CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Consejero Ponente: CARLOS FERNANDO MANTILLA NAVARRO

Bogotá D.C., ocho (8) de octubre de dos mil veintiséis (2026)

Radicado:	25000 23 41 000 2019 00034 01
Demandantes:	Miryam Lucía Arévalo Valvuena y otros
Demandado:	Instituto de Desarrollo Urbano – IDU
Medio de control:	Nulidad y restablecimiento del derecho
Tema:	Expropiación por vía administrativa. Presunción de legalidad del avalúo oficial
Decisión:	Confirma la sentencia de primera instancia. Sin condena en costas

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 1 de junio de 2023, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

I.- ANTECEDENTES

1.1. La demanda

El 30 de noviembre de 2018[1], en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante, CPACA), en concordancia con el artículo 71 de la Ley 388 de 1997, las señoras Miryam Lucía Arévalo Valbuena y María Concepción Arévalo Rodríguez, a través de apoderado judicial, demandaron al Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), con el objeto de que se accediera a diversas pretensiones, entre las que se incluía la nulidad de las Resoluciones núm. 4857 de 21 de septiembre de 2017, núm. 5555 de 24 de octubre de 2017, núm. 6676 de 22 de diciembre de 2017 y núm. 1953 de 16 de mayo de 2018, todas expedidas por la Dirección Técnica del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU).

Mediante auto de 28 de junio de 2019, el despacho ponente de primera instancia rechazó la demanda respecto de las Resoluciones núm. 4857 de 21 de septiembre de 2017, núm. 5555 de 24 de octubre de 2017 y núm. 6676 de 22 de diciembre de 2017, e inadmitió la demanda en relación con la Resolución núm. 1953 de 16 de mayo de 2018.

Conforme a lo anterior, las demandantes modificaron la demanda y elevaron las siguientes pretensiones:

[1] SAMAI, Índice 2, «ED_C01_01 OTROS-CUADERNO 01 PRINCIPAL-RESERVADO.(.pdf) NroActua 2», FL.9 2.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

PRIMERA: Se declare la NULIDAD integral y de pleno derecho de la Resolución no. 001953 del 16 de mayo de 2018, expedida por la Dra. Martha Álvarez Escobar - directora técnica de Predios (E) del Instituto de Desarrollo Urbano (I.D.U.)-, cuya nulidad se demanda como un acto administrativo complejo, por ser violatorio de la Constitución Política de Colombia y la ley; y en ese entendido, se extingan sus efectos.

SEGUNDA: Que, como consecuencia de la nulidad de dicha Resolución, y a título de restablecimiento del derecho, se ordené practicar una inspección con perito de profesión de ingeniero y/o arquitecto para que establezca el área real del inmueble de la Avenida Laureano Gómez o Avenida Carrera 9 (AK 9) no. 189 A - 96 de la ciudad de Bogotá D.C. y de las construcciones mejoras allí levantadas; así como se sirva ordenar un nuevo avalúo donde contenga y se apliquen las normas pertinentes, para establecer e! precio real del inmueble a expropiar; se ajuste éste a la normatividad vigente y establecida para reconocer y! pagar el lucro cesante y el daño emergente causado a mis prohijadas como consecuencia de la expropiación administrativa ordenada por el I.D.U.; además que la indemnización se ajuste y se liquide de conformidad a la normatividad legal y reglamentaria y se indexen los precios.

TERCERA: Que como consecuencia de la precedente nulidad y su respectivo restablecimiento del derecho, se ordené al INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO DE BOGOTÁ D.C. -I.D.U.-, al pagó inmediato y efectivo de una justa indemnización por la expropiación del inmueble precitado de conformidad al nuevo avalúo ordenado, así como al pago del lucro cesante y al daño emergente como consecuencia de la expropiación; todo a favor de las demandantes, conforme a las fórmulas que al respecto ha previsto la jurisprudencia del Honorable Consejo de Estado actualmente.

CUARTA: Que la demandada dé cumplimiento a la sentencia proferida en los términos dé los Artículos 187 y siguientes del C.P.A.C.A., en especial del 192.

QUINTA: Que la demandada sea condenada en costas y agencias en derecho.

1.1.2. Fundamentos de hecho

Las actoras eran titulares del derecho real de dominio del inmueble identificado con el folio de matrícula inmobiliaria núm. 50N-00473156, ubicado en la carrera 9 núm. 189 A-96 de la ciudad de Bogotá. Para el proyecto vial de expansión de la Avenida Laureano Gómez (avenida carrera 9), desde la calle 170 hasta la calle 193, se consideró necesaria la expropiación del predio de las demandantes.

El 16 de mayo de 2018, el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) expidió la Resolución núm. 1953, *«por la cual se ordena una expropiación por vía administrativa»*. Mediante este acto administrativo se materializó la expropiación del inmueble identificado con el folio de matrícula inmobiliaria núm. 50N-00473156. Para establecer el precio indemnizatorio, se acogió el avalúo comercial núm. 2016-0738, elaborado por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital y utilizado por el IDU para formular la oferta de compra y, posteriormente, determinar la expropiación administrativa y la indemnización del inmueble.

En dicho acto administrativo se fijó una indemnización por valor de mil quinientos treinta y un millones seiscientos ochenta y ocho mil quinientos cuarenta y cuatro pesos ($1.531.688.544).

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Mediante documento expedido por la directora técnica de Predios del IDU, se dejó constancia de que la notificación de la Resolución núm. 1953 de 2018 quedó ejecutoriada el 18 de julio de 2018, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 87 del CPACA.

El 26 de octubre de 2018, las demandantes presentaron solicitud de conciliación extrajudicial ante la Procuraduría 119 Judicial III para Asuntos Administrativos, convocando al IDU, con el fin de agotar el requisito de procedibilidad, de manera previa a la interposición de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho.

1.1.4. Normas violadas y concepto de la violación

Las demandantes sostienen que el IDU vulneró el derecho fundamental al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política. Afirman que la decisión fue adoptada con fundamento en un avalúo irregular y sin observar plenamente las disposiciones legales, administrativas y jurisprudenciales aplicables en materia de expropiación e indemnización.

Asimismo, alegan que la autoridad competente para ordenar la elaboración de un avalúo ajustado a la normativa vigente y expedir una resolución debidamente motivada era la directora general del IDU, y no la directora técnica de predios. Igualmente, señalan que las solicitudes formuladas mediante derechos de petición no recibieron una respuesta efectiva.

Por estas razones, consideran que se vulneraron sus derechos fundamentales y que resulta procedente acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para obtener su protección y resolver el conflicto planteado.

Las demandantes señalaron que, en el avalúo comercial núm. 2016-0738, no se aplicaron las disposiciones contenidas en la Resolución 620 de 2008 del IGAC, ni se observaron adecuadamente los criterios establecidos en las Leyes 9 de 1989 y 388 de 1997, así como en sus decretos reglamentarios.

Indicaron que, para adelantar la expropiación y fijar la correspondiente indemnización, la entidad debía observar las normas que regulan la elaboración de avalúos y la determinación de las compensaciones por expropiación, así como la jurisprudencia constitucional aplicable, lo cual, no ocurrió.

Asimismo, sostuvieron que el acto administrativo demandado carecía de una adecuada motivación fáctica y jurídica, por cuanto fue proferido con fundamento en un avalúo que consideraron irregular. Para sustentar su inconformidad, citaron la jurisprudencia de la Corte Constitucional, particularmente la Sentencia T-545 de 2009, para resaltar que el debido proceso constituye una garantía aplicable a todas las actuaciones administrativas y que las autoridades deben actuar dentro de los límites fijados por el ordenamiento jurídico, respetando los derechos de contradicción, impugnación y publicidad.

