



República de Colombia  
**Corte Suprema de Justicia**  
Sala de Casación Civil, Agraria y Rural

## **OCTAVIO AUGUSTO TEJEIRO DUQUE**

**Magistrado ponente**

**STC13589-2023**

**Radicación n° 11001-22-03-000-2023-02200-01**

(Aprobado en sesión del seis de diciembre de dos mil veintitrés)

Bogotá D.C., seis (6) de diciembre de dos mil veintitrés (2023).

Desata la Corte la impugnación del fallo emitido el 5 de octubre de 2023 por la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, en la acción de tutela que la Agencia Nacional de Infraestructura le formuló al Juzgado Cuarto Civil del Circuito de esa ciudad, extensiva a los intervinientes en el proceso de expropiación n° 11001-31-03-004-2021-00509-00.

### **ANTECEDENTES**

**1.-** La gestora, demandante en la expropiación que se sigue frente a Desarrollos Industriales del Cauca S.A. en Liquidación y Empresa Agrícola La Esperanza Ltda., protestó porque el juzgado le ordenó que, previo a dictar sentencia,

actualizara el avalúo presentado con la demanda, al haberse realizado desde hace más de 10 años (24 feb. 2023).

Adujo que el fallador incurrió en un «*defecto procedimental absoluto y, por ende, lesionó su debido proceso*», por tres razones.

La primera, la exigencia carece de fundamento legal.

La segunda, el avalúo no está desactualizado y, por ende, con base en él debe decretarse la expropiación. Preciso que de acuerdo con las Leyes 388 de 1997 y 1682 de 2013<sup>1</sup>, esta última, especial para la expropiación de los inmuebles requeridos para proyectos de infraestructura de transporte, el valor que debe servir para todo el procedimiento de adquisición predial es el realizado al momento de la oferta formal de compra al propietario, durante la fase de enajenación voluntaria. Ello, siempre y cuando, como ocurrió en el caso, la oferta se hubiese notificado al afectado dentro del año siguiente a la aprobación del avalúo, según se desprende del párrafo 2º del artículo 22 de la Ley 1682 de 2013. Indicó que, por lo demás, así debe ser «*porque una cosa es realizar un avalúo cuando apenas se está iniciando el proyecto y otra cosa distinta es presentar experticias con posterioridad, donde evidentemente los precios del mercado han variado precisamente por el anuncio y ejecución del proyecto de infraestructura vial*».

---

<sup>1</sup> Ambas normas regulan temas relacionados con expropiación. A través de la primera, se modificaron las Leyes 9 de 1989 y 3 de 1991 y se dictaron otras disposiciones. En virtud de la segunda, se adoptaron «medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se [concedieron] facultades extraordinarias.

La tercera, «*lo que deviene procedente es (...) que el juez accionado, al momento de fallar, haga uso de la figura de la corrección monetaria y no que previo a dictar sentencia [se le] ordene (...) actualizar el avalúo aportado con la demanda de expropiación*».

Para acreditar el cumplimiento del requisito de subsidiariedad, relató que recurrió la determinación reprochada, pero no obtuvo éxito porque el estrado mantuvo la orden de actualización (28 jun. 2023).

**2.-** El titular del despacho convocado defendió su proceder.

Ingenio La Cabaña S.A., que absorbió mediante fusión a la demandada Empresa Agrícola La Esperanza Ltda., y Playa del Carmen S.A.S., en calidad de liquidadora de la Desarrollos Industriales del Cauca S.A. en Liquidación, convocada en el asunto objetado, por conducto de apoderada, pidieron desestimar el ruego. Alegaron que «*han transcurrido más de 16 años que se realizó el avalúo del inmueble, el cual a la fecha ha ganado valor comercial y catastral y no resulta ser igual al valor planteado en el avalúo de la accionante*».

**3.-** El Tribunal desestimó el resguardo apoyado en que la discusión carece de relevancia constitucional, y, en todo caso, «*las decisiones del accionado, en cuanto a la necesidad de obtener un dictamen actualizado, son razonables al ser resultado de la valoración normativa que realizó, como de la evaluación de los medios de convicción obrantes en el plenario*».

Por otro lado, instó a la agencia judicial para que «considerara», en lugar de ordenar la actualización del avalúo, pedir la realización de uno nuevo. Puntualizó que al tenor del citado parágrafo 2° del artículo 24 de la Ley 1682, «[e]l avalúo comercial tendrá una vigencia de un (1) año, contado, desde la fecha de su comunicación a la entidad solicitante o desde la fecha en que fue decidida y notificada la revisión y/o impugnación de éste. Una vez en notificada la oferta, el avalúo quedará en firme para efectos de la enajenación voluntaria», y que, como lo ha dicho la jurisprudencia, el avalúo practicado durante la etapa de enajenación voluntaria sólo cobra «firmeza» para esa fase, y no para la de expropiación judicial. También conminó al juzgado para que se especifique la forma en que se deben sufragar los gastos de la nueva evaluación.

**4.-** En desacuerdo con el desenlace, la actora impugnó.

Por un lado, señaló que las apreciaciones del *a quo* constitucional carecen de fundamento, pues el asunto es relevante en la medida en que están comprometidos los intereses públicos que la entidad representa, sumado a que no justificó por qué a su juicio la directriz reprochada era razonable.

Por otra parte, destacó que el requerimiento efectuado al juzgador para que la conminara a aportar un nuevo avalúo era improcedente, ya que agravó su situación, y el uso de las facultades *extra* y *ultra petita* del juez de tutela era improcedente en el caso.

Asimismo, y sustentada en que la controversia tiene especial relevancia constitucional, pidió revisar y cambiar la postura que le sirvió de apoyo al Tribunal para sostener que en la fase de expropiación no podía hacerse valer el practicado durante la enajenación voluntaria.

