de 2006 que “declaró las condiciones para la adquisición de unos inmuebles para el proyecto de Moravia”.
 - Resolución 011 de 2006 “por medio de la cual se adicionan las resoluciones 058 y 068 de 2006, mediante las cuales se declaró las condiciones de urgencia para la adquisición de unos inmuebles para el barrio Moravia”.
 - Resolución 747 de 16 de junio de 2006 “por la cual se inician las diligencias tendientes a la adquisición por enajenación voluntaria o expropiación por vía administrativa y se formula una oferta de compra”.
 - Resolución 1100 de 2 de agosto de 2006 “por la cual se modifica la resolución No. 747 del 16 de junio de 2006, mediante la cual se inician las diligencias tendientes a la adquisición por enajenación voluntaria o expropiación por vía administrativa y se formula una oferta de compra”.
 - Resolución 1500 de 17 de octubre de 2006 “por la cual se dispone la expropiación por vía administrativa de un bien inmueble”.
 - Resolución 1618 de 15 de noviembre de 2006 “por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición”.

El demandante no tuvo en cuenta todas las resoluciones que hicieron parte del procedimiento de expropiación administrativa de su inmueble, de modo que debe prosperar la excepción de inepta demanda.

- (ii) Falta de causa: los actos administrativos fueron debidamente motivados y se dio cumplimiento a las disposiciones aplicables. En cuanto al avalúo, afirmó que fue realizado por una persona jurídica idónea que cuenta con la experiencia técnica, jurídica



y física para este tipo de experticios, con acatamiento de las normas contenidas en el Decreto 1420 de 1998 y la Resolución 762 de 1988 del IGAC.

- (iii) Buena fe: el municipio de Medellín obró de buena fe al momento de realizar la oferta de compra y de decretar la expropiación, así como en los trámites para el proyecto de renovación en Moravia.

La EDU llamó en garantía a la Corporación Avalúos Asesoría en Desarrollo Urbano, con fundamento básicamente, en que realizó el avalúo cuestionado por el demandante.

5. Contestación de la Corporación Avalúos Asesoría en Desarrollo Urbano - llamado en garantía

Por conducto de apoderado se opuso a las pretensiones de la demanda con fundamento en que los valores o precios fijados por Camacol y Construdata a los que aludió el demandante para sustentar sus pretensiones, se relacionan con construcciones formales, esto es, que cumplen con todos los requisitos legales, lo que no ocurrió con el bien inmueble de propiedad del señor Muñoz Zapata, de lo cual se dejó constancia en el avalúo.

Formuló las excepciones de inexistencia de la obligación porque no tuvo relación contractual con el demandante; inepta demanda toda vez que no se relacionaron en la demanda, de forma clara, los actos demandados; y falta de causa jurídica, en tanto las resoluciones fueron debidamente motivadas y eran indispensables para la adquisición de los predios en Moravia.

6. Trámite del proceso en primera instancia

6.1 Por auto de 7 de julio de 2008 se decretaron las pruebas solicitadas por las partes y el llamado en garantía.

6.2 A través de providencia de 23 de marzo de 2011 se dio por terminado el periodo probatorio y se corrió traslado para alegar de conclusión.



Radicación: 05001-23-31-000-2007-00495-01

Actor: Edgar de Jesús Muñoz Zapata

Demandado: Municipio de Medellín

Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Sentencia de Segunda Instancia

6.3 La parte actora alegó de conclusión en primera instancia e insistió en que no se pagó el justo precio por el bien expropiado toda vez que el avalúo que se tuvo en cuenta al efecto, no se ajustó a las Resoluciones 762 de 1998 y 620 de 2008 del IGAC.

La **parte demandada** advirtió que el demandante no demostró que al momento en que se realizó el avalúo se hubieran presentado ofertas o transacciones por mayor valor que el establecido por la Corporación Avalúos Asesoría en Desarrollo Urbano. Afirmó que la expropiación fue legalmente realizada y debidamente motivada.