Las accionantes afirmaron que el acto administrativo fue expedido con infracción de las normas en que debía fundarse, y que, además, se configuraron las causales de expedición irregular y falsa motivación. Lo anterior, debido a que, según indicaron, *«no se tuvo en cuenta el justo precio del inmueble en el mercado transaccional para esta categoría; se*

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

infravaloró el precio real del suelo en el sector para la época de los hechos y se omitieron las razones relacionadas con la configuración del daño emergente y el lucro cesante».

Asimismo, señalaron que los actos administrativos adolecían de falsa motivación, toda vez que no existía correspondencia entre la realidad jurídica y urbanística del inmueble y el valor reconocido como indemnización por la expropiación.

1.1.5. Contestación de la demanda

El Instituto de Desarrollo Urbano[2], se opuso a las pretensiones de la demanda, en virtud de los siguientes argumentos:

En primer lugar, la parte demandada se refirió a los hechos expuestos en la demanda, en la mayoría indicó que eran ciertos. Sin embargo, respecto a varios de ellos señaló que no eran ciertos por ser calificaciones subjetivas de las demandantes y carentes de fundamento.

El Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) sostuvo que, durante el trámite de adquisición y expropiación administrativa del inmueble, respetó plenamente el derecho al debido proceso de las demandantes. Señaló que les informó oportunamente sobre la oferta de compra del predio, las razones de utilidad pública que justificaban su adquisición y, ante la no aceptación de dicha oferta, adelantó el procedimiento de expropiación administrativa, notificando debidamente la Resolución núm. 001953 del 16 de mayo de 2018.

Asimismo, afirmó que el acto administrativo demandado goza de presunción de legalidad, por haber sido expedido por autoridad competente, sin desconocer el derecho de defensa de las interesadas, sin desviación de poder y con la debida motivación sustentada en los elementos probatorios del expediente.

De igual forma, indicó que la indemnización fue fijada conforme a los parámetros del artículo 58 de la Constitución Política, atendiendo su carácter reparatorio y contemplando los conceptos de daño emergente y lucro cesante, con el propósito de compensar la afectación derivada de la expropiación.

Frente a los cuestionamientos sobre el avalúo, el IDU sostuvo que este fue elaborado de conformidad con el régimen especial aplicable a la adquisición predial, particularmente las Leyes 9 de 1989, 388 de 1997 y 1682 de 2013, el Decreto 1420 de 1998, la Resolución 620 de 2008 y demás disposiciones expedidas por el IGAC.

Finalmente, explicó que la elaboración del avalúo fue encargada a la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 3 del Decreto 1420 de 1998 y en cumplimiento de lo dispuesto por el Decreto Distrital 583 de 2011, según el cual las entidades distritales deben solicitar a dicha entidad la realización de los avalúos comerciales requeridos para el cumplimiento de sus funciones.

[2] SAMAI, Índice 2, «ED_C02_01 OTROS-CUADERNO 2 PRINCIPAL-CONTESTACIÓN DEL IDU – RESERVADO», FL. 1.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

La entidad demandada presentó las siguientes excepciones: *«falta de elementos que desvirtúen la presunción de legalidad de los actos administrativos atacados»*, *«legalidad e los actos administrativos demandados»*, *«ausencia total de imputabilidad del presunto perjuicio al IDU»* y *«excepciones oficiosas»*.

II. LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca[3], mediante sentencia del 1 de junio de 2023, profirió fallo de primera instancia, en el cual se resolvió lo siguiente:

> **PRIMERO. - NIEGANSE** las suplicas de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho incoada, a través de apoderado judicial, por las señoras Miryam Lucia Arévalo Valbuena, Luz Marina Arévalo Valbuena, María Concepcion Arévalo Rodríguez y German Arévalo Valbuena, contra el Instituto de Desarrollo Urbano, IDU.
>
> **SEGUNDO. -** Sin condenas en costas.
>
> **TERCERO. -** Por Secretaría, efectúese la liquidación de los gastos del proceso y devuélvanse los remanentes, si a ello hay lugar.
>
> **CUARTO. -** Ejecutoriada la presente providencia, por Secretaría, ARCHIVESE y DEJESE inactivo en el sistema de información SAMAI el expediente, previas las constancias pertinentes y devuélvanse los anexos, sin necesidad de desglose.

Para resolver la controversia el tribunal abordó el siguiente problema jurídico: *«Consiste en determinar si el precio reconocido a las señoras Miryam Lucia Arévalo Valbuena, Luz Marina Arévalo Valbuena, María Concepcion Arévalo Rodríguez y German Arévalo Valbuena como indemnización por la expropiación del predio de que se trata, se ajusta al procedimiento legalmente establecido para los avalúos en esta clase de asuntos»*.

Con el fin de resolver dicho problema jurídico, el tribunal adelantó una explicación preliminar del caso, donde señaló que el inmueble objeto de expropiación, identificado con la nomenclatura AK 9 No. 189A-96 de Bogotá D.C., cédula catastral UQ 189 32A 3, CHIP AAA0115NKUZ, matrícula inmobiliaria núm. 50N-473156, era propiedad de los demandantes. Sostuvo que el predio se encontraba ubicado dentro del corredor de la obra denominada *«Avenida Laureano Gómez (AK 9) desde la Avenida San José (AC 170) hasta la Calle 193»*, incluida en el listado de obras de valorización previsto en el Acuerdo Distrital 523 de 2013, con el código de obra No. 510.

Posteriormente, mediante el Decreto 450 del 6 de octubre de 2014, el alcalde Mayor de Bogotá declaró la existencia de condiciones de urgencia por razones de utilidad pública e interés social para la adquisición de los predios requeridos para la ejecución de dichas obras, facultando su adquisición mediante la figura de la expropiación administrativa.

---

[3] SAMAI, Índice 2, documento «ED_C01_01 OTROS-CUADERNO 01 PRINCIPAL-RESERVADO», FL. 308.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

En desarrollo de ese proceso, el IDU expidió la Resolución núm. 4857 de 2017, modificada por las Resoluciones 5555 y 6676 de 2017, mediante las cuales dispuso la adquisición del inmueble por expropiación administrativa y formuló una oferta de compra por valor de $1.543.472.595, suma que comprendía el valor del terreno y las construcciones ($1.514.173.250), el lucro cesante ($16.842.804) y el daño emergente ($12.456.541).

El tribunal precisó que, conforme a la Ley 388 de 1997, el ordenamiento territorial constituye una función pública orientada a planificar y racionalizar el uso del territorio, permitiendo a las entidades estatales adelantar actuaciones necesarias para el cumplimiento de los fines del Estado. En ese contexto, sostuvo que los particulares deben ceder ante necesidades de utilidad pública o interés social, en aplicación del principio de prevalencia del interés general.

En el caso concreto, se indicó que el IDU sustentó la expropiación del inmueble en razones de utilidad pública e interés social, por lo que la controversia se centra en la determinación del precio indemnizatorio reconocido a los propietarios.

Asimismo, el tribunal señaló que el artículo 67 de la Ley 388 de 1997 garantiza el reconocimiento de una indemnización en los procesos de expropiación y establece que su valor debe corresponder al precio de adquisición fijado con base en el avalúo comercial realizado por el IGAC, la entidad que haga sus veces o peritos privados autorizados, de conformidad con las normas y procedimientos previstos en el Decreto 1420 de 1998.

Asimismo, señaló que el valor comercial del inmueble debe determinarse teniendo en cuenta la reglamentación urbanística vigente al momento de la oferta de compra y su destinación económica. Finalmente, destacó que el artículo 25 del Decreto 1420 de 1998 establece los métodos que deben emplearse para la elaboración de los avalúos en los procesos expropiatorios regulados por las Leyes 9 de 1989 y 388 de 1997.