En esa dirección, destacó que la Corte ha avalado como criterio razonable, las siguientes tesis: **«(i) El avalúo a que se refieren los [artículos 25 y 37 Ley 1682 de 2013, modificados por el artículo 10 de la Ley 1882 de 2018 y 6 de la Ley 1742 de 2014] es para efectos de establecer el precio de adquisición en la fase de enajenación voluntaria, previa al proceso de expropiación judicial que se rige por el artículo 399 del C. G. del P., y no aplica para el proceso de expropiación judicial. (ii) El artículo 2 del Decreto 422 de 2000 que consagra que los avalúos deben tener una vigencia que no podrá ser inferior a un (1) año es aplicable al avalúo que se aporta con la demanda del proceso de expropiación judicial. (iii) La vigencia de un (1) año y firmeza del avalúo establecidas en el [parágrafo 2° del artículo 24 de la Ley 1682] para la fase de enajenación voluntaria, y cuando transcurre más de ese año el avalúo pierde vigencia para la demanda de expropiación judicial»** (STC4583-2023, STC5974-2021, providencias ratificadas por la Sala homóloga laboral mediante sentencias STL6857-2023 y STL8280-2021).

Apunto que dichas tesis son arbitrarias, por las siguientes razones, respectivamente.

**i)** El artículo 37 de la Ley 1682 de 2013, modificado por el artículo 6° de la Ley 1742 de 2014, señala que *«[e]n 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», de donde se desprende, contrario a la primera tesis, que «el pago del predio en la expropiación judicial se realizará teniendo en cuenta, además del avalúo catastral, la indemnización calculada al momento de la oferta de compra». Por su parte, el precepto 25 de la Ley 1682 establece que «es obligatorio iniciar el proceso de expropiación cuando transcurren treinta (30) días hábiles después de la notificación de la oferta de compra y no se ha llegado un acuerdo formal para la enajenación voluntaria». Y en armonía con lo anterior, el artículo 399 del Código General del Proceso «el único requisito temporal que en punto de dicho proceso consagró el legislador es que la demanda se presente dentro de los tres (3) meses siguientes a la fecha en que cobre firmeza la resolución que ordena la expropiación».*

**ii)** El Decreto 422 de 2000 no regula asuntos de expropiación, porque *«a través de él se reglamentaron parcialmente los artículos 50 de la Ley 546 de 1999 y 60, 61 y 62 de la Ley 550 de 1999»,* relativos a operaciones de financiación de vivienda.

**iii)** Si bien el párrafo 2° del artículo 24 de la Ley 1682 de 2023, modificado parcialmente por el artículo 9 de la Ley 1882 de 2018, *«determina la vigencia y firmeza del avalúo para la enajenación voluntaria, de allí no puede derivarse que, cuando transcurra más de un (1) año, el avalúo pierda vigencia en esa fase -de enajenación voluntaria-, habida cuenta que, de un lado, se establece que el avalúo queda en firme -para la etapa de enajenación voluntaria- cuando la oferta se notifica» (...).* Y de otra parte, el legislador no estableció (...) que para el proceso de expropiación judicial o administrativa pierda vigencia ese avalúo que cobró firmeza en la etapa de enajenación voluntaria (...), y *«donde no distingue el legislador, no le es dado hacerlo al intérprete».*

Precisó que, si en gracia de discusión dicho avalúo tuviera una vigencia especial, no puede aplicarse *«de manera absoluta e inflexible a los procesos de expropiación porque (...) en la fase de enajenación voluntaria (...) se elabora un avalúo con fundamento en el cual se (...) notifica la oferta de compra al titular del derecho real de dominio del bien, y ese mismo avalúo es el que se debe arrimar con la demanda del proceso de expropiación judicial»*. Ello, *«porque la valoración económica debe atender a las condiciones particulares del inmueble y de la zona al momento en que se realizó, máxime cuando en muchos casos los predios, en virtud de entregas anticipadas y voluntarias, son intervenidos e incluso demolidos. Es decir, que para la data de la radicación de la demanda el inmueble no es el mismo que estaba para la fecha de la oferta de compra y del avalúo (...)*.

En lo demás, la quejosa insistió en las observaciones del escrito inicial.

## **CONSIDERACIONES**

**1.-** Incumbe a la Corte determinar si la orden de actualizar el avalúo aportado con la demanda de expropiación, entendido esto como la presentación de uno nuevo, dada su antigüedad, lesiona del debido proceso de la Agencia Nacional de Infraestructura -ANI-. Ello, a través del análisis de fondo de la problemática que involucra el asunto, el cual se impone en esta ocasión, a diferencia de otras oportunidades, en virtud de los nuevos planteamientos de la accionante, que denotan la relevancia constitucional del asunto.

En efecto, la Sala, en el pasado, ha indicado que la postura objetada es razonable, eso sí, sin comprometer su criterio, pues frente a las réplicas de la ANI, limitadas a proponer un debate de índole legal, ha sostenido que

*al margen de que la Sala o la impulsora compartan o no tales deducciones, no es este el escenario que habilite a esta a imponer su propia visión acerca de la solución que debió darse a la Litis, en tanto este sendero especial no constituye una tercera instancia con el fin de discutir «los fundamentos de la entidad jurisdiccional» en el ámbito de sus competencias (CSJ STC7801-2023).*