La **EDU – llamada en garantía**, presentó sus alegaciones finales, reiterando los argumentos expuestos hasta el momento y solicitó que se negaran las pretensiones de la demanda.

El **Ministerio Público** guardó silencio en esta etapa procesal.

7. Sentencia recurrida

Mediante sentencia de 15 de junio de 2011, el Tribunal Administrativo de Antioquia (i) declaró no probada la excepción de inepta demanda propuesta por la EDU y la Corporación Avalúos Asesoría en Desarrollo Urbano; (ii) declaró no probada la excepción de improcedencia del llamamiento en garantía que hizo el municipio de Medellín, formulada por la EDU; (iii) declaró no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva respecto del municipio de Medellín; y (iv) negó las pretensiones de la demanda.

En primer lugar resolvió las excepciones propuestas así:

(i) Inepta demanda: la EDU consideró que debieron demandarse además, las resoluciones que se indicaron anteriormente.

Dijo el Tribunal que dicha excepción no puede prosperar porque los actos administrativos relacionados por la EDU no se refieren en forma concreta a la expropiación del inmueble de propiedad del señor Muñoz Zapata ni a la indemnización derivada de la expropiación, que es el asunto debatido en el presente proceso, por lo que no era indispensable demandar otros actos, en tanto la validez de los actos acusados no



depende de la situación de urgencia de adquisición de los inmuebles ni de las diligencias tendientes a la enajenación voluntaria de mejoras.

Agregó que en este caso se demandaron las Resoluciones 1500 de 2006 -que dispuso la expropiación por vía administrativa- y 1618 de 2006 –que resolvió el recurso de reposición-, es decir, se atendió el artículo 138 del CCA, razón por la que la demanda no es inepta.

(ii) Legitimación en la causa por pasiva: el municipio señaló que la EDU realizó el trámite administrativo y el avalúo lo realizó la Corporación Avalúos Asesoría en Desarrollo Urbano.

Para el *a quo* esta excepción no podía prosperar porque los actos cuestionados fueron expedidos por el ente territorial y las actuaciones de la EDU y la Corporación corresponden a contratos celebrados con el municipio de Medellín.

(iii) Improcedencia del llamamiento en garantía: según la EDU el llamamiento en garantía no puede efectuarse en procesos de nulidad y restablecimiento del derecho según el artículo 57 del CPC.

Explicó el Tribunal que en virtud del convenio interadministrativo celebrado entre el municipio y la EDU, a esta le correspondía contratar los avalúos con una entidad autorizada legalmente.

Dijo que la disposición mencionada no se aplica exclusivamente a los procesos de reparación directa y de controversias contractuales porque el legislador no limitó el llamamiento en garantía a dichas acciones, razón por la que es procedente en este proceso.

Añadió que si bien el municipio expidió los actos acusados, también lo es que los profirió conforme al avalúo contratado por la EDU con una entidad autorizada, de lo cual se concluye la procedencia del llamamiento en garantía a la EDU.

De otra parte, el Tribunal dijo que *“las demás excepciones como la buena fe o la carencia de causa para pedir, la inexistencia de culpa grave se resolverán al realizar un estudio de fondo del asunto”*.



Radicación: 05001-23-31-000-2007-00495-01

Actor: Edgar de Jesús Muñoz Zapata

Demandado: Municipio de Medellín

Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Sentencia de Segunda Instancia

A continuación, el Tribunal se refirió al error en la motivación o falsa motivación por la introducción del avalúo que, según el demandante, es subjetivo.

Hizo un recuento de los actos acusados, transcribió apartes del avalúo de las mejoras objeto de expropiación y puso de presente que por solicitud de la parte demandante se nombró perito con el fin de que estableciera *“a la fecha en que quedó en firme la expropiación de que trata este proceso, cuál era el valor del metro cuadrado de reposición para inmuebles similares al expropiado y cuál el valor del inmueble”*.

Narró el Tribunal que dicho perito solicitó que se le pagaran los gastos correspondientes al dictamen, los cuales fueron fijados por auto de 3 de marzo de 2010, notificado el día 5 siguiente, en la suma de \$300.000.