Conforme a lo anterior, el tribunal realizó una comparación entre el avalúo oficial y el avalúo solicitado por los demandantes. De dicha comparación concluyó que el avalúo utilizado por el IDU para determinar el valor de la indemnización en los actos administrativos que resolvieron la expropiación de los inmuebles se ajustó a la normativa aplicable. En contraste, sostuvo que el avalúo comercial solicitado por la parte demandante no tuvo en consideración la normativa aplicable para la realización de los avalúos ni la específica del predio.

Asimismo, hizo énfasis en que este último avalúo no contenía una referencia explícita a la fuente de la cual obtuvo la información ni a la fecha de publicación de las ofertas utilizadas para calcular el valor del inmueble.

III.- DEL RECURSO DE APELACIÓN

La parte actora interpuso recurso de apelación[4], en los siguientes términos:

Señaló que el tribunal incurrió en una valoración errónea del dictamen pericial aportado al proceso. Sostuvo que mediante auto del 1.º de marzo de 2022 únicamente se ordenó practicar un avalúo para establecer el valor y precio actual del predio, sin imponer un

[4] SAMAI, Índice 2, documento «ED_C01_01 OTROS-CUADERNO 01 PRINCIPAL-RESERVADO», FL.332.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

método específico de valoración. Indicó que la perito rindió oportunamente su informe y empleó el método de comparación de mercado previsto en la Resolución 620 de 2008, además de identificar plenamente el inmueble mediante sus coordenadas, cabida, linderos y demás características físicas y topográficas.

Asimismo, afirmó que era incorrecta la conclusión según la cual el peritaje no identificó las fuentes de información utilizadas. Explicó que en el dictamen se relacionaron expresamente diversos portales inmobiliarios reconocidos, tales como Metro Cuadrado, Cien Cuadras, Mitula y Finca Raíz, junto con los respectivos códigos de publicación de los inmuebles comparables y las fechas correspondientes. A su juicio, estas fuentes resultan idóneas y válidas para efectuar análisis del mercado inmobiliario.

Igualmente, sostuvo que el tribunal se equivocó al concluir que el informe desconocía los lineamientos técnicos del artículo 10 de la Resolución 620 de 2008. Precisó que el dictamen sí indicaba las fuentes consultadas y la fecha de publicación de la información, verificaba la coherencia de las áreas de terreno y construcción y contenía registro fotográfico del inmueble objeto de estudio.

Finalmente, el demandante alegó que la sentencia apelada estaba fundada en un excesivo rigorismo o exceso ritual manifiesto, pues privilegió aspectos formales sobre la verdad material y desestimó injustificadamente una prueba que, en su criterio, cumplía las exigencias normativas. En ese sentido, sostuvo que la decisión desconoció principios como el debido proceso, la igualdad, la buena fe y la eficacia administrativa, afectando los derechos patrimoniales de sus representadas. Reiteró que el dictamen pericial sí se ajustó a la normativa aplicable y que el fallo otorgó garantías desproporcionadas a la parte demandada en detrimento de sus intereses.

IV.- TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA

4.1. Mediante providencia del 5 de septiembre de 2023[5] se admitió el recurso de apelación y, en virtud del artículo 247 del CPACA, modificado por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021, al considerar que no era necesario el decreto pruebas, se prescindió de dar traslado para alegar de conclusión, y se les advirtió a los sujetos procesales que podían pronunciarse sobre el recurso de apelación hasta la ejecutoria de ese auto.

4.2. Ninguna de las partes presentó alegatos de conclusión en segunda instancia. El Ministerio Público no rindió concepto.

V.- CONSIDERACIONES

5.1. Competencia

[5] SAMAI, Índice 4, documento «AUTOQUEADMITERECURSODEAPELACION(.pdf)», FL.1.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

De conformidad con el artículo 150 del CPACA[6] y el artículo 13 del Acuerdo núm. 80 de 12 de marzo de 2019, modificado por el Acuerdo núm. 434 de 10 de diciembre de 2024, expedido por la Sala Plena de esta Corporación, la Sección Primera del Consejo de Estado es competente para conocer del presente asunto, en segunda instancia.

5.2 Planteamiento del caso

El 30 de noviembre de 2018, las señoras Miryam Lucía Arévalo Valbuena y María Concepción Arévalo Rodríguez interpusieron, con fundamento en el artículo 138 del CPACA y el artículo 71 de la Ley 388 de 1997, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra la Resolución núm. 001953 del 16 de mayo de 2018, expedida por el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU). Como restablecimiento del derecho, solicitaron que se practicara un nuevo avalúo ajustado a la normativa aplicable y que reflejara el verdadero valor del inmueble expropiado, así como el reconocimiento y pago de la diferencia existente entre dicho valor y la suma previamente reconocida por la administración a título de indemnización.

En primera instancia se negaron las pretensiones del demandante. La parte actora interpuso recurso de apelación y formuló los siguientes reparos frente al análisis efectuado en la sentencia de primera instancia:

En primer lugar, señaló estar en desacuerdo en la manera como el tribunal analizó la validez del avalúo aportado con la demanda, pues, en su criterio, el avalúo sí cumplía con todas las exigencias legales para ser tenido en cuenta dentro del proceso. Y, en segundo lugar, señaló que el tribunal incurrió en un excesivo ritualismo en la sentencia apelada.

Con fundamento en los cargos formulados por la parte actora en el recurso de apelación, corresponde a la Sala determinar si la sentencia de primera instancia presenta las deficiencias que le atribuye el apelante. Para tal efecto, se analizará el siguiente punto: i) si el Tribunal incurrió en una indebida valoración del dictamen pericial aportado para controvertir el avalúo que sirvió de fundamento a la expropiación; y, en ese mismo acápite se abordará lo correspondiente al señalado excesivo ritualismo.

5.3 Acto demandado

RESOLUCION NUMERO 001953 DE 2018

“POR LA CUAL SE ORDENA UNA EXPROPIACION POR VIA ADMINISTRATIVA”

[6] ARTÍCULO 150. COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN SEGUNDA INSTANCIA Y CAMBIO DE RADICACIÓN. <Artículo modificado por del artículo 615 de la Ley 1564 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> <Inciso modificado por el artículo 26 de la Ley 2080 de 2021. Consultar régimen de vigencia y transición normativa en el artículo 86. El nuevo texto es el siguiente:> El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación. También conocerá del recurso de queja que se formule contra decisiones de los tribunales, según lo regulado en el artículo 245 de este código. [Destaca la Sala].

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

LA DIRECTORA TÉCNICA DE PREDIOS (E) DEL INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO DE BOGOTA D.C, en uso de las facultades Constitucionales y legales, en especial las que le confiere el Art. 58 de la Constitución Nacional, Ley 9 de 1989, Ley 388 de 1997, los Acuerdos del Consejo Directivo número 001 y 002 de 2009 modificados por los Acuerdos 01 y 02 de 2017 y la Resolución 001563 del 25 de abril de 2018 y Acta de posesión 073 del 16 de mayo de 2018 y demás normas concordantes vigentes.

CONSIDERANDO

Que el Concejo de Bogotá, mediante el Acuerdo 645 del 9 de junio de 2016, definió las obras que serán construidas y financiadas durante la vigencia del Plan de Desarrollo Distrital Bogotá Mejor para Todos - 2016-2020, Incluyendo la obra:

> * AVENIDA LAUREANO GÓMEZ (AK 9) DESDE LAAV. SAN JOSÉ (AC 170) HASTA LA CALLE 193.

