Medellín, treinta y uno (31) de octubre de dos mil veintidós (2022)

Proceso	**DECLARATIVO ESPECIAL - EXPROPIACIÓN**
Radicado	**05001 31 03 002 2020 00201 01**
Demandante	**INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS -INVIAS-**
Demandado	**MARÍA ISABEL LÓPEZ MEJÍA**
Juzgado Origen	**SEGUNDO CIVIL CIRCUITO MEDELLÍN**

Decide la Sala la apelación de la sentencia en el proceso de la referencia[1].

1. ANTECEDENTES.

1.1 DEMANDA[2].

Pretende la entidad demandante se decrete la expropiación judicial con destino a la ejecución del *"PROYECTO DE INFRAESTRUCTURA MANTENIMIENTO, CONSERVACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE OBRAS COMPLEMENTARIAS DEL PROYECTO CONEXIÓN VIAL GUILLERMO GAVIRIA CORREA"* con relación al bien inmueble que se describe a continuación:

> *"DOS MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA METROS CUADRADOS (2.850 M2) junto con sus mejoras, especies y construcciones, determinadas entre la abscisa Inicial 14+580 y la abscisa final 14+630, de conformidad con la ficha predial No 111601044-50, elaborada por PLANNEX S.A, y cédula catastral No 05001000750030000014, cuyo derecho real de dominio es ostentado por la señora MARIA ISABEL LÓPEZ MEJÍA identificada con cédula de ciudadanía No 43.451.458 , de acuerdo a lo estipulado en la Escritura Pública número 4488 de 04 de agosto de 2016, de la Notaría Diecinueve (19) de Medellín de corrección de área y linderos en títulos antecedentes, en la cual se describen los linderos generales, los cuales son: Por el ORIENTE en 73,55 metros con LUIS CARLOS MUÑOS MUÑOS, por el SUR ORIENTE en 24,87 metros con SAMUEL FERNANDO LÓPEZ RODAS, por el SUR-OCCIDENTE en 62,62 metros con SAMUEL FERNANDO LÓPEZ RODAS, por el NOR- OCCIDENTE en 64,77 metros con MARIA ISABEL LÓPEZ MEJÍA, inscrita en la anotación N.08, del folio de matrícula inmobiliaria No 01N-369101 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Medellín - Zona Norte".*

---

[1] Se da prelación en la sentencia al presente proceso conforme al artículo 18 de la Ley 449 de 1998 por concluir prelación legal en virtud de la importancia jurídica del asunto y la trascendencia social de la controversia, toda vez que se trata de un juicio de expropiación cuya finalidad atiende intereses de naturaleza colectiva.

[2] Ver ruta carpeta *01. EXPEDIENTE REMITIDO POR EL JUZGADO/* archivo *"29.2020.00201DemandaFolio117a127"*

Además, se solicita ordenar el registro en el folio de matrícula inmobiliaria y la cancelación de cualquier limitación al dominio y, como petición especial, ordenar el pago conforme el avalúo comercial aportado con la demanda correspondiente a $4'305.080 y, cumplido lo anterior, la entrega anticipada del predio requerido a favor del INVIAS.

Como fundamento fáctico, expuso que, en cumplimiento de los objetivos y fines de ley, la accionante tiene como uno de los proyectos prioritarios dentro de las obras viales la ejecución del "*PROYECTO DE INFRAESTRUCTURA MANTENIMIENTO, CONSERVACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE OBRAS COMPLEMENTARIAS DEL PROYECTO CONEXIÓN VIAL GUILLERMO GAVIRIA CORREA"*, en el marco del convenio interadministrativo No. 0583 de 1996, suscrito entre el Instituto Nacional De Vías - INVIAS, el Departamento de Antioquia, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, el Municipio de Medellín y el Instituto para el Desarrollo de Antioquia – IDEA.

Refirió que, de conformidad con lo anterior el Instituto Nacional de Vías – INVIAS para desarrollar el proyecto de utilidad pública precitado, requiere la franja de terreno anteriormente descrita, predio cuya titularidad actual de dominio es ostentada por María Isabel López Mejía.

Señaló que, identificado plenamente el inmueble, la titular de derecho real y el área de afectación requerida para el desarrollo del mencionado Proyecto vial, formuló oferta formal de compra sobre el terreno mediante Oficio SMA 2155 del 22 de enero de 2020 a la demandada, por la suma de $4'305.080, conforme avalúo comercial realizado el 26 de diciembre de 2019 por la firma LONPA-LONJA DE PROFESIONALES AVALUADORES. No obstante, la demandada mediante escrito del 14 de febrero de 2020 manifestó su rechazo por encontrarse en desacuerdo con el avalúo presentado.

Finalmente, indicó que, ante la imposibilidad jurídica de efectuar negociación voluntaria, se expidió la Resolución No 001520 del 10 de julio de 2020, mediante la cual se ordenó el inicio del trámite para la expropiación judicial del predio, notificada personalmente el 22 del mismo mes y año, acto administrativo que alcanzó ejecutoria a partir del 6 de agosto de 2020, toda vez que, vencido el término no se presentó recurso alguno por parte de la propietaria.

1.2 CONTESTACIÓN[3].

La demandada aceptó como ciertos algunos hechos, otros los aceptó parcialmente y dijo no constarle los demás.

[3] Ibid. archivo *33.2020.00201PoderContestacionDemandaFolios181a226*

Explicó que el hecho cuarto es parcialmente cierto, porque en 1998 se firmaron con la demandante 6 contratos de arrendamiento para la ocupación temporal de material, contratos que, luego de una prórroga vencieron en 2004, fecha hasta la cual cancelaron los cánones de arrendamiento y el INVIAS decidió unilateralmente retener las propiedades y continuar desarrollando actividades relacionadas con el contrato sin cancelar los cánones de arrendamiento y sin devolver los predios a sus propietarios, resolviendo al final dejar abandonado el material depositado. Añadió que, el ANLA dio apertura a una investigación contra el INVIAS en proceso sancionatorio ambiental, entre otros asuntos, por depositar material sobrante excediendo del valor autorizado y sin permiso de la autoridad ambiental.