El 24 de junio de 2010 el perito manifestó que no había recibido dicha suma, comunicación que se puso en conocimiento de la parte demandante por auto de 16 julio de 2010, notificado el día 23 de ese mismo mes.

El 21 de septiembre de 2010 el perito nuevamente informó que no había recibido el pago, por lo que ante la renuencia de la parte demandante, se tuvo por desistida la prueba, como se señaló en el auto de 25 de octubre de 2010, notificado el 5 de noviembre del mismo año.

De conformidad con lo anterior, sostuvo que *“no existe prueba alguna que contrarie el avalúo 20060255 de marzo 3 de 2006... modificado por el avalúo 20060539 de 21 de julio de 2006... elaborado por la Corporación Avalúos Asesoría en Desarrollo Urbano”*.

Seguidamente, el *a quo* mencionó que el demandante interpuso recurso de reposición contra la Resolución 1500 de 17 de octubre de 2007 con fundamento en que el valor base de reposición para la práctica del avalúo fue mal consultado, el porcentaje aplicado a la depreciación no corresponde a la realidad y no existe correspondencia entre los criterios asignados para la valoración.

Luego transcribió apartes de Resolución 1618 de 15 de noviembre de 2006 que resolvió el recurso, en la cual se indicaron los aspectos tenidos en cuenta para la definición del precio base de construcción



para los inmuebles avaluados en Moravia, así como las características del bien del señor Muñoz Zapata.

Concluyó que:

“la parte demandante no desvirtuó el avalúo del inmueble. En efecto, el artículo 61 de la Ley 388 de 1997 dispone:

*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 (...) 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.** (Resaltos fuera del texto).*

El análisis anterior es congruente con el artículo 21 del Decreto 1420 de 1998, el cual establece como parámetro para determinar el valor comercial, entre otros “La reglamentación urbanística municipal o distrital vigente al momento de la realización del avalúo en relación con el inmueble objeto del mismo”.

El artículo 67 de la Ley 388 de 1997 indica que el valor del precio indemnizatorio que se reconozca a los propietarios “será igual al avalúo comercial que se utiliza para los efectos previstos en el artículo 61 de la presente Ley”. El artículo 2º del Decreto 1420 de 1998 define el precio del valor comercial de un inmueble; el artículo 20 de este Decreto establece que se debe independizar el valor del suelo, el de las edificaciones y el de las mejoras; sin embargo, en este caso sólo se evaluaron las mejoras, que fueron objeto de indemnización. (...).

En este caso el inmueble que fue objeto de expropiación no se encontraba destinado a actividades productivas, por lo cual no es procedente condenar a la compensación por afectación y en consecuencia, se negarán las pretensiones de la demanda”.

8. Recurso de apelación

Inconforme con lo anterior, la parte demandante presentó recurso de apelación con fundamento en los siguientes argumentos:

A pesar de que el Tribunal dijo que no había prueba alguna que contraríe el avalúo de la Corporación Avalúos Asesoría en Desarrollo Urbano, existen otras que no se consideraron:

En el “índice de costos” registrados por Camacol y Construdata, aportados con la demanda, “observamos que el valor de la VIVIENDA UNIFAMILIAR MÍNIMO 1, para la ciudad de Medellín, región en el que están o estaban las viviendas de



Radicación: 05001-23-31-000-2007-00495-01

Actor: Edgar de Jesús Muñoz Zapata

Demandado: Municipio de Medellín

Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Sentencia de Segunda Instancia

Moravia, o estrato y características similares, era de \$367.699 metro cuadrado el costo directo y el total, de \$441.618, valor al que me referí en la demanda, valores que se dan sin consideración a si la construcción cumple o no con los requisitos urbanísticos, pues tampoco los distingue ninguna norma legal.

Si se tiene en cuenta además el costo de una vivienda de interés social para esa época, observamos en la misma tabla a renglón seguido, el valor de la vivienda UNIFAMILIAR INTERÉS SOCIAL, cuyo valor para la época de la expropiación, era de \$428.775 metro cuadrado costo directo, para un total de \$515.999”.