Que declaradas las condiciones de urgencia y con base en lo previsto en el artículo 59 de la ley 388 de 1997, el artículo 455 del Decreto Distrital 190 de junio 22 de 2004 y el artículo 2° del Decreto 450 del 16 de octubre de 2014 modificado por el Decreto 494 del 19 se septiembre de 2017, el INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO, como Establecimiento Público del orden Distrital, creado por el Acuerdo 19 de 1.972 del Concejo de Bogotá, es el encargado de ejecutar as obras vales y de espacio público para el desarrollo urbano de la capital y goza de la competencia para decretar la expropiación de inmuebles con miras al cumplimiento de los fines previstos por el artículo 63 de la Ley 388 de 1.997, dentro de las cuales se encuentra:

El inmueble ubicado en la AK 9 189A 96 de la ciudad de Bogotá D.C., con cédula catastral UQ 189 32A 3, CHIP AAA011SNKUZ y matrícula inmobiliaria 50N-00473156, conforme al registro topográfico número 42279, donde aparece debidamente delimitado y alinderado, en un área de (631,74 M2) del terreno:

[…]

Que se determinó como valor indemnizatorio dentro de la Resolución No. 4857 del 21 de septiembre de 2017 por la cual se formuló una oferta de compra sobre el inmueble antes identificado la suma de MIL QUINIENTOS VEINTE MILLONES QUINIENTOS SEIS MIL CIENTO NOVENTA Y NUEVE PESOS ($1.520.506.199) MONEDA CORRIENTE, el citado valor comprende: A) La suma de MIL QUINIENTOS OCHO MILLONES CIENTO CUARENTA Y CUATRO MIL SETECIENTOS PESOS ($1.508.144,700) MONEDA CORRIENTE por concepto de avalúo comercial de tamaño y construcción. B) La suma de SEISCIENTOS CUARENTA Y DOS MIL TRESCIENTOS PESOS ($642.300) MONEDA CORRIENTE por concepto de Lucro Cesante. C) La suma de ONCE MILLONES SETECIENTOS DIECINUEVE MIL CIENTO _NOVENTA Y NUEVE PESOS ($11.719.199) MONEDA CORRIENTE por concepto de Indemnización de Daño Emergente, conforme el avalúo comercial No. 2016-0738 de fecha 23 de diciembre de 2016, elaborado por la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL CATASTRO DISTRITAL - Gerencia de Información Catastral, Subgerencia de Información Económica.

[…]

Que los titulares del derecho de dominio presentaron solicitud con radicado IDU 20175260315992 del 9 de noviembre de 2017, donde solicitan se reconsidere el valor del precio indemnizatorio, así como el de la indemnización por lucro cesante y daño emergente, teniendo en cuenta lo anterior, las solicitudes sobre daño emergente y lucro

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

cesante fueron remitidas a la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital - UAECD con oficio DU 20173251251311 para que se pronuncie al respecto.

Que mediante radicado IDU 20175280925812 del 15 de diciembre de 2017 la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital - UAECD, emitió respuesta a la solicitud del titular de derecho de dominio, remitiendo el informe técnico No. 2016-0733 del 7 de diciembre de 2017, el cual complementa los informes técnicos No. 2016 - 0738 de fechas 23 de diciembre de 2016 y 20 de charo de 2017, en cuanto a adicionar el valor de la indemnización por lucro cesante, determinando el avalúo comercial por la suma de MIL QUINIENTOS CUARENTA Y TRES MILLONES CUATROCIENTOS SETENTA Y DOS MIL QUINIENTOS NOVENTA Y CINCO PESOS (81.543.472.595) MONEDA CORRIENTE, el citado valor comprende: A) La suma de MIL QUINIENTOS CATORCE MILLONES CIENTO SETENTA Y TRES MIL DOSCIENTOS CINCUENTA PESOS ($1.514.173.250) MONEDA CORRIENTE por concepto de avalúo comercial de terreno y construcción. B) La suma de DIECISEIS MILLONES OCHOCIENTOS CUARENTA Y DOS MIL OCHOCIENTOS CUATRO PESOS ($16.842.804) MONEDA /CORRIENTE por concepto de Lucro Cesante. C) La suma de DOCE MILLONES CUATROCIENTOS CINCUENTA Y SEIS MIL QUINIENTOS CUARENTA Y UN PESOS / ($12.456.541) MONEDA CORRIENTE por concepto de indemnización de Daño Emergente.

Que mediante Resolución 006678 del 22 de diciembre de 2017 se modificaron los artículos primero, tercero, cuarto y quinto de las Resoluciones 4857 del 21 de septiembre de 2017 y 005555 del 24 de octubre de 2017, quedando el valor del precio indemnizatorio de la siguiente manera: le suma de MIL QUINIENTOS CUARENTA Y TRES MILLONES CUATROCIENTOS SETENTA Y DOS MIL QUINIENTOS NOVENTA Y CINCO PESOS ($1.543.472.595) MONEDA CORRIENTE, el citado valor comprende: A) La suma de MIL QUINIENTOS CATORCE MILLONES CIENTO SETENTA Y TRES MIL DOSCIENTOS CINCUENTA PESOS (51.514.173.250) MONEDA CORRIENTE por concepto de avalúo comercial de terreno y construcción. B) La suma de DIECISEIS MILLONES OCHOCIENTOS CUARENTA Y DOS MIL OCHOCIENTOS CUATRO PESOS ($16.842.804) MONEDA CORRIENTE por concepto de Lucro Cesante. C) La suma de DOCE MILLONES CUATROCIENTOS CINCUENTA Y SEIS -MIL QUINIENTOS CUARENTA Y UN PESOS ($12.456.541) MONEDA CORRIENTE por concepto de indemnización de Daño Emergente, conforme el avalúo comercial No. 2016-0738 del 7 de diciembre de 2017, el cual complementa los informes técnicos No. 2016 - 0738 de fechas 23 de diciembre de 2016 y 20 de enero de 2017, practicados por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital de Bogotá, resolución que fue notificada por aviso el día 31 de enero de 2018.

[…]

Que en cumplimiento del artículo 67 de la ley 388 de 1997 se determine como valor de la indemnización de la Expropiación por Vía Administrativa objeto de la presentó resolución la suma de MIL QUINIENTOS TREINTA Y UN MILLONES SEISCIENTOS OCHENTA Y OCHO MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y CUATRO PESOS {1.531.683.554) MONEDA CORRIENTE por concepto de avalúo comercial de terreno y construcción del inmueble, lucro cesante indemnización por daño emergente de acuerdo con el Avaluó Comercial No. 2016-0738 del 7 de diciembre de 2017, el cual complementa los informes técnicos No 2016_ diciembre de 2016 y 20 de enero de 2017. elaborados por la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL CATASTRO Distrital-Gerencia de Información Catastral, Subgerencia de Información Económica, el informe de reconocimientos económicos de fecha.16 de mayo de 2018 elaborado por el Grupo Económico de la Dirección técnico de Predios del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

[…]

RESUELVE

ARTICULO PRIMERO: Ordenar la expropiación por vía administrativa a favor del Instituto de Desarrollo Urbano - IDU de inmueble ubicado en la AK 9 189A 96 de la ciudad de Bogotá D.C, con cedula catastral UQ 189 32A3, CHIP AAA0115NKU2 y matricula inmobiliaria 50N-047315e, cuyos titulares inscritos objeto de expropiación son los señores LUZ MARINA AREVALO -- VALBUENA identificada con cedula de ciudadanía No. 41.5'13.447, MIRYAM LUCIA AREVALO VALBUENA Identificada con cedula do ciudadanía No. 41.537.715, GERMAN AREVALO -- VALBUENA identificado con cedula de ciudadanía No. 19.163.935, MARIA CONCEPCION identificada con cedula de ciudadanía No. 3S.464.539 y ENRIQUE AREVALO DIAZ identificado con cedula de ciudadanía No. 435.031, conforme al registro topográfico número 42279, elaborado por la dirección técnica de Predios en el mes de octubre de 2016, el cual tiene un área de 631,74 W12 de terreno y área de construcción de Un piso área 189A 84 de 53.16 IVI2, Dos pisos fija 189A 34 de 85.93 M2, Zona Dura 189A 84 de 24.52 M2, Escaleras en Madera de 2.16 M2, Cuatro pisos teja de 125.30 M2, Zona Dura 189A 90 de 27.59 M2, Un piso 189A 90 de 137.64 M2, Un piso teja 189A 96 de 18.99 IVi2, Primer piso 189A 96 de 98,98 M2, Segundo y tercer piso 1S9A 96 de 173,09 M2, Zona Dura 199A 96 de 26.64 M2, Muro Cerramiento de 25.41 M2, Reja de 9.20 M2. Puerta Metálica de 13.00 M2 Mails Eslabonada de 21.60 M2, y se encuentra comprendería dentro de los siguientes linderos específicos:

