



**INDEMNIZACIÓN JUSTA EN LOS PROCESOS DE EXPROPIACIÓN**

**JORGE HUMBERTO CALLE LÓPEZ**

**CÉSAR AUGUSTO MOLINA SALDARRIAGA**

**Abogado, Especialista en Derecho Administrativo y Magíster en Diseño del Paisaje**

**TRABAJO PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE  
MAGISTER EN DERECHO**

**MAESTRÍA EN DERECHO  
ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS  
UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA  
MEDELLÍN**

**2019**

## **Declaración de originalidad**

Fecha: 23 de julio de 2019

Yo, JORGE HUMBERTO CALLE LOPEZ, en mi calidad de autor del artículo titulado Indemnización Justa en los procesos de expropiación, presentado como requisito de grado en la Maestría en Derecho de la Universidad Pontificia Bolivariana, declaro que este trabajo de grado no ha sido presentado para optar a un título, ya en igual forma o con variaciones, en esta u otra universidad. Asimismo, declaro que he reconocido el crédito debido a las ideas citadas y que no he incurrido en plagio en elaboración del trabajo de grado.

  
JORGE HUMBERTO CALLE LOPEZ  
C.C. 98533242

# INDEMNIZACIÓN JUSTA EN LOS PROCESOS DE EXPROPIACIÓN\*

JORGE HUMBERTO CALLE LÓPEZ\*\*

## Resumen

Si bien la gran mayoría de estados constitucionales reconocen la inviolabilidad del derecho a la propiedad y que el Estado sólo puede acudir a la expropiación cuando existen motivos de utilidad pública e interés social, mediante el pago de una indemnización justa y previa y con arreglo a los requisitos definidos en la ley, no existe un consenso jurisprudencial ni doctrinal sobre cuáles son los conceptos que se deben tener en cuenta para que pueda hablarse de indemnización justa. De esta manera, el presente trabajo, a partir de una investigación dogmática jurídica con enfoque hermenéutico y de técnica documental, pretende identificar cuáles son los otros perjuicios diferentes al valor comercial del inmueble que se deben valorar en un proceso de expropiación. Se concluye que existe un grupo de perjuicios que deben hacer parte de la indemnización a reconocer como parte del daño emergente y el lucro cesante, como pueden ser: los gastos de traslado, indemnizaciones pagadas al personal despedido, gastos de adquisición de la nueva propiedad, los perjuicios por el cierre de la actividad comercial, etc., pero que además para que pueda hablarse de indemnización justa en los procesos de expropiación, es necesario que el legislador establezca de manera enunciativa los conceptos o perjuicios objeto de reconocimiento, pues, siguiendo a Rawls y Nozick, solo en la medida en que existan unas reglas que puedan ser aplicadas de manera imparcial y consistente por funcionarios y jueces, podrá garantizarse la adopción de decisiones justas en un proceso de expropiación.

## Palabras clave

Teoría de la justicia, expropiación, indemnización justa, derecho a la propiedad, utilidad pública, interés social.

---

\* Artículo producto final del proyecto de investigación “Expropiación justa en los procesos de expropiación”, para optar al título de Magíster en Derecho de la Universidad Pontificia Bolivariana, sede Medellín. Director: César Augusto Molina Saldarriaga.

\*\* Abogado de la Universidad de Antioquia, especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Pontificia Bolivariana y en Derecho de los Negocios de la Universidad Externado de Colombia. Candidato a magíster en Derecho de la Universidad Pontificia Bolivariana. Correo-e: [jcalle71628@gmail.com](mailto:jcalle71628@gmail.com).

## Introducción

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en Francia en 1789 (art. 17), la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (art. 17), la Declaración Americana de los Derechos y los Deberes del Hombre (art. XXIII), la Convención Americana de Derechos Humanos (art. 21) y la Constitución Política (art. 58) consagran la propiedad privada como uno de los derechos sociales, económicos y culturales.

Los estándares internacionales –que integran el bloque de constitucionalidad- señalan que ninguna persona puede ser privada de su propiedad o sus bienes, excepto por motivos de utilidad pública y previo pago de una indemnización *justa*.