Agregó que también se aportó la Revista Construdata de la época en que se practicó el avalúo, en la que se dijo que para unidades familiares mínimo 1, el valor del costo directo del metro cuadrado de construcción para Medellín, era de \$389.593 y el costo total, del metro cuadrado, de \$467.645.

Afirmó que dichas pruebas no fueron tenidas en cuenta en la sentencia, *“ni tampoco las disposiciones que se dejaron de tener en cuenta por el perito, pero que tampoco por ello se deben desconocer al decidir el fondo del asunto”.*

Aseveró que el método que el perito denominó de oferta y demanda, en realidad es el de comparación o de mercado, según el artículo 1º de la Resolución 762 de 1998 del IGAC.

Dijo que el perito no aplicó en debida forma los métodos presuntamente utilizados en el avalúo para el inmueble del demandante, no los justificó ni suministró los datos de mercado relacionados con inmuebles comparables con los analizados.

En ese orden, concluyó que las falencias en el avalúo están demostradas y no puede ser base para el pago del inmueble del demandante.

9. Trámite en segunda instancia

Por auto de 11 de julio de 2012, el Consejero de la Sección Tercera de esta Corporación Danilo Rojas Betancourth, remitió por competencia el expediente a la Sección Primera.



El recurso propuesto fue admitido por el Despacho Ponente¹ el 17 de septiembre de 2012.

10. Alegatos de conclusión en segunda instancia

10.1 Dentro del lapso concedido para alegar se pronunció la EDU en el sentido de reiterar los argumentos expuestos en la contestación del llamamiento en garantía.

10.2 El **municipio de Medellín** también se pronunció y solicitó se confirme la sentencia recurrida porque no se presentaron pruebas que demuestren que en el tiempo de la realización del avalúo cuestionado por el actor, se hubieran presentado en el sector ofertas o transacciones por mayor valor del metro cuadrado.

10.2 El **Ministerio Público** no emitió concepto.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Corresponde a la Sala de lo Contencioso Administrativo, a través de esta Sección, conocer el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia dictada el 15 de junio de 2011 por el Tribunal Administrativo de Antioquia en los términos del artículo 129 del CCA, el numeral 5º del artículo 71 de la Ley 388 de 1997², en concordancia con lo decidido en el Acuerdo de Descongestión No. 357 de 5 de diciembre de 2017, suscrito entre las Secciones Primera y Quinta de esta Corporación.

2. Problema jurídico

Conforme a los argumentos del recurso de apelación corresponde a la Sala establecer si debe modificar, confirmar o revocar la sentencia de

¹ En ese momento fungía como ponente la Consejera María Elizabeth García González

² Artículo 71 numeral 5º establece: “**Contra la sentencia procederá recurso de apelación ante el honorable Consejo de Estado, el cual decidirá de plano, salvo que discrecionalmente estime necesario practicar nuevas pruebas durante un lapso no superior a un mes.**”



primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia que negó las pretensiones de la demanda.

3. Caso concreto

El presente asunto se centra en determinar si el valor que le fue reconocido y pagado como indemnización al demandante, fue justo a partir del avalúo del inmueble que le fue expropiado.

El *a quo* negó las pretensiones de la demanda porque no existe ninguna prueba que contraríe el avalúo que tuvo en cuenta el municipio de Medellín para determinar el valor del precio de la indemnización por la expropiación del bien del señor Muñoz Zapata, por cuanto la prueba pericial que fue decretada, se tuvo por desistida ante la falta de pago de los gastos del peritaje a cargo de la parte demandante.

En la apelación, el recurrente sostuvo que (i) existen otras pruebas que permiten establecer que el precio no fue justo y, (ii) el avalúo practicado por la Corporación Avalúos Asesoría en Desarrollo Urbano no se ajusta a las normas aplicables.

Sobre el primer reproche, la Sala advierte, como lo dijera el Tribunal Administrativo de Antioquia, que no se practicó un dictamen pericial que permitiera contradecir de manera precisa y directa, aquel que fue tenido en cuenta por el municipio de Medellín para indemnizar al demandante.