[…]

ARTICULO SEGUNDO. - VALOR DEL PRECIO INDEMNIZATORIO. - El valor del precio indemnizatorio de la expropiación que se ordena por la presente resolución es de MIL QUINIENTOS TREINTA Y UN MILLONES SEISCIENTOS OCHENTA Y OCHO MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y CUATRO PESOS ($1.531.688.554) MONEDA CORRIENTE, el valor citado incluye:

1. La suma de MIL QUINIENTOS CATORCE MILLONES CIENTO SETENTA Y TRES MIL X DOSCIENTOS Cincuenta PESOS ($1,514,173,250) MONEDA CORRIENTE, por concepto de terrene más construcción conforme el avalúo comercial No. 2016-073,8 del 7 de diciembre de 2017. el cual complementa los informes técnicos No. 2015 - 07.38 de fechas 23 de diciembre de 2016 y 20 de enero de 2017. elaborados por la Unidad Administrativa Especial Catastro Distrital - Gerencia de Información Catastral, Subgerencia de Información Económica.
2. La suma de DIECISEIS MILLONES OGHOCIENTOS CUARENTA Y DOS MIL OCHOCIENTOS CUATRO PESOS ($16,842,804) MONEDA CORRIENTE, por concepto de indemnización por lucro cesante conforme el avalúo comercial No. 2016-0738 del 7 de diciembre de 2017, el cual complementa los informes técnicos No. 2016 - 0738 de fechas 23 de diciembre de 2016 y 20 de enero de 2017, elaborados por la Unidad Administrativa Especial Catastro Distrital - Gerencia de Información Catastral. Catastral. Subgerencia de Información Económica.
3. LA SUMA DE SEISCIENTOS SETENTA Y DOS MIL QUINIENTOS PESOS ($672.500.00) MONEDA CORRIENTE, por concepto de indemnización por daño emergente conforme el avalúo comercial No. 2016-0738 del 7 de diciembre de 2017, el cual complementa los informes técnicos No. 2016-0738 de fechas 23 diciembre de 2016 y 20 de enero de 2017 elaborados por la Unidad Administrativa Especial Catastro Distrital - Gerencia de Información Catastral, Subgerencia de Información Económica, y el informe de reconocimientos económicos de fecha 16 de mayo de 2018 elaborado por el Grupo Económico de la dirección técnica de

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Predios del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU.
[…]

ARTÍCULO QUINTO. - DESTINACIÓN- El inmueble referido será destinado para la construcción de la obra AVENIDA LAUREANO GOMEZ (AK 9) DESDE LA AVENIDA SAN JOSE (AC 170) HASTA LA CALLE 193 CÓDIGO DE LA OBRA 4461, de conformidad a la resolución no. 593 del 20 de mayo de 2011, expedida por la Secretaría Distrital de Planeación.

5.4 Análisis de la Sala

5.4.1. Respecto de la supuesta indebida valoración del dictamen pericial aportado para controvertir el avalúo que sirvió de fundamento a la expropiación

La parte actora consideró que la indemnización reconocida por la expropiación del bien inmueble fue insuficiente, toda vez que en el avalúo oficial se realizó un cálculo erróneo del valor por metro cuadrado del mismo. En virtud de esa argumentación, en el proceso se ordenó la realización de un dictamen pericial para determinar si le asistía razón al demandante en sus apreciaciones.

En la sentencia apelada el tribunal concluyó lo siguiente sobre el avalúo allegado al proceso:

> Situación diferente ocurre con el avalúo comercial aportado por la parte demandante, pues debe indicarse que el dictamen pericial se realizó únicamente sobre el terreno ya que no existe construcción alguna en el sector debido a que fue derribada para realizar la obra pública objeto de la expropiación.
>
> Esta última situación se explica, por la fecha en que se realizó el dictamen, 31 de marzo de 2022.
>
> Adicionalmente, no tuvo en consideración que el predio del que se trata se encuentra dentro del área de mejoramiento integral con modalidad de intervención complementaria, aspecto al que no hace relación en su dictamen.
>
> También, en el informe se anuncia la utilización del método de comparación de mercado para avaluar el inmueble; Sin embargo, el documento de que se trata presenta falencias en la medida en que no tuvo en consideración los lineamientos técnicos previstos en el artículo 10 de la Resolución 620 de 2008, que establece el método de comparación o de mercado.
>
> […]
>
> En efecto, el avalúo que aporto la parte demandante no hizo mención explícita acerca de la fuente de la que obtuvo la información y la fecha de publicación u otros factores que permitieran su identificación posterior. De acuerdo con lo expuesto, se concluye que el avalúo aportado por el demandante no satisface los requisitos técnicos previstos en la Resolución 620 de 2008 y, por lo tanto, no reviste las características que permitan desvirtuar la legalidad del avalúo comercial realizado por la UAECD.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

En su recurso de apelación, el recurrente consideró que el tribunal se equivocó al no otorgarle validez al avalúo realizado por Mar Luz Villegas Contreras, toda vez que, en su criterio, este sí cumplía con todos los presupuestos establecidos en la normativa aplicable.

Antes de analizar si el avalúo aportado al proceso cumplía o no con los requisitos legales mínimos para ser tenido en cuenta como prueba idónea para desvirtuar la presunción de legalidad del acto administrativo demandado, resulta oportuno señalar que esta Sala ha sostenido de manera constante que el precio justo fijado en el acto administrativo de expropiación, en tanto integra el mismo acto que decide la expropiación administrativa, se encuentra amparado por la presunción de legalidad de la que gozan los actos administrativos. Al respecto:

> En todo caso, esta Sección también ha sostenido que el precio justo se encuentra amparado por la misma presunción de legalidad y de certeza que se predica de las decisiones de la administración, al incorporarse el valor del avalúo oficial en el texto de los actos que decretan la expropiación por vía administrativa.
>
> Por lo tanto, es obligación de la parte demandante demostrar en el proceso judicial los errores que le atribuya a dicho avalúo. En sentencia de 14 de septiembre de 2020, se expuso lo siguiente sobre el particular:
>
> > "[…] 5.2.3. [L]a Sala considera relevante precisar el alcance de la carga que recae sobre el demandante, atendiendo las presunciones de que gozan los actos de la administración; no basta entonces con que se argumente que los mismos no cumplieron con lo determinado en la norma para atacar la presunción de legalidad y veracidad de que goza el avalúo oficial. Resulta indispensable que la parte demandante indique el defecto en que se ha incurrido y cuál es el impacto en el precio que se ofreció por la administración conforme las normas que regulan la materia […]"[7].

En tal sentido, corresponde a la parte demandante asumir la carga de desvirtuar la presunción de legalidad tanto del acto administrativo que resuelve la expropiación como del avalúo que sustentó el precio comercial del bien y que se encuentra incorporado al referido acto administrativo, mediante la aportación de elementos probatorios y argumentos técnicos suficientes y debidamente sustentados.