Adicionalmente, precisó que el hecho octavo es parcialmente cierto, toda vez que, el avalúo presentado en la oferta de compra está totalmente alejado de la realidad y desconoce el valor del metro cuadrado de la zona, pues se compraron lotes contiguos al predio del depósito sin carga de material rocoso, por valores mucho más altos. Adicionalmente, el avalúo presenta datos falsos como la clasificación del tipo de inmueble como rural cuando el certificado de libertad muestra que es rural suburbano, se indica que la destinación es explotación agrícola cuando lo que allí existe no es más que una zona rocosa y de maleza que recubre el material depositado por el INVIAS. Además, no se tuvo en cuenta el lucro cesante y el daño emergente y existen inconsistencias en la investigación de los predios homologables, pues se compara el predio del Galpón con inmuebles que no tienen ninguna relación. Resaltó que el dictamen carece de conocimiento del contexto del territorio, la realidad geográfica, comercial y las potencialidades del inmueble, comete impropiedades que a todas luces afectan notablemente el resultado del ejercicio valuatorio, razones por las cuales objetó el avalúo presentado por la demandante.

Reprochó la expropiación por el incumplimiento de la licencia ambiental y la adquisición de un bien solo para mitigar los impactos ambientales generados por la disposición inadecuada del material. Sumado a que, deba asumir el incumplimiento sin que se le reconozca siquiera un valor justo por la adquisición o como mínimo el pago de los cánones dejados de percibir y la correspondiente indemnización de los perjuicios.

1.3 PRIMERA INSTANCIA[4].

Mediante sentencia del 19 de marzo de 2021, el Juzgado de origen decretó la expropiación judicial a favor del INVIAS sobre el inmueble con matrícula inmobiliaria No 01N-369101, fijó el valor de la indemnización en la suma

[4] Ibid. archivo *44.2020.201ActaAudienciaSentenciaFolios413a419*

de $9'011.000, ordenó la cancelación de gravámenes, medidas cautelares, limitaciones al dominio o inscripciones de demanda que recayeran sobre el inmueble, el registro en el folio de matrícula inmobiliaria y la entrega del inmueble una vez ejecutoriada la decisión.

Como razón de la decisión, estimó la falladora que, atendiendo a motivos de necesidad y utilidad pública con ocasión del *"PROYECTO DE INFRAESTRUCTURA MANTENIMIENTO, CONSERVACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE OBRAS COMPLEMENTARIAS DEL PROYECTO CONEXIÓN VIAL GUILLERMO GAVIRIA CORREA"* había lugar a ordenar la expropiación a favor de la entidad demandante y sobre el inmueble cuya titularidad de dominio ostentaba la demandada. Con relación a la indemnización que debía reconocerse, consideró que ninguno de los valores contenidos en los avalúos aportados podría reconocerse luego de advertir falencias en las pruebas periciales.

En lo atinente al dictamen pericial de la entidad demandante, discrepó del avalúo comercial determinado, por cuanto se estableció una suma inferior al catastral, lo que se encuentra prohibido legalmente según lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 8 de la Resolución 70 de 2011 del IGAC, el artículo 24 de la Ley 1450 de 2011, la Ley 223 de 1995 y el Decreto 148 de 2000. Adicionalmente, encontró que los valores fijados por el INVIAS en los contratos de arrendamiento se establecieron por debajo del valor del metro cuadrado.

Con relación al avalúo presentado por la parte demandada, la falladora no lo tuvo en cuenta por varias razones, la principal, porque se hacía una estimación global y para efectos del proceso, lo importante es el valor del bien inmueble individualmente considerado. Explicó que los 5 inmuebles valorados hicieron parte de una granja avícola que se denominaba el galpón y se utilizaba para el ejercicio de aquella actividad. Posteriormente, fueron objeto del contrato de arrendamiento con INVIAS para depositar los materiales que salieran de la construcción hasta la finalización del contrato, momento en el cual debía ser desocupado. Sin embargo, no fue así y permanecieron los materiales de la construcción de la vía en los bienes inmuebles.

Indicó que si bien es posible elaborar el avalúo con base en un valor promedio del metro cuadrado, se desconocía que el inmueble objeto de la expropiación debía considerarse de manera individual, como quiera que, el mismo no tiene un frente, ni la mínima área para su desarrollo de manera individual y carece de una vía de acceso, por tanto, el valor del inmueble no podía determinarse dentro del valor promedio de los otros inmuebles que si tienen unos beneficios como tener el frente a la carretera y gozar de los m^2 necesarios para su explotación como desarrollar el área agrícola. Resaltó que, la arquitecta que participó en el dictamen afirmó que

el valor promedio del m² es de $117.200, pero que, a ese valor respecto del bien objeto de las pretensiones, habría que descontarle el valor que generaría realizar una vía de acceso al bien inmueble.

Conforme las imprecisiones advertidas, consideró la juez que el dictamen de la demandada no podía tenerse en cuenta para estimar la indemnización de perjuicios derivada de la expropiación.

Respecto de la petición de lucro cesante y daño emergente pretendida por la demandada, estimó que la finalidad del proceso es la expropiación y que si bien existió un contrato de arrendamiento entre las partes, contrato que dejó de ejecutarse desde 2002 y hasta 2020, no observaba ninguna actividad ni judicial ni administrativa de la demandada con miras a declarar la terminación del contrato de arrendamiento, al restablecimiento de derechos con relación al bien inmueble y a los cánones no pagados. Precisó que, si bien el daño emergente y el lucro cesante pueden reconocerse, en el proceso solo se reconocería el valor del bien inmueble, porque los daños que se reclaman provienen de la ejecución de un contrato de arrendamiento anterior a la situación de expropiación y hace parte de otro proceso jurisdiccional que no tiene relación alguna con la pretensión analizada.

Para la determinación de la indemnización, consideró que debía tenerse en cuenta que se trata de un inmueble con falencias en relación a otros predios, a saber, no tiene frente, ni vía de acceso, ni el área mínima para su desarrollo, según el dictamen de la parte demandada, aspectos que limitan la posibilidad de avaluar el bien en un valor superior al catastral. A partir de tales elementos y del dictamen de la parte demandada que señala como avalúo catastral la suma de $9'011.000, reconoció dicho valor como indemnización.

TRÁMITE DE LA APELACIÓN.