Ahora, las pruebas que menciona la apoderada judicial del señor Muñoz Zapata si bien se refieren a predios ubicados en la zona en la que estaba el del demandante, lo cierto es que no permiten desvirtuar las conclusiones a las que llegó la Corporación que efectuó el avalúo.

Dichas pruebas son genéricas, de modo que no se ocupan de manera específica y directa al inmueble que era del señor Muñoz Zapata, lo cual resulta indispensable para rebatir el avalúo oficial y, por consiguiente, derrumbar la presunción de legalidad de los actos acusados.

Si bien no se trata de un escenario de tarifa legal en materia probatoria, la prueba pertinente para controvertir un avalúo respecto de determinado bien, es un dictamen pericial.



Radicación: 05001-23-31-000-2007-00495-01

Actor: Edgar de Jesús Muñoz Zapata

Demandado: Municipio de Medellín

Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Sentencia de Segunda Instancia

Por ello, esta Sala acogiendo la postura de la Sección Primera de esta Corporación ha exigido a los dictámenes que se rinden en los procesos cuyo objeto es la nulidad de un acto de expropiación, los mismos requisitos que deben cumplir los avalúos que se realizan en los trámites de expropiación administrativa.

Sobre el punto, resultan relevantes las siguientes consideraciones que sobre la materia efectuó esta Sala recientemente:

“...respecto de la sujeción de los dictámenes periciales rendidos al interior de procesos judiciales, que versen sobre expropiación administrativa, la Sección Primera del Consejo de Estado³ ha señalado: (...)

6.2.2.2.- Ahora bien, como antes se expresó, en los dictámenes periciales que se rindan en un proceso especial de nulidad y restablecimiento del derecho en el que se discuta el precio indemnizatorio de un inmueble expropiado por vía administrativa, en particular en lo relativo a su avalúo comercial, los peritos designados están sujetos a las reglas para la elaboración de dichos avalúos antes referidas contenidas en el Decreto 1420 de 1998 y en la Resolución 762 de 1998 e igualmente, por tratarse de una prueba en una actuación judicial, deben seguir las reglas que el estatuto de procedimiento civil establece para la elaboración y rendición de los informes técnicos que se les solicite (artículos 233 y s.s.), expresando no solo las conclusiones de sus trabajos sino explicando las razones técnicas y científicas en que se las mismas se fundamentan. Precisamente, sobre este particular en la Sentencia del 14 de mayo de 2009 esta Sección precisó lo siguiente:

“Según el criterio expresado por esta Corporación, en estos casos resulta insuficiente la mera exposición de los resultados de las operaciones periciales practicadas y de las deducciones extraídas por el perito, huérfanas de las explicaciones relativas a su origen y al proceso lógico e intelectual que ha conducido a su obtención, omitiendo la exposición y explicación de las razones por las cuales no es dable mantener otro criterio diferente.

Precisamente por el hecho de que tanto las partes como la autoridad judicial no cuenten con los conocimientos especializados del perito, es de esperar que éste revele los datos y los hitos de su discernimiento, que si bien un entendido en la materia puede reputar elementales, un profano puede encontrarlos inasequibles. Obsérvese que el cometido principal de cualquier experticia no es otro que la persuasión, y esta difícilmente se logra cuando solamente se efectúan afirmaciones o negaciones de manera apodíctica, negándole al juez y a las partes la posibilidad de conocer los rudimentos básicos del análisis efectuado. La labor del perito consiste precisamente en proporcionar, junto con el fruto de su propia interpretación, los fundamentos que lo soportan, para situar a sus destinatarios en condiciones de poder valorar la objetividad, la razonabilidad, la coherencia y la sensatez de las conclusiones presentadas.

(...)