En el presente caso obra en el expediente el avalúo comercial suscrito el 31 de marzo de 2022 por Mar Luz Villegas Contreras. Ahora bien, para establecer si dicho dictamen tiene la capacidad de desvirtuar la presunción de legalidad que ampara el precio indemnizatorio fijado en el acto administrativo demandado, resulta indispensable verificar, en primer lugar, el cumplimiento de los requisitos y parámetros previstos para la elaboración de los avalúos oficiales.

---

[7] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 26 de marzo de 2026, número único de radicación 25000-23-41-000-2016-00828-01. MP. Germán Eduardo Osorio Cifuentes, en la providencia se cita Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 14 de septiembre de 2020, radicación núm. 05001-2331-000-2007- 00419-01. C.P. Oswaldo Giraldo López.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

En efecto, solo en la medida en que el avalúo aportado se ajuste integralmente a la normativa aplicable podrá ser valorado como un elemento probatorio idóneo para controvertir las conclusiones contenidas en el avalúo que sirvió de fundamento al acto de expropiación. Por tal razón, corresponde examinar su conformidad con las disposiciones contenidas en la Ley 388 de 1997, el Decreto 1420 de 1998 y la Resolución 620 de 2008 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Al respecto:

> […] Respecto de la sujeción de los dictámenes periciales rendidos al interior de procesos judiciales, del Consejo de Estado.
>
> 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. [Destaca la Sala][8]

Pues bien, para adelantar el análisis correspondiente, debe tenerse en cuenta que el avalúo aportado al proceso concluyó que el predio expropiado tenía un valor superior al determinado por la administración, a partir de la aplicación del método de comparación. Lo anterior se evidencia de la siguiente manera:

No se encontraron avalúos comerciales recientes para este predio.

23.5 METODO DE COMPARACION DE MERCADO

Se realizó comparación de mercado y se incluye en el siguiente cuadro solo las muestras más representativas semejantes, comparables al predio objeto de avaluó.

Para clasificar las muestras se tuvo en cuenta, las pendientes, la relación de áreas, la norma urbanística, así como la disponibilidad de servicios públicos.

No	DATOS ANUNCIANTE	CONTACTO	VR OFERTA	SECTOR	AREA (m2)	FH		VR METRO 2
						POT	UBICACIÓN	
1	Metro cuadrado.com	1800115252	$ 1.950.000.000,00	Tibabita	718	1	1	$ 2.715.877,44
2	Carlos Rojas	3132025057	$ 980.000.000,00	Tibabita	320	1	1	$ 3.062.500,00
3	Ciencuadras.com	1800115252	$ 2.000.000.000,00	Tibabita	643,5	1	1	$ 3.108.003,11
4	Metro cuadrado.com	1800115252	$ 1.300.000.000,00	Tibabita	393	1	1	$ 3.307.888,04
5	Casasmitula.com	3188031014	$ 3.300.000.000,00	Tibabita	1.050	1	1	$ 3.142.857,14
6	Fincaraiz.com	333 033 32 80	$ 3.400.000.000,00	Tibabita	1.050	1	1	$ 3.238.095,24
7	Casasmitula.com	3188031014	$ 3.200.000.000,00	Tibabita	1.050	1	1	$ 3.047.619,05

[8] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 16 de julio de 2015. C.P. Guillermo Vargas Ayala. NUR 20040102701.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

RAA
Registro Abierto de Avaluadores

MEDIA ARITMETICA	$ 2.962.126,85
DESVIACION ESTANDAR	$ 189.313,74
COEFICIENTE DE VARIACION	6%
COEFICIENTE DE ASIMETRIA	-1,308750113

23.6 VALORES ADOPTADOS

Considerando el análisis realizado en el punto anterior y teniendo en cuenta que el predio objeto del avalúo coincide con las características generales de los demás predios estudiados y considerando que la media aritmética arrojada por el método de comparación es similar al valor obtenido por la técnica residual adopto el valor de la media aritmética obtenida por el método de comparación o de mercado como el valor más probable por metro cuadrado de área privada del inmueble.

24. RESULTADO DEL AVALUO

ITEMS	AREA	UNIDAD	VALOR X M2	VR TOTAL
AREA	631,9	M2	$2.962.127	$1.871.768.000
EL VALOR DEL AVALUO ES DE.....				**$1.871.768.000**

Al igual que el *a quo*, la Sala considera que el avalúo aportado al proceso no cumplió los requisitos previstos en la normativa que regula el método de comparación o de mercado, por las razones que se exponen a continuación.

Del análisis de la prueba allegada al proceso se advierte que el avalúo no se ajustó a las exigencias técnicas establecidas para la aplicación de dicho método de valoración, circunstancia que impide reconocerle la fuerza probatoria necesaria para desvirtuar la presunción de legalidad que ampara el precio indemnizatorio fijado por la administración.

En este sentido, resulta pertinente recordar que la Resolución 620 de 2008 regula el método de comparación o de mercado en los siguientes términos:

> **ARTÍCULO 1o. *MÉTODO DE COMPARACIÓN O DE MERCADO.*** Es la técnica valuatoria que busca establecer el valor comercial del bien, a partir del estudio de las ofertas o transacciones recientes, **de bienes semejantes y comparables al del objeto de avalúo**. Tales ofertas o transacciones deberán ser clasificadas, analizadas e interpretadas para llegar a la estimación del valor comercial.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

> **ARTÍCULO 10.** ***MÉTODO DE COMPARACIÓN O DE MERCADO.*** Cuando para la realización del avalúo se acuda a información de ofertas y/o transacciones, es necesario que en la presentación del avalúo **se haga mención explícita del medio del cual se obtuvo la información** y **la fecha de publicación**, además de otros factores que permitan su identificación posterior.
>
> Para los inmuebles no sujetos al régimen de propiedad horizontal, **el valor del terreno y la construcción deben ser analizados en forma independiente para cada uno de los datos obtenidos con sus correspondientes áreas y valores unitarios**. Para los inmuebles sujetos al régimen de propiedad horizontal se debe presentar el valor por metro cuadrado de área privada de construcción.
>
> Se debe verificar que los datos de áreas de terreno y construcción sean coherentes.
>
> En los eventos en que sea posible, se deben tomar fotografías de los predios en oferta o de los que se ha obtenido datos de transacción para facilitar su posterior análisis.

En el avalúo realizado dentro del proceso no es posible determinar con certeza la fecha en que fueron publicadas las ofertas utilizadas como parámetro de comparación. Debe recordarse que el proceso de expropiación se surtió en el año 2018 y, por tanto, lo relevante era establecer el valor comercial del inmueble para ese momento específico. En consecuencia, resultaba indispensable que los elementos de referencia empleados por la perita guardaran correspondencia temporal con la fecha de la expropiación, a fin de reflejar adecuadamente las condiciones del mercado existentes para entonces.

En ese sentido, es evidente que, si las ofertas correspondían al año 2022, esto es, al año en que se realizó el avalúo, el valor del predio necesariamente podía diferir del que tenía en 2018. Ello obedece a que el mercado inmobiliario está sujeto a variaciones a lo largo del tiempo, de manera que los precios de los inmuebles suelen experimentar modificaciones en función de diversos factores económicos y comerciales. Por consiguiente, la utilización de ofertas correspondientes a una fecha posterior podía afectar la representatividad de la comparación y, en consecuencia, la determinación del valor del inmueble para la época en que ocurrió la expropiación.