En el régimen constitucional colombiano, la propiedad privada como derecho debe ceder en caso de conflicto con motivos de utilidad pública o con el interés social, al punto de consagrar la posibilidad, en estos eventos, de la expropiación mediante sentencia judicial o por vía administrativa sometida a control de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y, en todo caso, previo reconocimiento de una indemnización que se fijará *consultando los intereses de la comunidad y del afectado*.

La prescripción constitucional tiene por finalidad resarcir los perjuicios causados y legitimar el ejercicio de la potestad expropiatoria y que la persona expropiada obtenga tal resarcimiento en un determinado equilibrio frente a la carga pública padecida.

Preceptos que han sido desarrollados en las leyes 9 de 1989, 388 de 1997, 1564 de 2012, 1682 de 2013 y 1742 de 2014, que regulan el trámite para adelantar el procedimiento expropiatorio.

En relación con la indemnización, el artículo 6 de la Ley 1742 de 2014 –que modificó el artículo 37 de la Ley 1682 de 2013- indica que comprende el daño emergente, que incluye el valor del inmueble y todo daño cierto y consolidado, así como el lucro cesante entendido como los rendimientos reales del inmueble al momento de la adquisición.

Si bien la jurisprudencia ha calificado la indemnización en términos generales como “justa”, “apropiada”, “adecuada” o “pronta” y en la interpretación de la fórmula constitucional ha señalado que se debe tener en cuenta el contexto de cada caso y ponderar los intereses concretos presentes en cada situación, para que el valor de la indemnización corresponda en realidad a lo que es justo, más allá del valor patrimonial.

Ni la ley ni la jurisprudencia han definido unos parámetros o criterios aplicables por el juez y por la administración para determinar la justicia de la indemnización que se debe reconocer a quien es privado de sus bienes o su propiedad.

Este trabajo propone responder a la pregunta, ¿cuál es el alcance y el contenido de los perjuicios que se deben valorar para determinar la indemnización justa en un proceso de expropiación? Y está dedicado al análisis del alcance y el contenido de los perjuicios que se deben valorar, diferentes al valor del inmueble, para determinar el precio de adquisición, en sus ámbitos de daño emergente y lucro cesante, de tal suerte que se pueda garantizar la exigencia constitucional de *justa* indemnización.

En efecto, la ley y los decretos reglamentarios desarrollan ampliamente los criterios técnicos y las metodologías para definir el valor comercial del inmueble, aplicados por los evaluadores autorizados para este propósito.

Precisamente, los demás perjuicios que se pueden generar a los propietarios con el trámite de un proceso de expropiación son los que ocuparán la atención del presente trabajo de profundización dogmática jurídica, de tal suerte que se pueda identificar el alcance, contenido y forma de valoración de los mismos para determinar una indemnización justa.

A partir de las teorías de la justicia se determinarán los criterios de valor que pueden garantizar igualdad y proporcionalidad en los procesos expropiatorios; seguido del análisis del derecho comparado, podremos precisar cuáles son los criterios que deben tener los operadores judiciales y administrativos para reconocer una indemnización justa.

En este sentido, dado el limitado desarrollo normativo y jurisprudencial y la necesidad de concretar los criterios que doten de contenido la actuación administrativa en la expropiación, este trabajo parte del estudio del estudio dogmático – iuspositivista de los estándares convencionales y constitucionales, se acude al análisis documental de fuentes bibliográficas tales como tratados, constituciones, leyes, decretos, jurisprudencia y doctrina especializada, por medio de herramientas como bases de datos, fichas, relatorías e informes.

Para resolver el problema de investigación, se abordará: (i) las teorías de la justicia y su aplicación en la indemnización justa; (ii) el derecho comparado frente a la expropiación justa en los procesos de expropiación; (iii) un marco jurídico para la determinación de la indemnización justa en los procesos de expropiación en Colombia y, (iv) los criterios a considerar para una indemnización justa en los procesos de expropiación en Colombia.

## **1. Teorías de la justicia y su aplicación en el reconocimiento de una indemnización justa en los procesos de expropiación**

El filósofo Jhon Rawls en *Teoría de la Justicia* desarrolla los principales conceptos de la filosofía política moderna y consagra los principios de justicia distributiva que permiten analizar si una decisión de la administración puede ser considerada justa; así como del filósofo Robert Nozick quien en *Anarquía, Estado y Utopía* defiende una justicia retributiva, considerada una crítica a la *Teoría de la Justicia*, criterios de dos concepciones que iluminarán un acercamiento a la definición del contenido de una indemnización justa en los procesos de expropiación.