La cuestión ahora es distinta, al ponerse de relieve la potencial afectación de los intereses públicos que representa la accionante. Fíjese que cumplir con el requerimiento de actualizar el avalúo representa un desgaste para la entidad, de tiempo y eventualmente patrimonial. De un lado, la adquisición del derecho de dominio del inmueble objeto de expropiación quedará postergada a un paso adicional, como lo es el trámite de un nuevo avalúo, y, por otra, la entidad tendrá que gestionar su realización, a través de un proceso de contratación, que requiere inversión de recursos públicos que no tiene presupuestados<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Frente a la temática, el artículo 23 de la Ley 1682 de 2013, «[p]or la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias», aplicable al caso porque la demanda de expropiación busca consolidar un proyecto de infraestructura de transporte denominado «Proyecto: Malla Vial Del Valle del Cauca y Cauca Sector: Peatonal Perico Negro», establece que «[e]l avalúo comercial para la adquisición o expropiación de los inmuebles requeridos para proyectos de infraestructura de transporte será realizado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) o la autoridad catastral correspondiente o las personas naturales o jurídicas de carácter privado registradas y autorizadas por las Lonjas de Propiedad Raíz». Por u parte, la Resolución n° 898 de 19 de agosto de 2014, «[p]or medio de la cual [el Instituto Geográfico Agustín Codazzi fijó] normas, métodos, parámetros, criterios, y procedimientos para la elaboración de avalúos comerciales requeridos en los proyectos de infraestructura de transporte a que se refiere la Ley 1682 de 2013», en el artículo 5°, numeral ii), parágrafo 2° enseña que: «[l]a entidad adquirente y el(os) evaluador(es) celebrarán contratos para la realización de los avalúos que requieran. Cualquier modificación o ajuste de la información entregada por la entidad solicitante respecto de los avalúos realizados implicará cobro de honorarios».

De modo que, en defensa de dichos intereses, que se predicen de la colectividad, es menester que la Corte determine si los juzgadores en los procesos de expropiación pueden ordenar a la ANI actualizar los avalúos aportados con la demanda, o si, por el contrario, dicha medida es contraria al ordenamiento jurídico.

**2.-** Pues bien, revisados los principios y reglas que gobiernan la materia, la Sala concluye que la actualización del avalúo, en principio, es viable cuando haya transcurrido más de un año entre su práctica y la presentación de la demanda de expropiación. Pero esa posibilidad deberá evaluarse en cada caso, en concreto, atendiendo la necesidad y pertinencia de la medida en los asuntos particulares, en virtud de las condiciones del inmueble, la contradicción que el afectado haya ejercido frente al avalúo, entre otras circunstancias que resulten relevantes para determinar la idoneidad de la evaluación para cuantificar el valor de la reparación a la que tienen derecho los afectados. Dicho en otras palabras, para que el juez ordene a la actualización del avalúo no bastará que éste pueda calificarse de antiguo, será necesario, además, evaluar la procedencia de ese mandato en relación con los casos concretos.

2.1.- Los avalúos con base en los cuales se decretan expropiaciones judiciales deben corresponder al valor actual de los inmuebles respectivos, así como a los perjuicios efectivamente sufridos por los afectados. Ello, a fin de que éstos reciban la suma a la que realmente tienen derecho en virtud de la pérdida de su derecho de dominio. Por eso, el

inciso final del artículo 283 del Código General del Proceso, en armonía con el artículo 16 de la Ley 446 de 1998<sup>3</sup>, prevé que *«[e]n todo proceso jurisdiccional la valoración de daños atenderá los principios de reparación integral y equidad y observará los criterios técnicos actuariales»*.

2.2.- Ahora, lo «actual» o «desactualizado» del avalúo ha de juzgarse al momento de la presentación de la respectiva demanda, y en relación con ese hito temporal. Aunque no hay una norma especial que así lo disponga, se entiende que es así porque el interés para actuar y los presupuestos de la acción se determinan en el instante en que el interesado acude a la administración de justicia, y no de forma posterior, sin perjuicio, claro está, de la posibilidad que tiene el interesado de demostrar los daños causados después de la radicación del libelo.

Lo anterior, igualmente, se desprende de normas, como el numeral 1° del artículo 26 del estatuto adjetivo, según el cual, la cuantía se determinará «por el valor de las pretensiones al tiempo de la demanda, sin tomar en cuenta los frutos, intereses, multas o perjuicios reclamados como accesorios que se causen con posterioridad a su presentación», y el inciso 5° del artículo 206 del mismo compendio, que consagra que *«[e]l juez no podrá reconocer suma superior a la indicada en el juramento estimatorio, salvo los perjuicios que se causen con posterioridad a la presentación de la demanda»*.

---

<sup>3</sup> Dicha regla prevé que *«[d]entro de cualquier proceso que se surta ante la Administración de Justicia, la valoración de daños irrogados a las personas y a las cosas, atenderá los principios de reparación integral y observará los criterios técnicos actuariales»*

Por ende, si se trata de que el avalúo aportado con la demanda de expropiación refleje la realidad del precio del inmueble y la indemnización que debe percibir el convocado, muy breve debe ser el tiempo entre su realización y la presentación del libelo.

2.3.- No hay una norma especial que señale cuál es el avalúo que debe aportarse con la demanda de expropiación, si es el de la fase previa a dicha etapa -enajenación voluntaria-, en virtud de la cual, previo acuerdo de voluntades, se logra la transferencia del respectivo bien mediante la suscripción de un contrato de compraventa por escritura pública debidamente registrada, o es posible allegar uno nuevo, practicado con posterioridad a ese instante, como tampoco cuánto tiempo debe transcurrir entre la elaboración de la experticia y el momento en que la entidad acude a la administración de justicia. Basta ver que el numeral 3° del artículo 399 del Código General del Proceso establece que *«[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»*, sin precisar nada acerca de su vigencia temporal. Por su parte, nada dicen, específicamente, las leyes en materia de expropiación, esto es, la 9 de 1989, modificada por la Ley 388 de 1997, y la Ley 1682 de 2013, la cual prevé reglas especiales para la expropiación de los predios requeridos para proyectos de infraestructura de transporte, que es el caso que concita la atención de la Sala.