En ese sentido, no se cuenta con claridad respecto de las ofertas que se tomaron para realizar la comparación además no hay en el avalúo como anexos soportes de esas ofertas. En relación con la falta de soportes del dictamen pericial, en Sentencia de 27 de febrero de 2025[9], esta Sección indicó:

> […] 94. El dictamen pericial presentado con la demanda indicó que se tuvieron en cuenta las transacciones del sector, sin embargo, no obran los anexos correspondientes a esos valores. Por consiguiente, si lo que se pretendía era cuestionar el avalúo oficial, correspondía a la parte demandante indicar y demostrar la equivocación y no solo evidenciar la diferencia de precios entre uno y otro, es decir, era de su cargo revestir de certeza sobre el justiprecio del inmueble objeto de expropiación, porque no basta con el señalamiento realizado para desvirtuar el avalúo oficial. De acuerdo con la Resolución 620 de 23 de septiembre de 2008 se indica en el parágrafo 1 del artículo 13, que el método de costo de reposición "[…] se debe usar en caso de que el bien objeto

[9] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 27 de febrero de 2025. Número único de radiación 25000234100020150240201. MP Hernando Sánchez Sánchez.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

> de avalúo no cuente con bienes comparables por su naturaleza (colegios, hospitales, estadios, etc.) o por la inexistencia de datos de mercado (ofertas o transacciones) y corresponda a una propiedad no sujeta al régimen de propiedad horizontal […]". En ese entendido, si bien se determinó el método a usar, se deriva de la norma la restricción de su uso a unas circunstancias específicas y el hecho de señalar que el método utilizó transacciones, es evidente la contradicción en el avalúo.
>
> 95. **Además, al no allegarse los soportes de las transacciones no es posible corroborar la corrección y certeza de sus dichos, ni de los fundamentos que conduzcan a descartar el valor del precio indemnizatorio del bien expropiado,** determinada en el avalúo oficial realizado por la unidad y que fue acogido en las resoluciones demandadas. […]. [Negrilla fuera de texto]

En línea con lo anterior, del contenido del avalúo practicado dentro del proceso se advierte que este se limita a proponer valores diferentes a los consignados en el avalúo oficial, sin justificar de manera razonada, objetiva y técnicamente sustentada las supuestas falencias en las que habrían incurrido los avalúos oficiales que fueron tenidos en cuenta para la determinación del precio indemnizatorio. En efecto, el dictamen no desarrolla un análisis técnico que permita desvirtuar las conclusiones contenidas en dichos avalúos ni expone de manera suficiente las razones por las cuales los criterios empleados por la entidad resultarían equivocados o alejados de la realidad del mercado para la época relevante.

Así, más allá de presentar una estimación distinta del valor del inmueble, la experticia no ofrece elementos de juicio que permitan concluir que los avalúos oficiales adolecían de errores metodológicos, inconsistencias técnicas o deficiencias sustanciales que comprometieran su validez o confiabilidad. Por el contrario, la discrepancia parece circunscribirse a la determinación de un valor diferente, sin que se hubiera acreditado debidamente la incorrección de los estudios que sirvieron de fundamento para fijar la indemnización.

En consecuencia, no se satisface la carga probatoria que correspondía al demandante para acreditar los supuestos de hecho en que sustentó sus pretensiones y desvirtuar la presunción de acierto de los avalúos oficiales. Tal circunstancia impide acceder a lo pretendido, pues los elementos probatorios aportados no resultan suficientes para demostrar que el valor indemnizatorio fijado por la administración no se ajustaba a las condiciones reales del inmueble para la fecha pertinente. Así también lo ha considerado esta Sección en anteriores oportunidades:

> 69. Sobre el particular, la Sección Primera del Consejo de Estado ha indicado que se presume la legalidad del acto administrativo que incorporó el avalúo oficial, aun cuando en el informe técnico no se precisan las operaciones o la forma como fueron calculados los valores correspondientes, por ello la parte demandante debe aportar las pruebas para demostrar los errores de este**.** En este contexto, esta Sección, mediante sentencia proferida el 6 de febrero de 2020, expuso lo siguiente:

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

"[…] La Sala ya ha tenido oportunidad de pronunciarse acerca de los avalúos comerciales practicados por las entidades legalmente autorizadas, a efectos de fijar el valor de la indemnización en los eventos de expropiación y ha concluido que, aun cuando en el informe técnico no se precisen las operaciones o la forma como fueron calculados los valores a partir de los cuales se obtuvo el precio indemnizatorio, en la medida en que dicho precio hace parte del acto administrativo mediante el cual se dispone la expropiación, se presume ajustado o calculado conforme a la ley y, por ende, corresponde al interesado desvirtuar tal presunción.

En efecto, en sentencia de 14 de mayo de 2009, la Sala, sobre el particular, expresó lo siguiente:

> "[…] Observa esta Corporación que si bien en el avalúo elaborado por la Subsecretaría de Catastro Municipal, obrante a folios 66 a 74 del cuaderno principal, se anuncia que el precio del inmueble establecido por la administración se determinó como resultado de la aplicación del "MÉTODO COMPARATIVO DE MERCADO", que "Consiste en deducir el precio por comparación de transacciones, oferta y avalúos de inmuebles similares o equiparables, previos ajustes de tiempo, conformación y localización entre otros", y aunque se asegura que "Se han consultado las estadísticas y avalúos recientes y la de varios miembros afiliados a la Lonja de Propiedad Raíz de Medellín S. A., sobre operaciones y avalúos efectuados recientemente sobre inmuebles similares", **lo cierto es que en ninguno de los apartes de dicho documento ni en sus anexos se señalan cuáles fueron exactamente las operaciones inmobiliarias o los avalúos recientes que se tuvieron en cuenta para hacer la anunciada comparación**, lo cual permite concluir que contra el justiprecio realizado por esa dependencia municipal cabrían exactamente las mismas críticas que el apoderado del Municipio demandado formula en su apelación contra el dictamen rendido por la perito, pues **ante la ausencia de la mencionada información, el avalúo practicado por la Subsecretaría de Catastro Municipal también estaría desprovisto de argumentos técnicos y de apoyo probatorio**.
>
> No obstante, lo anterior, **al haberse incorporado dicho valor en el texto de los actos administrativos demandados, debe entenderse que el mismo se encuentra amparado por la misma presunción de legalidad y de certeza que se predica de las decisiones de la administración**, lo cual admite desde luego prueba en contrario. En tales circunstancias, **el actor tiene la carga de demostrar en el proceso que el avalúo oficial es equivocado, demostrando precisamente su incorrección**[10] […]." (la Sala destaca) […]"

74. Así las cosas, **no es de recibo para esta Sala que los argumentos que sustentan la incorrección del avalúo realizado por la Lonja Inmobiliaria de Bogotá D.C., y que sustentó la expedición de los actos administrativos acusados, sea que no se indicó los inmuebles con los cuales se realizó la comparación y que al ser mayor el precio del avalúo comercial determinado en los avalúos contratados por el demandante**, **ello resulte**

[10] Consejo de Estado. Sección primera. Sentencia de 14 de mayo de 2009, Expediente No. 2005-03509-01. Consejero ponente doctor Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

suficiente para decretar la nulidad parcial de estos [...]."[11] [Destacado fuera de texto].

Se concluye que, en el presente caso, las demandantes no cumplieron con la carga probatoria que le correspondía para desvirtuar la presunción de legalidad del precio indemnizatorio. En efecto, no identificaron en su demanda ninguna inconsistencia técnica concreta del avalúo oficial, ni aportó prueba pericial idónea que, además de asignar un mayor valor al predio expropiado, explicara de manera razonada y con sustento técnico las supuestas falencias en que habría incurrido la entidad expropiante al establecer dicho valor.

Por el contrario, en la argumentación del recurso de apelación se limitó a poner de presente la existencia de un avalúo elaborado en el marco del proceso judicial, sin desarrollar por qué esa prueba pericial demostraba alguna inconsistencia en el avalúo oficial. En tales condiciones, no se desvirtúa la validez del avalúo oficial ni la presunción de legalidad que ampara los actos administrativos que lo incorporaron.