La sentencia de primera instancia fue proferida en audiencia y notificada en estrados, inmediatamente fue apelada por ambas partes quienes precisaron los reparos por escrito dentro de los tres días siguientes a la finalización de la audiencia. La alzada fue admitida mediante auto del 29 de junio de 2021.

Considerando el actual estado de emergencia sanitaria, se dio aplicación al artículo 14 del Decreto Legislativo 806 de 2020 [5], concediéndole a los

[5] Mediante la Ley 2213 de 2022, se acogieron como legislación permanente las disposiciones de dicho decreto para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales. La ley conserva en el artículo 12 la disposición del artículo 14 del decreto en cuanto al trámite de la apelación de sentencias en materia civil y familia.

apelantes la oportunidad para sustentar el recurso y a la contraparte para la réplica, derecho del cual solo hizo uso la parte demandante.

2. CONTROL DE LEGALIDAD Y COMPETENCIA DEL SUPERIOR.

En atención a lo dispuesto en el numeral 12 del artículo 42 y en el artículo 132 del Código General del Proceso, se aprecian reunidos los presupuestos procesales para emitir sentencia porque se verificó la demanda en forma y su trámite adecuado, la competencia del juez, la capacidad para ser parte y acudir al proceso respecto de los extremos del litigio y, no se advierten vicios ni irregularidades que configuren nulidad.

Por disposición del artículo 328 de la misma obra, se resolverá sin limitaciones, toda vez que ambas partes apelaron la sentencia.

3. REPAROS CONCRETOS.

La demandante formuló sus motivos de inconformidad con el propósito de que se modifique la decisión de primera instancia en cuanto al reconocimiento de la indemnización. Por su parte, la pasiva presentó sus censuras frente al decreto de la expropiación y la suma reconocida. Con base en sus intervenciones se establecerán los problemas jurídicos objeto del estudio.

3.1 Reparo demandante.

Reconocimiento de la indemnización por el valor catastral.

Reprochó el apelante la adopción del valor catastral como monto indemnizable. A su juicio, no existe interdependencia entre el valor comercial y el catastral, este último, es estático y atiende características físicas, como la ubicación y el área de construcción, mientras que, el avalúo comercial es dinámico y atiende a las condiciones del mercado vigentes a partir de la relación de oferta y demanda. Precisó que no hay regla que establezca que el valor comercial debe ser por lo menos igual al catastral de un inmueble y la normatividad aplicable en la materia no estipula interdependencia o correlatividad entre las modalidades de avalúo. Añadió que el dictamen presentado por la demandada no cumple las especificaciones técnicas ni se ajusta a las normas que regulan el asunto, es desproporcionado, indica sobre encuestas a inversionistas pero no se aporta información para verificación, lo que contradice el Decreto 422 de 2000 y que el avalúo pretende revivir discusiones ya resueltas en primera instancia en la jurisdicción contencioso administrativa.

3.2 Reparos demandada.

a. Inexistencia de motivo válido para expropiación. Discrepó el apelante de la existencia de un motivo válido para decretarse la expropiación, en la medida que la entidad pretende la propiedad para mitigar los impactos ambientales generados con la disposición inadecuada de material y el abandono del mismo en el predio lo que supuso incumplimiento de una licencia ambiental que le fue otorgada, motivo que, no se encuentra determinado en los artículos 58 y 49 de la Ley 388 de 1998.

b. Insuficiencia del monto de indemnización

Señaló que el Juzgado omitió que el avalúo del INVIAS debía encontrarse sujeto al valor comercial del lote, en relación con los elementos que determinan su precio, esto es, los estudios de mercado, el valor de los lotes circunvecinos, el uso que se le puede dar al lote de terreno cuya vocación ha sido actividades relacionadas con la agricultura y ganadería, tenerlo como suelo suburbano por estar a menos de 300 metros del corredor vial Aburrá Río Cauca, estar circundado por actividades económicas y turísticas, coincidir con las características de los predios colindantes, ubicación geográfica, contar con una vía interna que conecta al predio con la vía principal, sin que pueda descontarse suma correspondiente a la construcción de una vía de acceso, aspectos que, en criterio del apelante, aumentan considerablemente el valor del predio.

Resaltó que, el valor del metro cuadrado que arrojó el informe de valuación presentado por la parte demandada es un valor promedio que resulta del cálculo en función de las características comerciales del lote.

Adicionalmente, indicó que el resarcimiento comprende el desembolso de los perjuicios materiales por lucro cesante y daño emergente que debían ser cubiertos, en atención a que desde el año 2004 y luego del abandono por parte del INVIAS, el lote quedó en condiciones de riesgo y no puede utilizarse para ninguna actividad y el propietario no ha recibido desde la fecha señalada suma correspondiente a cánones de arrendamiento derivados de la disposición del material.

Agregó que el Juzgado debía verificar el estado actual de los procesos judiciales en que estuviesen vinculadas las partes, teniendo en cuenta que cursa en el Consejo de Estado acción de reparación directa, proceso que no tiene decisión de fondo, por tanto, a la fecha no se han reconocido los perjuicios.

3.3 Problemas Jurídicos.

Conforme a lo expuesto, corresponde a la Sala establecer:

a) Si la decisión del *a quo* es acertada al determinar la existencia de un motivo de utilidad pública que justifica el decreto de la expropiación judicial a favor de la entidad demandante.

b) Si se calculó adecuadamente la indemnización de perjuicios proveniente de la expropiación declarada en la primera instancia.