Sin embargo, una interpretación sistemática de dichas normas, entre las cuales se destacan pautas como que **i)** la entidad, luego de fallida la etapa de enajenación voluntaria, tiene un plazo perentorio para promover la demanda de expropiación, y **ii)** que los avalúos practicados durante esa fase tienen una vigencia de un año contado a partir desde su realización, se puede concluir que la entidad puede valerse de dichas valoraciones para efectos de iniciar la expropiación, siempre cuando promueva la demanda judicial dentro de ese plazo. En caso contrario, y cuando las circunstancias así lo ameriten, deberá allegar un nuevo avalúo que dé cuenta de las condiciones del bien y los perjuicios irrogados al beneficiario de la indemnización al momento del inicio del trámite judicial.

En efecto, sobre el deber de la entidad de iniciar el proceso judicial de expropiación en un plazo perentorio, a continuación del fracaso de la enajenación voluntaria, el inciso 5° del artículo 61 de la Ley 388 de 1997, que modificó la Ley 9 de 1989, establece que *«[s]erá obligatorio iniciar el proceso de expropiación si transcurridos treinta (30) días hábiles después de la comunicación de la oferta de compra, no se ha llegado a un acuerdo formal para la enajenación voluntaria, contenido en un contrato de promesa de compraventa»*. Por su parte, la Ley 1682 en su artículo 25, regula que *«es obligatorio iniciar el proceso de expropiación cuando transcurren treinta (30) días hábiles después de la notificación de la oferta de compra y no se ha llegado un acuerdo formal para la enajenación voluntaria»*. Igualmente, el numeral segundo del precepto 399 del Código General del Proceso prevé que *«[l]a 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 ordene 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».*

En cuanto a que el avalúo practicado durante la etapa de la enajenación voluntaria tiene vigencia de 1 año, nótese que el Decreto 1420 de 1998<sup>4</sup>, el cual señala normas procedimientos, parámetros y criterios para la elaboración de los avalúos en la materia, en su artículo 19 prescribe que *«[los avalúos tendrán una vigencia de un (1) año, contados desde la fecha de su expedición o desde aquella en que se decidió la revisión o impugnación»*. Pauta que es reproducida para los casos de expropiación de predios requeridos para proyectos de infraestructura de transporte, pues a voces del parágrafo 2° del artículo 24 de la citada Ley 1682 de 2013, *«[e]l avalúo comercial tendrá una vigencia de un (1) año, contado, desde la fecha de su comunicación a la entidad solicitante o desde la fecha en que fue decidida y notificada la revisión y/o, impugnación de este. Una vez notificada la oferta, el avalúo quedará en firme para efectos de la enajenación voluntaria»*.

A tono con lo anterior, el artículo 3° de la Resolución n° 898 de 19 de agosto de 2014<sup>5</sup>, *«[p]or medio de la cual [el Instituto Geográfico Agustín Codazzi fijó] normas, métodos, parámetros, criterios, y procedimientos para la elaboración de avalúos comerciales requeridos en los proyectos de infraestructura de transporte a que se refiere la Ley 1682 de 2013»*, consagra entre otros aspectos, que *«avalúo comercial»*, *«es aquel que incorpora el valor comercial del inmueble*

---

<sup>4</sup> *«Por el cual se reglamentan parcialmente el artículo 37 de la Ley 9ª de 1989, el artículo 27 del Decreto-ley 2150 de 1995, los artículos 56, 61, 62, 67, 75, 76, 77, 80, 82, 84 y 87 de la Ley 388 de 1997 y, el artículo 11 del Decreto-ley 151 de 1998, que hacen referencia al tema de avalúos».*

<sup>5</sup> *Dicha Resolución ha sido modificada por las Resoluciones 1044 de 29 de septiembre de 2014 y 316 de 18 de marzo de 2015.*

*(terreno construcciones y/o cultivos) y/o el valor de las indemnizaciones o compensaciones, de ser procedente», y que «[a]ctualización de avalúo», «[e]s la realización de un nuevo avalúo comercial después de transcurrido el término la vigencia del anterior».*

Entonces, si el deber de la entidad es promover la demanda de expropiación en un término perentorio después de fracasada la fase enajenación voluntaria, y el avalúo practicado en dicha fase se entiende desactualizado después de un año desde la fecha de su expedición o desde aquella en que se decidió su revisión, es razonable concluir que el avalúo de que trata el numeral 3° del artículo 399 del estatuto adjetivo puede ser el practicado en esa etapa, siempre y cuando el libelo se promueva dentro de ese año.

De ese modo, también es plausible que los juzgadores, a efectos de materializar el derecho que tienen los afectados a la reparación integral en los procesos de expropiación, ordenen a la entidad actualizar los avalúos aportados con la demanda, cuandoquiera que los mismos no cumplan con las anteriores calidades **y** las circunstancias del caso así lo ameriten.

2.4.- Desde esa perspectiva, se descarta la tesis de la ANI en torno a que la exigencia de la actualización del avalúo carece de sustento en el ordenamiento jurídico, porque como se vio, está soportada en el principio de reparación integral, así como en una hermenéutica sistemática de las reglas que demandan a la entidad la promoción del juicio de expropiación en un plazo próximo a la frustración de la

enajenación voluntaria, y señalan un término de vigencia del avalúo elaborada para efectos de la enajenación voluntaria.