Por lo anterior, la Sala encuentra que no le asiste razón a la parte apelante respecto de sus reparos sobre las conclusiones a las que arribó el tribunal en relación con el precio indemnizatorio o la validez del avalúo oficial.

Finalmente, resulta oportuno referirse a lo señalado por el demandante con relación al exceso de formalismo o rigorismo procesal en que incurrió la sentencia de primera instancia.

La Corte Constitucional ha definido el exceso ritual manifiesto de la siguiente manera: *«ha sido entendido como la aplicación desproporcionada de una ritualidad o formalismo, que conlleva desconocer la verdad objetiva de los hechos puestos en consideración del juez o la administración»*[12]. La Sala considera que en el presente caso el tribunal no incurrió en un exceso de ritualismo al haber encontrado que el peritaje realizado por la señora Mar Luz Villegas Contreras no cumplió con los requisitos establecidos en la normativa aplicable, toda vez que esas normas son de obligatorio cumplimiento y era carga de la parte demandante demostrar que el avalúo oficial se había equivocado al establecer el valor comercial del bien si lo que buscaba era que sus pretensiones salieran avante.

[11] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia de 31 de julio de 2025. Proceso núm.: 08001-23-31-000-2006-02656 -02; M.P. Nubia Margoth Peña Garzón.
[12] Corte Constitucional. Sentencia T-154 del 24 de abril 2018. MP: José Fernando Reyes Cuartas. La misma corte también ha señalado lo siguiente sobre este defecto procedimental: «*El defecto procedimental por exceso ritual manifiesto puede entenderse, en términos generales, como el apego estricto a las reglas procesales que obstaculizan la materialización de los derechos sustanciales, la búsqueda de la verdad y la adopción de decisiones judiciales justas. En otras palabras, por la ciega obediencia al derecho procesal, el funcionario judicial abandona su rol como garante de la normatividad sustancial, para adoptar decisiones desproporcionadas y manifiestamente incompatibles con el ordenamiento jurídico. Bajo este supuesto, la validez de la decisión adoptada judicialmente no solo se determina por el cumplimiento estricto de las reglas procesales, sino que además depende de la protección de los derechos sustanciales. Por ello, ha sostenido la Corte, el sistema procesal moderno no puede utilizarse como una razón válida para negar la satisfacción de tales prerrogativas, en la medida que la existencia de las reglas procesales se justifica a partir del contenido material que propenden.»* Corte Constitucional, Sentencia SU061 del 7 de junio de 2018, MP: Luis Guillermo Guerrero Pérez.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Ahora bien, la parte actora sostiene que el tribunal también incurrió en exceso ritual manifiesto por haberse apegado de manera injustificada a las normas procesales. Puntualmente señaló lo siguiente:

> Honorables doctores magistrados de tan importante Corporación, me atrevo respetuosamente a asegurar que el contenido de la sentencia recurrida, esta henchido de un excesivo rigorismo (exceso ritual) y en abundancia de garantías a la parte demandada (por ejemplo, como podría colegirse del Auto del 17 de junio de 2022, donde se aplazó una audiencia porque la parte demandada no cumplió con un deber procesal) que violenta algunos de los principios de la ley administrativa y que afectan el patrimonio y la dignidad de mis representadas (en especial los principios del Art. 3 del Código de Procedimiento Administrativo.[…]
>
> Este excesivo ritualismo manifiesto con el cual se ha fallado este caso (sin tener en cuenta además que el peritaje si se ajustó a lo que traza la norma), ha dejado entrever un "apego estricto" a las reglas y a ciertas normas procesales y procedimentales que, a todas luces, obstaculiza la materialización de un derecho sustancial, así como la búsqueda de la verdad y la adopción de decisiones judiciales justas. […]
>
> Este excesivo ritualismo manifiesto con el cual se ha fallado este caso (sin tener en cuenta además que el peritaje si se ajustó a lo que traza la norma), ha dejado entrever un "apego estricto" a las reglas y a ciertas normas procesales y procedimentales que, a todas luces, obstaculiza la materialización de un derecho sustancial, así como la búsqueda de la verdad y la adopción de decisiones judiciales justas.

Sobre este reparo, lo primero que debe ponerse de presente es que las normas procesales son de orden público y, por consiguiente, resultan de obligatorio cumplimiento tanto para las partes como para el juez. Su observancia no constituye una mera formalidad, sino una garantía para el adecuado desarrollo del proceso y para la protección efectiva del derecho fundamental al debido proceso. En ese sentido, la aplicación de las reglas procesales por parte del juzgador no puede entenderse, por sí sola, como una manifestación de exceso ritual manifiesto.

En segundo lugar, se advierte que el demandante no realiza un verdadero análisis de cuáles fueron las actuaciones concretas en las que incurrió el *a quo* y que, en su criterio, dieron lugar a la configuración de un exceso ritual manifiesto. En efecto, el recurrente se limita a formular una afirmación general sobre la supuesta prevalencia de las formas sobre el derecho sustancial, sin identificar con precisión las decisiones o actuaciones que sustentarían tal conclusión ni explicar de qué manera estas incidieron negativamente en la resolución del litigio.

El único acto puntual que señala la parte apelante corresponde al auto del 17 de junio de 2022, mediante el cual el *a quo* accedió a aplazar una audiencia, situación que, según sostiene, favoreció a la contraparte. Sin embargo, el demandante no expone las razones por las cuales dicha determinación habría generado una afectación relevante a su derecho al debido proceso ni demuestra que la decisión adoptada careciera de sustento legal o resultara arbitraria. De igual manera, tampoco desarrolla una argumentación encaminada a evidenciar cómo ese aplazamiento puede ser entendido como una manifestación de exceso ritualismo, más allá de expresar su desacuerdo con la determinación adoptada por el juzgador.

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com

Bajo ese entendido, la Sala encuentra que el tribunal no incurrió en un exceso de ritualismo, pues se limitó a aplicar al caso concreto las normas sustanciales y procesales que regulaban la actuación. Asimismo, observa que el recurrente no desarrolló el cargo con la suficiencia argumentativa requerida, toda vez que omitió identificar de manera clara las actuaciones que considera constitutivas del defecto alegado y explicar las razones por las cuales estas comportaron una vulneración de sus garantías procesales. Tal falencia argumentativa, en sujeción al principio de justicia rogada que aplica a esta jurisdicción, impide efectuar un análisis más amplio o profundo que el ya expuesto, por cuanto la sustentación presentada no proporciona los elementos mínimos necesarios para abordar el estudio del cargo en los términos propuestos por el apelante.

En consecuencia, la Sala confirmará la sentencia apelada y así se dispondrá en la parte resolutiva de esta providencia.

5.5. Condena en costas

La Sala no condenará en costas comoquiera que las mismas no aparecen causadas ni probadas, lo anterior de acuerdo con lo establecido en el artículo 188 del CPACA, en concordancia con los artículos 365 y 366 del CGP, aplicables al caso por la remisión del artículo 306 de la mencionada ley.

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

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 1 de junio de 2023 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

SEGUNDO: Sin condena en costas en esta instancia.

TERCERO: En firme esta providencia, remítase el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

PABLO ANDRÉS CÓRDOBA ACOSTA
Consejero de Estado
Presidente

CARLOS FERNANDO MANTILLA NAVARRO
Consejero de Estado

GERMAN EDUARDO OSORIO CIFUENTES
Consejero de Estado

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado

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

Documento público tomado de la relatoría oficial (samai.consejodeestado.gov.co). No es una publicación de Estudio N2 Abogados. · n2abogados.com