4. FUNDAMENTO JURÍDICO.

4.1 La expropiación

El artículo 58 de la Constitución Política autoriza la expropiación de la propiedad privada por motivos de utilidad pública e interés social. Dispone el inciso final de la norma:

> *"Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa - administrativa, incluso respecto del precio".*

Por su parte, el artículo 58 de la Ley 388 de 1997 [6] referente a la adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria y expropiación judicial prevé:

> *" Motivos de utilidad pública.*
> *Para efectos de decretar su expropiación y además de los motivos determinados en otras leyes vigentes se declara de utilidad pública o interés social la adquisición de inmuebles para destinarlos a los siguientes fines:*
>
> *(…) e) Ejecución de programas y proyectos de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo".*

Respecto de los proyectos de infraestructura del transporte como motivo de utilidad pública, el artículo 19 de la Ley 1682 de 2013 señala que, también lo será "*el desarrollo de las actividades relacionadas con su construcción, mantenimiento, rehabilitación o mejora, quedando autorizada la expropiación administrativa o judicial de los bienes e inmuebles urbanos y rurales que se requieran para tal fin, de conformidad con el artículo 58 de la Constitución Política".*

[6] Norma que modificó el artículo 10 de la Ley 9 de 1989

La Ley 388 de 1997 regula en el artículo 59, las entidades competentes para adquirir por enajenación voluntaria o decretar la expropiación de inmuebles, además de la Nación, las entidades territoriales, las áreas metropolitanas y asociaciones de municipios, contemplando también a *"los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta asimiladas a las anteriores, de los órdenes nacional, departamental y municipal, que estén expresamente facultadas por sus propios estatutos para desarrollar alguna o algunas de las actividades previstas en el artículo 10 de dicha Ley" (…).*

De este modo, las entidades en comento son competentes para decretar la expropiación de bienes con fundamento en motivos de utilidad pública y de interés social para dedicarlos, entre otros, a la ejecución de programas y proyectos de infraestructura vial y sistemas de transporte masivo, las actividades relacionadas con su construcción, mantenimiento, rehabilitación o mejora y; tal adquisición tiene lugar por vía administrativa en los casos previstos por el legislador o en virtud de una sentencia judicial, pero en todo caso requiere indemnización.

A su turno, el artículo 399 del CGP regula el proceso especial de expropiación para el cumplimiento judicial a la orden administrativa que la decretó[7].

4.2 Indemnización en el proceso de expropiación

La indemnización que deriva de la expropiación debe ser corresponder a la realidad. A tono con el artículo 58 superior "*se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado".*

El numeral 6° del artículo 62 de la Ley 388 de 1997 señala que la indemnización comprende *"el daño emergente y el lucro cesante",* por tanto, cumple función reparadora. Sobre el particular, la Corte Constitucional ha señalado:

> *"(…) esta Corte mediante la sentencia C-153 de 1994, explicó que comprende el daño emergente y el lucro cesante, pues, en principio,*

[7] En relación a las reglas que rigen la presentación de la demanda, dispone el artículo 399 del CGP:
"ARTÍCULO 399. EXPROPIACIÓN. El proceso de expropiación se sujetará a las siguientes reglas:
1. La demanda se dirigirá contra los titulares de derechos reales principales sobre los bienes y, si estos se encuentran en litigio, también contra todas las partes del respectivo proceso.
Igualmente se dirigirá contra los tenedores cuyos contratos consten por escritura pública inscrita y contra los acreedores hipotecarios y prendarios que aparezcan en el certificado de registro.
2. La demanda de expropiación deberá ser presentada dentro de los tres (3) meses siguientes a la fecha en la cual quedare en firme la resolución que ordenare la expropiación, so pena de que dicha resolución y las inscripciones que se hubieren efectuado en las oficinas de registro de instrumentos públicos pierdan fuerza ejecutoria, sin necesidad de pronunciamiento judicial o administrativo alguno. El registrador deberá cancelar las inscripciones correspondientes, a solicitud de cualquier persona, previa constatación del hecho.
3. A la demanda se acompañará copia de la resolución vigente que decreta la expropiación, un avalúo de los bienes objeto de ella, y si se trata de bienes sujetos a registro, un certificado acerca de la propiedad y los derechos reales constituidos sobre ellos, por un período de diez (10) años, si fuere posible (…).

> *puede cumplir una función reparadora (…) ya que ella debe comprender el daño emergente y el lucro cesante que hayan sido causados al propietario cuyo bien ha sido expropiado.*
>
> *Pero ese daño legítimo debe en principio ser indemnizado (…), porque la persona expropiada no tiene por qué soportar una carga específica que debe asumir toda la sociedad, en razón del principio de igualdad de todos ante las cargas públicas, cuyo fundamento es el derecho de igualdad establecido en el artículo 13 de la Carta. Esto explica entonces que el ordenamiento superior haya consagrado el derecho a la indemnización reparatoria en cabeza del afectado. (…) Por todo lo anterior, es evidente que la indemnización prevista por el artículo 58 de la Constitución es reparatoria (…), ya que ella debe comprender el daño emergente y el lucro cesante que hayan sido causados al propietario cuyo bien ha sido expropiado. Y en caso de que no haya forma de comprobar el lucro cesante, se puede indemnizar con base en el valor del bien y el interés causado entre la fecha de entrega del mismo y la entrega de la indemnización"[8].*

Ha sostenido además la Corte Constitucional que, la reparación que proviene de la expropiación es distinta de la que establece el artículo 90 superior, correspondiente a la responsabilidad patrimonial del Estado por daños antijurídicos[9] pues, tratándose de expropiación, la indemnización no siempre tiene que ser integral y no se funda exclusivamente en los intereses del afectado, sino que también consulta los intereses de la comunidad.

En definitiva, la indemnización tiene naturaleza reparatoria frente a los perjuicios que se causen al propietario con ocasión de una expropiación, comprende el daño emergente y el lucro cesante, debe ser justa y debe calcularse acudiendo al equilibrio entre los intereses del particular y de la comunidad.

---

[8] Corte Constitucional. Sentencia C 306/2013

[9] Explicó la Corte: *Con todo, esta reparación es distinta a la prevista en el artículo 90 superior que comporta la responsabilidad patrimonial del Estado por daños antijurídicos generados por las acciones u omisiones de las autoridades públicas. Alrededor de esta problemática, la Corte indicó: "En primer lugar, el artículo 58 se refiere a un daño que no es antijurídico, puesto que el mismo texto constitucional establece que el particular debe soportar la carga de ser expropiado, es decir, el daño resultado de la expropiación sí debe ser soportado por el expropiado, lo cual no significa que dicho daño no deba también ser indemnizado, por mandato expreso de la Constitución. La existencia de tal deber justifica que la indemnización en caso de expropiación no tenga siempre que ser integral –como si lo exige el artículo 90 Superior. En segundo lugar, el artículo 58 Superior regula expresamente la fijación de la indemnización en caso de expropiación para indicar que ésta no se basa exclusivamente en los intereses del afectado, es decir, en el interés privado en que la indemnización sea lo más elevada posible y comprenda todas las cargas que ha soportado, sino que ha de fundarse también en los intereses de la comunidad. La fijación de la indemnización se hará 'consultando los intereses de la comunidad y del afectado', cuando el perjuicio es resultado de una expropiación, no de un daño antijurídico previsto en el artículo 90".* Sentencia C 306/2013