Además, no hay norma alguna que respalde la idea de que es un solo avalúo que debe practicarse a lo largo de todo el procedimiento que apareja la expropiación, incluso, lo contrario enseñan las pautas que fijan los parámetros para la elaboración de los avalúos destinados al desarrollo de los proyectos de infraestructura. Obsérvese que la Resolución 898 de 19 de agosto de 2014, en su artículo 16, prevé la posibilidad de que los componentes del daño emergente y lucro cesante de la indemnización sean variados a lo largo de la fase de enajenación voluntaria, a propósito de las alteraciones frente a los plazos de entrega del inmueble y la forma de pago. Sobre el particular se lee:

**Artículo 16. Componentes y procedencia de la indemnización.** *De conformidad con lo previsto por los artículos 23 y 37 de la Ley 1682 de 2013, la indemnización está compuesta por el daño emergente y el lucro cesante que se causen en el marco del proceso de adquisición.*

**Parágrafo 1°.** *En el cálculo del daño emergente y/o lucro cesante donde se hayan tenido en cuenta los plazos de entrega del inmueble y/o la forma de pago en el proceso de adquisición, **estos podrán disminuir, aumentar o suprimirse por parte de la entidad adquirente**, cuando los plazos y/o la forma de pago señalada en la respectiva oferta de compra sean disminuidos, ampliados o suprimidos en el transcurso del proceso (se enfatiza).*

Ahora, la parte final del parágrafo 2° del artículo 24 de la Ley 1682 de 2013, según la cual, «[u]na vez notificada la oferta, el avalúo quedará en firme para efectos de la enajenación voluntaria», y el canon 37 de la misma normatividad, que prevé que «[e]n 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»,

tampoco respaldan la postura de la Agencia Nacional de Infraestructura. La primera de las reglas, porque lo que señala es que una vez que se le notifique al interesado la oferta de compra, el avalúo con base en el cual aquélla se realizó debe servir para la etapa de enajenación voluntaria, de donde no se sigue que no se pueda practicar una tasación distinta si las circunstancias así lo ameritan. El segundo parámetro, por su parte, lo que dice es que si no hay acuerdo entre la entidad y el particular que provoque la transferencia del inmueble, el pago de la indemnización se hará, previamente, con el valor de la oferta de compra, sin establecer, como lo pregoná la actora, que dicho monto sea el único referente posible para iniciar la demanda de expropiación.

Finalmente, no desconoce la Sala que unas pueden ser las condiciones al momento de la oferta de la compra y otras en el instante de la demanda, pero ello no es razón para establecer, como regla general, que es improcedente actualizar los avalúos allegados con la demanda de expropiación, pues, como se dijo atrás, ello debe evaluarse en cada caso en concreto, determinando en qué medida resulta necesario practicar un nuevo avalúo para resarcir integralmente al beneficiario de la indemnización. En unos asuntos será viable, mientras que en otros no.

Por eso, la Corte Constitucional al declarar inexecutable el aparte del párrafo del numeral 13 del artículo 399 del Código General del Proceso, en el que consagró que el lucro

cesante se calcularía frente a bienes productivos «hasta por un periodo máximo de seis (6) meses» indicó:

*El legislador tiene una amplia libertad de configuración en materia expropiatoria. No obstante, esa competencia no puede vaciar el marco de acción que tiene **el juez y la administración para fijar una indemnización que atienda las circunstancias del caso**, así como los intereses en tensión. La ley no puede estandarizar para todos los eventos unos topes o cómputo de indemnización, porque en ocasiones **puede que las reglas estáticas sean una barrera e impedimento para que las autoridades cancelen una indemnización justa.***

*Por consiguiente, la Corte concluye que la restricción a un término de seis (6) meses para la tasación del daño por lucro cesante fijado por el párrafo del artículo 399 de la Ley 1564 de 2012 quebranta el artículo 58 de la Constitución, porque impone un límite abstracto de cuantificación del perjuicio que impide al juez ponderar los intereses del expropiado y de la comunidad para calcular una indemnización justa. El lapso señalado en la norma obligaría al funcionario judicial a reconocer un resarcimiento que no asegure la protección especial de personas discapacitadas, niños o de ancianos, casos en que el resarcimiento es restitutivo. Inclusive, la regulación abstracta sería un obstáculo para la que indemnización cumpla con su función reparatoria, **pues se dejaría de atender las circunstancias concretas**, pese a que evaluar esos elementos es un mandato superior consignado en el artículo 58 (sentencia C-750 de 2015).*

Piénsese, por ejemplo, en un inmueble productivo respecto del cual la entidad inició negociaciones con su propietario, sin resultados exitosos porque éste no estuvo de acuerdo con la indemnización. No obstante, el organismo sólo dicta la resolución de expropiación pasados tres años, y promueve la respectiva demanda judicial. Lo razonable es que es que el juicio se inicie con un nuevo avalúo que dé cuenta de los perjuicios irrogados al particular desde la realización de la primera tasación hasta la fecha de presentación de la demanda, en lugar de uno que no refleja la verdadera situación del afectado con la expropiación.

Otra cosa ocurre cuando se trata de un inmueble que, por ejemplo, se entregó anticipadamente a la entidad, durante la enajenación voluntaria y, por ende, es improcedente avaluarlo nuevamente. De modo que a pesar de que haya transcurrido más de un año desde la realización del avalúo, no se justificará practicar una tasación diferente.

2.5.- En armonía con lo anterior, la posibilidad de que se actualicen los avalúos aportados con las demandas de expropiación tampoco es absoluta, esto es, aplicable en todos los casos en que los que haya transcurrido más de un año entre su realización y la presentación de la demanda. Como arriba se anunció, su aplicación dependerá de las circunstancias concretas, como las condiciones del inmueble materia de expropiación, la contradicción que el afectado haya ejercido frente al avalúo, entre otras circunstancias que resulten relevantes para determinar la necesidad de la actualización en el asunto en particular.