Todo lo anterior tiene su fundamento legal en el numeral 6° del artículo 237 del C. de P. C., en donde se dispone que "El dictamen debe ser claro, preciso y detallado; en él se explicarán los exámenes, experimentos e investigaciones efectuados, lo mismo que los fundamentos técnicos, científicos o artísticos de las conclusiones". Esta disposición consagra la necesidad de explicar por qué se rinde el

³ Sentencia del 16 de julio de 2015. M.P.: Guillermo Vargas Ayala. Rad. 2004 01027 01. Actor: César Guillermo Abadía Acosta y otros.



Radicación: 05001-23-31-000-2007-00495-01

Actor: Edgar de Jesús Muñoz Zapata

Demandado: Municipio de Medellín

Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Sentencia de Segunda Instancia

dictamen en determinado sentido, indicando las razones de orden técnico, científico o artístico que se tuvieron en cuenta para conceptuar, a fin de que, como ya se dijo, las partes puedan ejercer el derecho de contradicción de la prueba y el juez, por su parte, pueda valorar la racionalidad y objetividad de las conclusiones emitidas” (Negrillas y subrayado de la Sala)”.

De lo anteriormente expuesto tenemos que: I) de conformidad con el artículo 237 del CPC el dictamen debe ser claro, preciso y detallado para poder explicar los fundamentos técnicos, científicos o artísticos de las conclusiones; II) los dictámenes periciales que se rindan en un proceso especial de nulidad y restablecimiento del derecho en el que se discuta el precio indemnizatorio de un inmueble expropiado por vía administrativa, en particular en lo relativo a su avalúo comercial, los peritos designados están sujetos a las reglas para la elaboración de dichos avalúos antes referidas contenidas en el Decreto 1420 de 1998; III) Para la elaboración de éstos avalúos se deberá aplicar uno de los siguientes métodos observando los parámetros y criterios mencionados anteriormente o, si el caso lo amerita varios de ellos: el método de comparación o de mercado, el de renta o capitalización por ingresos, el de costo de reposición o el residual, tal como dispone la Resolución 762 de 1998; y IV) Cuando las condiciones del inmueble objeto del análisis permitan la aplicación de uno o más de los métodos enunciados en el artículo anterior, el evaluador debe realizar las estimaciones correspondientes y sustentar el valor que se determine.”⁴

Como se observa, al dictamen pericial se le exige el cumplimiento de los mismos requisitos que al avalúo que sirve de soporte para la determinación de la indemnización en el trámite de expropiación.

Por tanto, las pruebas que según la parte demandante no fueron tenidas en cuenta, por no ser avalúos respecto del predio objeto del presente proceso, ni un dictamen pericial sometido a las reglas que rigen la materia, no tienen la entidad suficiente para demostrar que el avalúo practicado por la Corporación Avalúos Asesoría en Desarrollo Urbano fijó un precio injusto.

De lo expuesto, esta Sala concluye que ante la ausencia de dictamen pericial en el presente proceso, las demás pruebas no permiten establecer el valor del bien inmueble expropiado y, por ende, no se demostró que aquel tenido en cuenta por el municipio de Medellín para calcular la indemnización fue errado.

Acerca del segundo reproche planteado por la parte recurrente, esto es, que el avalúo practicado por la Corporación Avalúos Asesoría en Desarrollo Urbano no se ajusta a las normas aplicables, la Sala

⁴ Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia de 8 de marzo de 2018, expediente número 05001 2331 000 2008 00034 02, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.



considera que no es de recibo.

Al respecto, basta señalar que, el avalúo que tuvo en cuenta el municipio de Medellín, y que elaborara la Corporación Avalúos Asesoría en Desarrollo Urbano cuenta con la descripción del inmueble, la evaluación del sector, las características de la construcción y su análisis, así como la evaluación técnica y los aspectos jurídicos, lo que permite establecer las condiciones intrínsecas y extrínsecas del inmueble objeto de la expropiación.

Ahora bien, pese a que allí solo se indica de manera general, que se dio aplicación al Decreto 1420 de 1998, lo cierto es que el detalle acerca de los métodos empleados por la Corporación están descritos en la parte motiva de la Resolución 1618 de 2006, por medio de la cual se resolvió el recurso de reposición contra la Resolución 1500 de 2006 que dispuso la expropiación del inmueble del actor.