5. CASO CONCRETO.

5.1 Decreto de la expropiación judicial por motivo de utilidad pública

Se encuentra acreditado que, mediante Resolución No 001520 del 10 de julio de 2020, el Instituto Nacional de Vías –INVIAS- ordenó el inició de trámite de expropiación judicial respecto del inmueble identificado con matrícula inmobiliaria No 01N-369101 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Medellín, Zona Norte con un área de 2.850 metros cuadrados [10], requerida para el *"PROYECTO DE INFRAESTRUCTURA MANTENIMIENTO, CONSERVACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE OBRAS COMPLEMENTARIAS DEL PROYECTO CONEXIÓN VIAL GUILLERMO GAVIRIA CORREA"*, en el marco del Convenio Interadministrativo No 0583 de 1996 suscrito entre el Instituto Nacional de Vías - INVIAS, el Departamento De Antioquia, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, el Municipio de Medellín y el Instituto Para el Desarrollo de Antioquia – IDEA[11]. Acto administrativo que se encuentra en firme y debidamente ejecutoriado a partir del 6 de agosto de 2020, por falta de interposición de recursos, según constancia de ejecutoria que milita en el expediente[12].

El INVIAS es establecimiento público del orden nacional creado por el Decreto 2171 de 1992 que, tiene como función estatutaria, entre otras, *"elaborar, conforme a los planes del sector, la programación de compra de terrenos y adquirir los que se consideren prioritarios para el cumplimiento de sus objetivos"*, según el Acuerdo 018 de 2000, por el cual se adoptan los estatutos internos de la entidad[13]. De modo que, se encuentra habilitada según los términos del artículo 59 de la Ley 388 de 1997 para ordenar la expropiación. En este caso, para el desarrollo de un proyecto de infraestructura vial que comprende el mantenimiento, conservación y construcción de obras complementarias, motivo de utilidad pública y de interés social, según lo definido en el artículo 58 de la Ley 388 de 1997 y 19 de la Ley 1682 de 2013.

Resáltese que, en lo atinente al trámite que la ley instituyó para la expropiación de inmuebles, el numeral 2 del artículo 399 del Código General del Proceso preceptúa que la demanda de expropiación deberá ser

---

[10] Área de terreno cuyos linderos específicos, se describen así:
"Por el ORIENTE con predio de propiedad de LUIS CARLOS MUÑOS MUÑOS (P2, P17), en longitud de 73,55 metros, por el SUR ORIENTE con predio de propiedad de SAMUEL FERNANDO LÓPEZ RODAS (P17, P18), en longitud de 24,87 metros, por el SUR- OCCIDENTE con predio de propiedad de SAMUEL FERNANDO LÓPEZ RODAS (P18, P1), en longitud de 62,62 metros, por el NOR- OCCIDENTE con predio de propiedad de MARIA ISABEL LÓPEZ MEJÍA (P1,P2) en longitud de 64,77 metros".

[11] Ibíd. Archivo *09.2020.00201AnexoResolucionExpropiacionFolio42a47*

[12] Ibíd. Archivo *15.2020.00201AnexoContanciaEjecutoriaFolio60a61*

[13] Consultado en la página web https://www.invias.gov.co/index.php/archivo-y-documentos/bibilioteca-virtual/leyes-ordenanzas-y-acuerdos/1054-acuerdo-018-27-07-00-1/file. Fecha de consulta: 14 de octubre de 2022

presentada dentro de los tres (3) meses siguientes a la fecha en la cual quedare en firme la resolución que ordenare la expropiación, *"so pena de que dicha resolución y las inscripciones que se hubieren efectuado en las oficinas de registro de instrumentos públicos pierdan fuerza ejecutoria, sin necesidad de pronunciamiento judicial o administrativo alguno"*, precepto que se cumplió cabalmente, pues la resolución alcanzó firmeza el 6 de agosto de 2020 y la demanda se presentó el primero de octubre del mismo año[14].

En esas condiciones, coincide la Sala con la decisión de primera instancia al establecer la existencia de un motivo de utilidad pública que justifica el decreto de la expropiación judicial a favor de la entidad demandante.

Ahora bien, la demandada discrepa de la decisión por estimar que no existe un motivo válido para decretar la expropiación, por cuanto la entidad persigue mitigar los impactos ambientales ocasionados por la disposición inadecuada de material y el abandono del mismo en el predio, lo que generó incumplimiento de una licencia ambiental que le había sido otorgada.

Argumento que carece de medio demostrativo, pues no logró acreditar el extremo pasivo que, la expropiación deriva de motivo distinto al contenido en la Resolución 001520 del 10 de julio de 2020 del INVIAS, se reitera, un proyecto de infraestructura vial que comprende el mantenimiento, conservación y construcción de obras complementaria, definido por el legislador como de utilidad pública e interés social lo que habilita la expropiación.

Al respecto, conviene precisar que, el proceso de expropiación no tiene como finalidad la discusión de la legalidad del acto administrativo, ese debate concierne a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, conforme lo establece el artículo 71 de la Ley 388 de 1997, en consonancia con el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, de manera que, de estimarse una falsa motivación en la resolución, la demandada debió hacer uso de los mecanismos que el ordenamiento jurídico establece para tal fin. No obstante, conforme la constancia de ejecutoria aportada con la demanda, el acto administrativo no fue objeto de recursos por la aquí demandada. Por lo anterior, se descarta la censura propuesta en el recurso de apelación.

En ese orden de ideas, se presume la validez del acto administrativo que ordenó la expropiación del predio de la demandada, la resolución se justifica en un motivo de utilidad pública, fue expedido por entidad competente, alcanzó firmeza y se presentó la demanda dentro del término

[14] Ibíd. Archivo *00.2020.00201ActaReparto*

de tres meses que establece el artículo 399 del CGP, razones suficientes para la confirmación de la decisión de primera instancia con relación al decreto de la expropiación en favor de la entidad demandante.