Así, en cuanto a las condiciones del predio es relevante indagar si el mismo ha sufrido modificaciones que justifiquen la realización de un nuevo avalúo, pues bien puede ocurrir que pese a haber transcurrido un año desde su realización no sea necesario practicar uno distinto. Piénsese, por ejemplo, en el caso de que el inmueble haya sido objeto de entrega anticipada durante la fase de enajenación voluntaria. Como en dicha hipótesis, el afectado con la expropiación ha perdido el uso y goce del predio, mal podrían generarse a su favor nuevos conceptos susceptibles de ser estimados. Por eso, el numeral 13 del artículo 399 del Código General del

Proceso dispone que «[c]uando se hubiere efectuado entrega anticipada del bien y el superior revoque la sentencia que decretó la expropiación, ordenará que el inferior, si fuere posible, ponga de nuevo al demandado en posesión o tenencia de los bienes, y condenará al demandante a pagarle los perjuicios causados, incluido el valor de las obras necesarias para restituir las cosas al estado que tenían en el momento de la entrega» (se enfatiza).

Igualmente, ha de considerarse la conducta asumida por el afectado frente al avalúo, esto es, si estuvo o no de acuerdo con él y las razones de sus discrepancias, a efectos de determinar si existen elementos que habilitan o descartan la realización de un avalúo distinto al practicado durante la etapa de la enajenación voluntaria. No en vano, le incumbe a los beneficiarios de la indemnización durante dicha fase suministrar a la entidad o a quien practique el avalúo la información que resulte relevante para calcular la indemnización<sup>6</sup>, y durante la etapa judicial allegar un avalúo distinto al aportado con la demanda, si no está de acuerdo con él «o considera que hay lugar a indemnización por conceptos no incluidos en él o por un mayor valor (...)»<sup>7</sup>.

En armonía con lo anterior, la Sala ha indicado que «[p]ara que el juez de la expropiación reconozca las indemnizaciones y

---

<sup>6</sup> En esa dirección, por ejemplo, la citada Resolución Resolución n° 898 de 19 de agosto de 2014, en su artículo 10 señala: «[e]l evaluador encargado del cálculo de la indemnización deberá realizar visita al inmueble objeto de adquisición, con el propósito de: i). Contrastar la información entregada por la entidad adquirente, verificar la reglamentación urbanística, la destinación económica del bien y demás aspectos relevantes para la labor a su cargo.

ii). Solicitar al beneficiario documentación adicional a la inicialmente suministrada, de ser necesario, que sea pertinente y/o conducente para efectos del cálculo de la indemnización; en caso de que la solicitud no sea atendida, dicha petición se le hará por escrito a la entidad adquirente, para que ella la requiera al beneficiario. En todo caso, el cálculo se hará con la información entregada y se dejará constancia de esta situación. (...)».

<sup>7</sup> Así lo dispone el numeral 6° del artículo 399 del estatuto adjetivo, al consagrar: [c]uando el demandado esté en desacuerdo con el avalúo o considere que hay lugar a indemnización por conceptos no incluidos en él o por un mayor valor, deberá aportar un dictamen pericial elaborado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) o por una lonja de propiedad raíz, del cual se le correrá traslado al demandante por tres (3) días. Si no se presenta el avalúo, se rechazará de plano la objeción formulada.

*compensaciones a que haya lugar, es inexorable que el interesado(a) demuestre el daño sufrido o la afectación real producida a causa de la obra pública generatriz de dicha enajenación forzosa, pues, se recuerda, le «[i]ncumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen» (STC1709-2021), y asimismo ha precisado, en el marco de procesos de expropiación, que el ejercicio de facultades judiciales oficiosas de los administradores de justicia,*

*(...) debe respetar la renuncia de las prerrogativas económicas por los particulares que omiten hacerlas valer, siempre que no se advierta afectación de bienes de especial protección:*

*[L]a «[r]enuncia es sinónimo de abandono o abdicación... es un acto unilateral realizado de forma expresa o implícita (facta concludentia) por el titular de un derecho subjetivo o de una facultad», como precisamente **sucedió en el caso por el comportamiento de la convocante.***

***La oficiosidad, en este contexto, no puede servir para socavar un acto de renuncia válido, frente al abandono de derechos patrimoniales que sólo interesan al renunciante; máxime porque no se advierte una afrenta grave contra el orden o el patrimonio públicos, ni a los derechos y garantías constitucionales.***

*Rememórese, «[c]ualquier clase de derechos instituidos en interés particular de su titular, aunque sean eventuales o condicionales, pueden ser renunciados», lo que constituye una verdadera «libertad de renunciar a los derechos propios», lo que salvaguarda caros principios constitucional[es] como la libertad individual, el libre desarrollo de la personalidad y la libertad económica, de allí que su restricción sólo sea posible frente a situaciones excepcionales, ninguna de las cuales se advierte en el sub examine (SC5453-2021, Rad. 2014-00085-01, 16 dic. 2021, se destaca) (CSJ SC048-2023, el destacado es original del texto).*

2.6.- En fin, aunque puede afirmarse que es viable ordenar a la entidad que actualice el avalúo aportado con la demanda de expropiación cuando haya pasado un año entre su práctica y la radicación del libelo, esa posibilidad deberá evaluarse y justificarse en cada caso concreto. De suerte que,

en un asunto, la actualización será necesaria en aras de garantizar el derecho a la reparación integral del beneficiario de la indemnización, mientras que en otros será arbitraria, por ser improcedente a la luz de las particulares circunstancias del asunto.