Allí se indicó que entre los aspectos tenidos en cuenta para la determinación del precio de los inmuebles ubicados en Moravia, incluido el del demandante, están los siguientes: el sector es de alto riesgo tanto físico como ecológico, no cumplen normas de retiro de quebradas normas técnicas de diseño y estructura, planos aprobados, ni las normas planeación. Se explicó también que se utilizó el método de costo de reposición y los factores tenidos en cuenta y se aclaró que las investigaciones de mercado para llegar al valor final del avalúo, no fueron el factor predominante, toda vez que la actividad inmobiliaria en el sector era nula.

Dichas consideraciones, gozan de presunción de legalidad y no fueron desvirtuadas por la parte actora, a pesar de corresponderle dicha carga, pues en modo alguno, la parte demandante demostró que los fundamentos expuestos por el ente territorial en los actos acusados fueran falsos o errados. Recuérdese que no existe en el proceso una prueba técnica idónea que permita concluir que el precio señalado en el avalúo tenido en cuenta por el municipio está equivocado y, por ende, que los actos demandados están viciados de las causales de nulidad invocadas por la parte demandante.

En consecuencia, no se desvirtuó la presunción de legalidad de los



Radicación: 05001-23-31-000-2007-00495-01

Actor: Edgar de Jesús Muñoz Zapata

Demandado: Municipio de Medellín

Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Sentencia de Segunda Instancia

actos acusados –resolución que dispuso la expropiación y la que la confirmó-, porque la parte demandante no cumplió con la carga que tenía de demostrar que el avalúo tenido en cuenta por el municipio fue errado.

Lo anterior resulta suficiente para concluir que el fallo apelado debe confirmarse pues la presunción de legalidad de los actos acusados no fue derrumbada por la parte actora, a la cual correspondía dicha carga, porque no se demostró que el avalúo efectuado por la Corporación Avalúos Asesoría en Desarrollo Urbano fue equivocado.

Conforme las razones que preceden, la Sala concluye que la decisión de 15 de junio de 2011 proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia debe ser confirmada.

4. Otras decisiones

La Sala observa a folio 24 un poder conferido por la Secretaria General del municipio de Medellín, a la abogada Claudia Helena Vélez Restrepo.

También obra a folio 36 del cuaderno No. 2 del expediente la renuncia presentada por el abogado Fabio Alejandro Morales Vélez como apoderado de la EDU y a folio 39, un poder otorgado por la Secretaria General de dicha entidad, a la abogada Carolina Herrera Quintero.

En consecuencia, se reconocerá personería a dichas abogadas.

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,

III. FALLA

Primero: Confirmar la sentencia de 15 de junio de 2011 proferida por el Tribunal Administrativo Antioquia.

Segundo: Reconocer personería a las abogadas Claudia Helena Vélez Restrepo y Carolina Herrera Quintero como apoderadas del



Radicación: 05001-23-31-000-2007-00495-01

Actor: Edgar de Jesús Muñoz Zapata

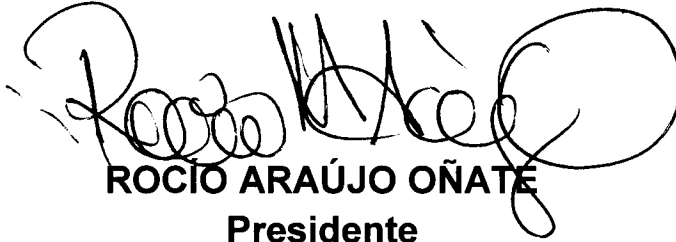
Demandado: Municipio de Medellín

Nulidad y Restablecimiento del Derecho – Sentencia de Segunda Instancia

municipio de Medellín y de la EDU, respectivamente, en los términos de los poderes que les fueron conferidos.

Tercero: Devolver el expediente al Tribunal de origen.

Notifíquese y Cúmplase



ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Presidente



LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Consejera *Aclaro voto*



CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Consejero



ALBERTO YEPES BARREIRO
Consejero