5.2 Determinación de la indemnización de perjuicios

Concluida la procedencia de la expropiación, se aborda el problema jurídico concerniente a la tasación de la indemnización, aspecto que motivó el recurso de alzada de ambas partes.

La parte demandante fundó la inconformidad en la adopción del valor catastral como monto indemnizable, a su juicio, no existe interdependencia entre el valor comercial y el catastral, no hay regla que establezca que el valor comercial debe ser por lo menos igual al catastral de un inmueble y la normatividad aplicable en la materia. Adicionalmente, reprochó el dictamen aportado por la demandada, porque no cumple con las especificaciones técnicas ni se ajusta a las normas que regulan el asunto.

Por su parte, la demandada mostró desacuerdo con la indemnización y el avalúo presentado por el INVIAS. Respecto de este último, porque desconoce elementos importantes para la determinación del valor del predio como los estudios de mercado, el valor de los lotes circunvecinos, el uso que se le puede dar al lote de terreno cuya vocación ha sido actividades relacionadas con la agricultura y ganadería, tenerlo como suelo suburbano por estar a menos de 300 metros del corredor vial, estar circundado por actividades económicas y turísticas, coincidir con las características de los predios colindantes, ubicación geográfica y contar con una vía interna que conecta al predio con la vía principal.

Puestas de este modo las cosas, se apreciarán los dictámenes aportados por los extremos procesales atendiendo a las reglas de la sana crítica, precisión y demás criterios consagrados en el artículo 232 del CGP.

La parte demandada allegó avalúo comercial corporativo elaborado por la Sociedad Colombiana de Avaluadores, Lonja Seccional Antioquia con relación a las matrículas inmobiliarias No **01N-369101**, 01N-369102, 01N-5046489, 01N-5046499 y 01N-5121028, estableció un área total de 81.363 m^2, estimó como valor del metro cuadrado la suma de $117.820 y avaluó integralmente los predios en la suma de $9.586.173.343[15], sin concretar un valor unitario del lote del cual se reclama expropiación.

El avalúo que se comenta, no corresponde a uno que califique como sólido, exhaustivo y preciso, por cuanto, la determinación del valor del bien a

[15] Ibíd. archivo *34.2020.00201AnexosContestacionFolios227a384* páginas 110 - 158

expropiar no puede partir del valor promedio del metro cuadrado que se determine homogéneamente para todos los predios colindantes, sin ninguna distinción, en la medida que, el que interesa a este proceso presenta importantes características que lo diferencian de los demás, por tanto, requiere una valoración individual del bien que atienda a las condiciones que le son propias.

Elementos diferenciadores que resultan visibles desde la misma ubicación geográfica de los predios, nótese que, según la imagen extraída del dictamen, el inmueble con matrícula inmobiliaria No 01N-369101 que corresponde al bien que ocupa la atención de la Sala, no presenta forma y localización siquiera semejante con los inmuebles con matrícula inmobiliaria 01N-5046499 y 01N-5121028, los cuales tienen frente al corredor vial, situación que genera necesariamente una variación en el valor del lote de terreno objeto de las pretensiones frente a los demás e imposibilita una valoración homogénea de todos los predios.

Es que para la determinación del valor comercial deben considerarse aspectos físicos del terreno, tales como área, ubicación, topografía y forma; destinación; y clases de suelo (urbano, rural, de expansión urbana, suburbano y de protección las normas urbanísticas vigentes para la zona o el predio); tipo de construcciones; dotación de redes primarias, secundarias y acometidas de servicios públicos domiciliarios; la infraestructura vial y servicio de transporte; la estratificación socioeconómica del inmueble, además, en zona rurales, debe tenerse en cuenta las agrológicas del suelo y las aguas, de conformidad con lo establecido en el artículo 22 del Decreto 1420 de 1998. Aspectos que debían considerarse en la experticia para determinar el valor de manera individual y no conjunta.

El desconocimiento de las particulares condiciones del bien que es objeto del proceso hace razonable la apreciación que realizó la falladora de primer grado al establecer que, el avalúo del lote de terreno no puede realizarse en forma global con los predios colindantes por no compartir características similares como ubicación, topografía y forma, correspondiendo entonces efectuar un avalúo del bien inmueble individualmente considerado.

Se añade que, la sustentación del dictamen ratificó la imprecisión en la que incurrió la experticia. Se le preguntó a la arquitecta ponente si la condición de que el predio a expropiar no tuviera frente al corredor vial era constitutivo de un menor valor respecto de los que sí lo tenían y contestó: *"si lo mira de manera individual,* ***el menor valor que podría tener sería el costo de adecuación de una vía de acceso****".*

Adicionalmente, manifestó *"comercialmente todos los predios frontales a la vía y más aun con la ampliación han tenido una valorización ascendente porque la demanda por instalación de establecimientos comerciales ha sido muy alto".*

Agregó que, pese a que el lote objeto de la expropiación no tiene frente a la vía se le podía generar un acceso, circunstancia que generaría que adquiriera mayor valor comercial.

De las respuestas ofrecidas por la profesional, emerge que, el lote de terreno a expropiar no comparte las mismas características de los demás predios avaluados, no tiene frente a la vía principal ni una vía de acceso y constituye una mera expectativa el mayor valor que podría generar una vía de acceso, circunstancias que conducen a determinar que, deben descartarse las conclusiones de la prueba pericial de la demandada, pues del valor comercial integrado del área de 81.363 m^2, no puede inferirse lógicamente el valor individual del predio reclamado por la demandante dadas las disimiles condiciones de los lotes, máxime cuando la profesional aceptó que, para establecer el valor individual debía descontarse el costo que implicaría realizar una vía de acceso, lo que denota un alto grado de imprecisión en la experticia rendida de cara a los efectos que importan a este proceso, esto es, el avalúo del bien reclamado en expropiación para el cálculo del monto indemnizable.

Los yerros advertidos derivan en la ineficacia probatoria del dictamen pericial presentado por la parte demandada, experticia que no tiene la virtualidad de derruir las conclusiones establecidas en el avalúo presentado por la demandante. Lo anterior, no obsta para que, el fallador asuma la labor de apreciación del dictamen de la demandante en los términos del artículo 232 del CGP.