2.7.- No sobra insistir en que la vigencia de un año del avalúo se predica respecto de su realización previo a la presentación de la demanda de expropiación y este hito temporal, y no en relación con la radicación del libelo y la sentencia de expropiación, pues de ser así se llegaría a concluir, equivocadamente, que por cada año que tarde el proceso debe allegarse un nuevo avalúo, haciendo interminable el trámite.

Claro, para que se dicten sentencias de expropiaciones con avalúos recientes a la presentación de la demanda, es necesario que el juez decida a la mayor brevedad, dentro del término prescrito en el artículo 121 del Código General del Proceso. Pero si ello no sucede, bien por circunstancias atribuibles al funcionamiento de la administración de justicia o a las partes u otras circunstancias, los efectos del tiempo no pueden conjurarse con la práctica de un nuevo avalúo. A tono con lo indicado en el numeral 2.2. de las consideraciones de esta sentencia, sin perjuicio de la posibilidad de que se practique un nueva experticia en el curso del proceso para calcular los daños causados después de la presentación de la demanda, si a ello hubiere lugar, el interés para promover el proceso y los presupuestos de la acción se analizan cuando se acude a la judicatura, en

función del avalúo aportado con el libelo, el cual, en principio, será la base para que el convocado ejerza su derecho de contradicción y el juez decida el litigio.

Las secuelas del tiempo han de remediarse, entonces, con mecanismos que permitan traer a valor presente las sumas calculadas a la presentación de la demanda, como lo es la indexación de las sumas estimadas. Así lo ha entendido la Corte al precisar:

*Para la Sala, ese proceder, aceptado por la sede judicial atacada, lesiona gravemente el derecho a una indemnización justa de quien resulta expropiado por el Estado, pues es inadmisibles que no se hubiese actualizado el valor debido del inmueble. Ciertamente, se tomó en cuenta un guarismo total del 2005 y se dedujo un valor otorgado en 2018, cuando el suplicante hizo la entrega anticipada de la heredad el 27 de julio de ese último año.*

*Evidentemente, por la duración del proceso, el paso del tiempo no podía echarse a un lado sin reparar en la depreciación de la moneda, es decir, los \$15.868.968 a noviembre de 2005, por tanto, ese valor requería ser indexado al presente, luego, ahí sí, realizar las deducciones de rigor (CSJ STC17054-2019).*

Posibilidad que armoniza con lo prescrito en el inciso segundo del artículo 32 de la Ley 9 de 1989, al señalar que

*[e]l proceso de expropiación terminará si el demandado se aviniere a la venta del inmueble por el precio base de la negociación, **actualizado** según el índice de costos de la construcción de vivienda, de ingresos medios que elabora el Departamento Nacional de Estadística, y otorgare escritura pública de compraventa del mismo a favor del demandante.*

**3.-** Bajo dichos lineamientos, la Corte reitera que la actualización del avalúo, en principio, es viable cuando haya transcurrido más de un año entre su práctica y la presentación de la demanda de expropiación. Ello, a efectos

de garantizar que el beneficiario de la indemnización sea reparado integralmente. Pero esa posibilidad deberá evaluarse en cada caso, en concreto, atendiendo, entre otras, circunstancias, las alteraciones que haya sufrido el inmueble desde el inicio del proceso de adquisición predial, y el debate propuesto por el beneficiario de la indemnización frente al avalúo sustento de la demanda. Asimismo, se precisa que los efectos de la duración del proceso no deben ser conjurados con la práctica de nuevos avalúos, sino con mecanismos como la indexación de los montos tasados, sin perjuicio, claro está, de la posibilidad de practicarse los necesarios para establecer los daños causados con posterioridad a la presentación de la demanda

**4.-** A la luz de los anteriores derroteros, la Corte advierte que la protección implorada debe abrirse paso, comoquiera que, aunque el avalúo aportado con la demanda estaba desactualizado, pues aquél se practicó en 2006 y el libelo fue impulsado en 2021, la medida era improcedente atendiendo a que las sociedades convocadas al replicarlo pidieron que el monto tasado fuera actualizado mediante indexación hasta el momento en que se dictara sentencia.

De acuerdo con las piezas allegadas con el libelo introductorio, la ANI reclamó la expropiación de 497.16 m<sup>2</sup> del inmueble identificado con folio de matrícula inmobiliaria n° 130-14138 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Puerto Tejada, con un área total de 25.000 m<sup>2</sup>. Para el efecto, aportó avalúo realizado el 15 de mayo de 2016, durante la etapa de enajenación voluntaria, por la suma de

\$12.578.148, discriminados así: \$12.429.900 por concepto del área de terreno requerida y \$149.148 en virtud de «mejoras» representadas en cultivos de caña de azúcar.

**CERTIFICADO DE AVALÚO**  
**LOJA DE PROPIEDAD RAÍZ DEL CAUCA**  
**MALLA VIAL DEL VALLE DEL CAUCA Y CAUCA**  
**SECTOR: PUENTE PEATONAL PERICO NEGRO**

PROCESO No. 002  
 PROPIETARIO: DESARROLLO INDUSTRIALES DEL CAUCA  
 TIPO DE PREGIO: RURAL  
 ABCISA INICIAL: K. 27+388,41  
 ABCISA FINAL: K. 27+426,79  
 FECHA AVALÚO: MAYO 15 DE 2006

TERRENO				
ÁREA REQUERIDA	UNIDAD	VR. UNITARIO	VALOR TOTAL	
497.00	M <sup>2</sup>	25.000,00	12.429.900,00	
CONSTRUCCIONES				
TIPO	CANTIDAD	UNIDAD	VR. UNITARIO	VALOR TOTAL
MEJORAS				
TIPO	CANTIDAD	UNIDAD	VR. UNITARIO	VALOR TOTAL
SUBTOTAL				
CULTIVOS				
TIPO	CANTIDAD	UNIDAD	VR. UNITARIO	VALOR TOTAL
CAÑA DE AZÚCAR	497.00	M <sup>2</sup>	300,00	149.148,00
SUBTOTAL				
TOTAL				
				12.578.148,00

Seis DOCE MILLONES QUINIENTOS SETENTA Y OCHO MIL CIENTO CUARENTA Y OCHO PESOS MSA. CTE.