Sobre el particular, coincide igualmente la Sala con el argumento de la juez de primera instancia consistente en que no puede acogerse como monto a indemnizar, el avalúo calculado en el dictamen de la parte demandante, por cuanto, contraría la regla según la cual, el valor catastral no puede superar el comercial, regla inmersa en diversas disposiciones del ordenamiento jurídico, como pasa a verse.

Acorde con el artículo 2.2.2.1.1 del Decreto 148 de 2020, el avalúo catastral *"en ningún caso, podrá ser inferior al 60% del valor comercial o superar el valor de este último"*, igualmente, el parágrafo del artículo 24 de la Ley 1450 de 2011 establece que el valor catastral no puede ser inferior al 60% del comercial; el artículo 53 de la Ley 1943 de 2018 prevé que en la determinación del valor comercial de bienes raíces "*(…) no se aceptará un precio inferior al costo, al avalúo catastral ni al autoavalúo, sin perjuicio de la posibilidad de un valor comercial superior";* el parágrafo segundo del artículo 8 de la Resolución 70 de 2011 del IGAC define el avalúo catastral como "*el valor asignado a cada predio por la autoridad catastral en los procesos de formación, actualización de la formación y conservación catastral, tomando como referencia los valores del mercado inmobiliario, sin que en ningún caso los supere" (Subrayado fuera del texto).*

De las normas en mención emerge una regla uniforme y claramente definida en el ordenamiento jurídico que prohíbe que el avalúo catastral supere el comercial. La prohibición reiterada en diferentes disposiciones normativas no se observó en el dictamen pericial de la entidad demandante, pues se determinó como valor comercial del bien a expropiar la suma de $4.305.080, cuando según la respuesta a la prueba decretada de oficio, el avalúo catastral se encontraba para el 2019, fecha de realización del dictamen, en la suma de $ 8.749.000[16], en consecuencia, el valor catastral supera con creces la valoración comercial efectuada por la promotora de la expropiación, situación que implica desestimar el valor comercial por ella determinado.

En ese orden de ideas, no se acogerá la suma indemnizatoria determinada por la demandante. En su lugar, se estima acertado la decisión de la *a quo* de adoptar como monto indemnizable el avalúo catastral del lote de terreno, por cuanto, resulta una retribución justa, la asignación del valor catastral como indemnización y la falencia advertida en el dictamen, se subsana con la aproximación del precio ya determinado al valor catastral.

Ahora bien, la parte demandante censura la decisión de primera instancia, por estimar que, el valor catastral y el comercial no son equiparables, porque no existe interdependencia entre ambos. Con relación a ello, le

[16] Ibid. archivo *32AnexoAuto*

asiste razón al recurrente, en la medida que, la naturaleza y finalidad de ambas modalidades son divergentes y tiene connotaciones diferentes, sin embargo, las particularidades del caso muestran que, el demandado no logró derruir las conclusiones del valor establecido por la parte demandante, pese a recaer en él la carga de la prueba, la apreciación del dictamen del INVIAS muestra solo una deficiencia que recae en la determinación del precio por encontrarse por debajo del valor catastral, deficiencia que se supera con el reajuste del precio a este último con ánimo de no soslayar una regla definida en el ordenamiento jurídico y asignar una retribución justa.

Deben considerarse además las condiciones en las que se encuentra el terreno, esto es, corresponde a un área que *"por su menor área, necesita integrarse a otros para su eventual desarrollo"* , supuesto ratificado por la arquitecta quien manifestó: *"desde el punto de vista práctico, usted ponerle un acceso a un predio que no puede desarrollar, no tiene como sentido"* seguidamente señaló *"el predio en su naturaleza está afectado porque no se puede construir y tampoco se pueden hacer cultivos sobre el".*

En esas condiciones, no prosperan los razonamientos formulados por la demandada en la apelación, quien señaló que debían considerarse características del inmueble como la cercanía al corredor vial, el tipo de suelo como suburbano, entre otros, pues características del inmueble como el área, imposibilitan su desarrollo, al punto de necesitar integrarse a otros lotes para un *"eventual desarrollo",* por consiguiente, los argumentos del apelante no derruyen la conclusión sobre la adopción del valor catastral como monto a indemnizar y que se considera una reparación justa, máxime cuando no logró acreditar el extremo pasivo el mayor valor que reclama.

Cobra relevancia resaltar que la adecuada valoración del bien involucra no solo derechos patrimoniales del particular expropiado, sino también el erario público. Así, a voces del artículo 58 superior, deberá fijarse consultando los intereses de la comunidad y del afectado, por tanto, debe respetarse el carácter justo de la indemnización sin incurrir en reconocimientos exorbitantes que afecten el interés general.

Agréguese que, el valor catastral resulta ser una suma adecuada y que brinda credibilidad, como quiera que, tal información se obtiene a través de parámetros técnicos y objetivos que se encuentran ampliamente regulados y se erige como "*una estimación que se logra mediante investigación y análisis estadístico del mercado inmobiliario"*[17] y, en la

[17] Corte Constitucional, Sentencia C-467 de 1993

cuantificación del daño emergente *"solo se tendrá en cuenta el daño cierto y consolidado"*[18].

Aunado a ello, el valor catastral ha sido aceptado como determinación del precio del bien. En efecto, el inciso 5º del artículo 6 de la Ley 1742 de 2014 fijó algunos parámetros que sujetan el cálculo de la indemnización y el precio del bien, variables que se aplican en la fase de expropiación administrativa o judicial. Esa conclusión se deriva de la lectura literal de la disposición, cuyo tenor advierte "*en caso de no llegarse a acuerdo en la etapa de enajenación voluntaria, el pago del predio será cancelado de forma previa teniendo en cuenta el avalúo catastral y la indemnización calculada al momento de la oferta de compra, en la etapa de expropiación judicial o administrativa*" (Subrayado fuera del texto).

Así las cosas, encuentra la Sala suficientes elementos para estimar que, la indemnización debe fundarse en el actual valor catastral del predio, esto es, la suma de $9'559.000.

Suma que no será incrementada por conceptos adicionales y que reclama la demandada a título de daño emergente y lucro cesante, puesto que la génesis de los mismos no proviene directamente de la expropiación, sino de una situación diferente que debe ser objeto de debate en otro proceso jurisdiccional.

Informó la demandada que existieron unos contratos de arrendamiento que fueron suscritos en el año 2002, cuyo objeto fue el depósito de materiales que realizara el INVIAS en el predio de la demandada, que dejaron de cancelar en 2004 los cánones de arrendamiento y que no se retiraron los materiales del bien, lo que condujo a una afectación del terreno. Tales circunstancias distan de la finalidad indemnizatoria del presente proceso y que se genera con ocasión de la perdida de titularidad de dominio del bien.

No se desconoce que el resarcimiento en los procesos de expropiación comprende el lucro cesante y el daño emergente. Sin embargo, en el caso concreto, el daño emergente solo puede ser reconocido por el valor del precio cuyo derecho de propiedad se pierde a causa de la expropiación. Los demás daños provenientes de una relación contractual y la exigibilidad de las obligaciones que emanen del contrato, no son objeto de debate en este escenario procesal.

Sumado a ello, no enrostró la demandada otros hechos que deban ser objeto de consideración en el cálculo del monto indemnizatorio, el peritazgo de la demandada deriva el cálculo del lucro cesante y daño

[18] Artículo 6 de la Ley 1742 de 2014

emergente de las *"afectaciones generadas en el predio, por depósito temporal no clausurado"* y explica que *"se utiliza el método de capitalización de rentas o ingresos, partiendo de los contratos aportados"*, esto es, la tasación se realiza a partir de una controversia contractual, asunto que escapa a la finalidad de este debate, luego, no hay lugar a sumar otros componentes a la indemnización fijada.

El valor indemnizatorio debe fundamentarse en los perjuicios alegados y probados por quien solicita el resarcimiento, es decir, será viable su acogida en la medida en que aparezca que ellos se demostraron, carga que se encuentra en cabeza de la demandada. De ahí que no es suficiente que se presuman los perjuicios, atendiendo que deben estar acreditados plenamente a través de la prueba que sea eficaz para ese fin, pues el juez debe apoyarse en "*las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso*" según el artículo 164 del CGP, por consiguiente, ante la ausencia de manifestación y prueba de daños causados al propietario que se originen directamente de la expropiación y no de otro acontecer es que se estima acertado limitar la indemnización al perjuicio cierto y real causado que deriva de la pérdida del bien. Para tal efecto, la indemnización se establecerá en el valor catastral actualizado, según la respuesta a la prueba de oficio decretada en esta instancia.

En suma, la expropiación tiene como finalidad un motivo de utilidad pública, lo que permite su ordenación. Con relación a la indemnización se encuentra razonable acoger el valor catastral, sin embargo, el valor actualizado a la fecha, razón por la cual solo sobre este aspecto se modificará la decisión de primera instancia y se condenará en costas de esta instancia a la demandada como parte vencida conforme al artículo 365(3) del CGP.

6. SÍNTESIS Y CONCLUSIÓN.

En el caso concreto, la demanda se acompañó de la Resolución ejecutoriada que ordenó la expropiación para el desarrollo de un proyecto de infraestructura vial que comprende el mantenimiento, conservación y construcción de obras complementarias, definido por el legislador como de utilidad pública e interés social, lo que habilita la expropiación. La falsa motivación alegada por la demandada en la apelación, debió ser atacada mediante los mecanismos pertinente ante la jurisdicción contencioso administrativa.

El dictamen de la parte demandada carece de eficacia probatoria por incurrir en imprecisión respecto de la determinación del valor del metro cuadrado para el predio objeto de expropiación, las características disimiles con los lotes colindantes imposibilitaban una valuación conjunta, siendo necesario determinar el valor unitario del bien de cara a las

particulares características del mismo, por tanto, se descartan las conclusiones del perito. A su turno, el dictamen de la demandante desconoció la regla según la cual, el valor catastral no puede superar el catastral, por tanto, se tendrá este último como valor a reconocerse en la indemnización, sin que los demás hechos que reclama la parte demandada como componentes del resarcimiento hagan parte del debate de la expropiación. El monto a indemnizar será el valor catastral a 2022, actualización que conlleva a la modificación de la sentencia de primera instancia puntualmente sobre dicho aspecto.

En mérito de lo expuesto, el TRIBUNAL SUPERIOR DE MEDELLÍN SALA PRIMERA DE DECISIÓN CIVIL, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley;

7. RESUELVE.

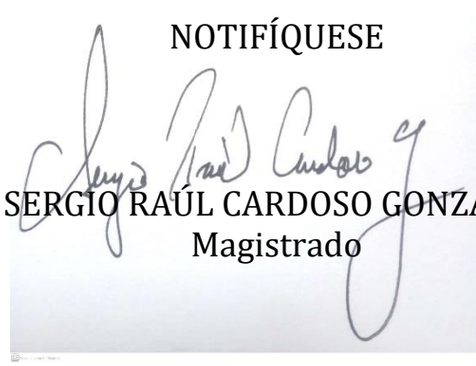
PRIMERO: MODIFICAR parcialmente el ordinal SEGUNDO de la sentencia de fecha 19 de marzo de 2021, proferida por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Medellín en el asunto de la referencia, el cual queda de la siguiente manera:

> *"**SEGUNDO: SE FIJA** el valor de la indemnización en la suma de **NUEVE QUINIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MIL PESOS ($9.559.000)** de acuerdo al avalúo catastral del bien inmueble, atendiendo a que los avalúos comerciales se consideraron por fuera de los parámetros del valor del inmueble que debe ser pagado a la demandada y con fundamento en las razones expuestas en la presente providencia. Suma de dinero que deberá ser cancelada en el termino de 30 dias calendario siguientes a la ejecutoria de la presente sentencia".*

SEGUNDO: En lo demás permanece incólume la sentencia de primera instancia.

TERCERO: CONDENAR en costas en esta instancia a la demandada, fijando como agencias en derecho frente a cada una la suma de (1) salario mínimo legal mensual vigente.

NOTIFÍQUESE



SERGIO RAÚL CARDOSO GONZÁLEZ
Magistrado

MARTÍN AGUDELO RAMÍREZ
Magistrado

JOSÉ OMAR BOHÓRQUEZ VIDUEÑAS
Magistrado