**PUENTE PEATONAL PERICO NEGRO**  
 ABCISA INICIAL K. 27+388,41  
 ABCISA FINAL K. 27+426,79

**PUENTE PEATONAL PERICO NEGRO**  
 ABCISA INICIAL K. 27+388,41  
 ABCISA FINAL K. 27+426,79

Enteradas de la demanda, las sociedades llamadas a comparecer el litigio rebatieron la antigüedad el avalúo, mas imploraron que la actualización se realizara por medio de indexación, sin alegar variable alguna que diera lugar a la presentación de una tasación adicional, así:

*No me opongo a que se decrete la expropiación del bien inmueble y a que se ordene la entrega real y material. Pero si me opongo a que la indemnización por dicha expropiación se fije con base en un avalúo emitido por la Lonja en el año 2006, es decir, aproximadamente hace más de quince (15) años, pues se estarían desconociendo las condiciones y características actuales del bien inmueble, se estaría desconociendo la normatividad vigente expedida por las entidades competentes y se estaría cancelando a la parte demandada un valor significativamente inferior al que le correspondería **de fijarse el valor de la indemnización con base en el avalúo expedido igualmente por la Lonja en el año 2016 respecto al mismo bien inmueble, debidamente indexado al año 2021.***

*Resulta absolutamente desproporcionado pretender cancelar una suma de doce millones quinientos setenta y ocho mil ciento cuarenta y ocho pesos m/cte. (\$12.578.148,00), **siendo que con el avalúo del año 2016 y la debida indexación se cancelaría la siguiente suma:***

*Por metro cuadrado (m2): \$80.000 Por metro cuadrado (m2) en cultivo de caña: \$3.644,30 Área de expropiación: 497,16 m2 Total: \$41.584.600,188 Valor que debidamente indexado al mes de mayo del año 2021, en atención al Índice de Precios al Consumidor (IPC), correspondería a la suma de \$48.656.510,86 **(Valor que deberá actualizarse al tiempo en que efectivamente se dicte la decisión por parte del Juzgado).***

Entonces, si las compañías demandadas en el ejercicio de las prerrogativas de que son titulares adujeron que tenían derecho a la tasación realizada en el avalúo, pero indexada al tiempo en que se dictara la sentencia de expropiación, el juzgado no podía ordenar a la ANI realizar un nuevo avalúo so pretexto de que habían transcurrido más de diez (10) años desde su práctica en 2006, y mucho menos supeditar la expedición de la sentencia de expropiación a la materialización de ese mandato. Es que trabada como estaba la *litis*, y debido a que la parte demandada no objetó el avalúo como lo dispone el numeral 6° del artículo 399 del Código General del Proceso, al fallador le correspondía emitir el veredicto correspondiente, ordenando, como le fue pedido, que el pago de la compensación se realizara debidamente indexado, en lugar de ordenar oficiosamente la práctica de otro avalúo.

**5.-** En consecuencia, la Sala revocará el fallo de tutela de primera instancia y, en su lugar, se concederá la protección suplicada por la ANI. Para ello, se dejará sin efecto la providencia de 24 de febrero de 2023, mediante la cual el fallador convocado ordenó a la accionante la actualización del avalúo presentado con la demanda, así como las decisiones que de ella dependan. En su reemplazo, se le

ordenará que en un término no superior a quince (15) días, dicte la sentencia que ponga fin a la controversia.

## **DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en Sala de Casación Civil, Agraria y Rural, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley, **REVOCA** la sentencia de origen, fecha y procedencia conocidas. En su reemplazo se dispone:

**Primero. AMPARAR** el debido proceso de la Agencia Nacional de Infraestructura.

**Segundo.** Dejar sin efecto la providencia mediante la cual el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Bogotá ordenó la actualización del avalúo presentado con la demanda de expropiación n° 11001-31-03-004-2021-00509-00, y las decisiones que dependan de ella. En su reemplazo, se ordena al titular del despacho que en un término de quince (15) días, siguientes a la notificación de esta resolución, dicte la sentencia correspondiente, teniendo en cuenta los lineamientos trazados en la parte considerativa de esta providencia.

**Tercero.** Infórmese a los participantes por el medio más expedito y remítase el paginario a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MARTHA PATRICIA GUZMÁN ÁLVAREZ**

Presidente de Sala

Ausencia Justificada

**HILDA GONZALÉZ NEIRA**

Comisión de Servicios

**AROLDO WILSON QUIROZ MONSALVO**

**LUIS ALONSO RICO PUERTA**

Presidente (e)

**OCTAVIO AUGUSTO TEJEIRO DUQUE**

**FRANCISCO TERNERA BARRIOS**

## **Firmado electrónicamente por:**

**Aroldo Wilson Quiroz Monsalvo**  
**Magistrado**

**Luis Alonso Rico Puerta**  
**Magistrado**

**Octavio Augusto Tejeiro Duque**  
**Magistrado**

**Francisco Ternerá Barrios**  
**Magistrado**

**Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en artículo 103 del Código General del Proceso y el artículo 7 de la ley 527 de 1999**

**Código de verificación: 32D0F992EFDAEED6D65F4C93FAC6942A05381A89E514E8691CE60D3671608889**

**Documento generado en 2023-12-07**