### **1.1. La justicia distributiva**

Según Jhon Rawls, cada persona posee una inviolabilidad fundada en la justicia que no puede estar limitada ni siquiera por medidas que puedan estar encaminadas a satisfacer las necesidades de toda la comunidad, por esta razón, los derechos asegurados por la justicia no están sujetos a negociación política, ni mucho menos al cálculo de intereses sociales (Rawls, 1997, pág. 17).

Para garantizar el respeto a los derechos de cada uno de los integrantes de la sociedad, según lo indica el mismo autor, es necesario identificar unos principios que, además de ser compartidos y acatados por la comunidad, garanticen una correcta distribución de los derechos y deberes o beneficios y cargas provenientes de la cooperación social, la adopción de estos principios permite además contar con unas instituciones justas que no hagan distinciones arbitrarias entre las personas al asignarles derechos y deberes básicos para lo cual es necesario tener unas reglas que garanticen un equilibrio entre los diferentes intereses que se presentan en una vida en comunidad (Rawls, 1997, pág. 19), pues resulta obvio que cada integrante de la sociedad está interesado en obtener el mayor beneficio o satisfacción posible de sus expectativas.

Considera Rawls que los dos principios de justicia que deben ser adoptados en la posición original –que asimila al estado de naturaleza en la teoría tradicional del contrato social– y que resultan útiles para definir la estructura básica de sociedad son: el *principio de libertad* y el *principio de igualdad de oportunidades*.

Por el primer principio, “cada persona ha de tener un derecho igual al esquema más extenso de libertades básicas que sea compatible con un esquema semejante de libertades para los

demás” y, por el segundo, “Las desigualdades sociales y económicas habrán de ser conformadas de modo tal que, a la vez que: a) se espere razonablemente que sean ventajosas para todos, b) se vinculen a empleos y cargos asequibles para todos” (Rawls, 1997, pág. 67). Sobre la manera en la que deben ser aplicados los principios acordados precisa:

Estos principios habrán de ser dispuestos en un orden serial dando prioridad al primer principio sobre el segundo. Esta ordenación significa que las violaciones a las libertades básicas iguales protegidas por el primer principio no pueden ser justificadas ni compensadas mediante mayores ventajas sociales y económicas. Estas libertades tienen un ámbito central de aplicación dentro del cual pueden ser objeto de límites y compromisos solamente cuando entren en conflicto con otras libertades básicas. Dado que pueden ser limitadas cuando entran en conflicto unas con otras, ninguna de estas libertades es absoluta; sin embargo, están proyectadas para formar un sistema y este sistema ha de ser el mismo para todos (Rawls, 1997, pág. 68).

Dentro del grupo de libertades básicas protegidas por el primero de los principios se encuentran, entre otros: la libertad política, la libertad de expresión y de reunión, libertad de conciencia y de pensamiento, la libertad de la persona frente toda opresión psicológica, agresión física y respecto al arresto y detención arbitrarios y el derecho a la propiedad personal.

Por su parte, el segundo de los principios se aplica a la distribución del ingreso y la riqueza y a formar e integrar organizaciones en los diferentes puestos de autoridad y responsabilidad (Rawls, 1997, pág. 68).

Una vez conocidos y aceptados estos principios de justicia, se deben cumplir con unas etapas que permitan su desarrollo y la primera de ellas es convocar a un congreso constituyente que debe decidir frente a la Justicia de las formas políticas y aprobar una Constitución en la que se definan los poderes constitucionales del gobierno, los derechos fundamentales de los ciudadanos –incluidas las libertades básicas– y seleccionar las disposiciones procesales que sean tanto justas como practicables para resolver las controversias políticas, de tal manera que se garanticen los principios de justicia y sirvan de soporte para la construcción de una legislación justa y efectiva (Rawls, 1997, pág. 188).

Para saber si un procedimiento es justo y efectivo, Rawls utiliza los principios de *eficacia* y de *diferencia*. Frente al primero señala que “...una configuración es eficiente siempre que

*sea posible cambiarla de modo que beneficie a algunas personas (al menos una) sin que al mismo tiempo dañe a otras personas (al menos una)”. Frente al segundo afirma que “...sólo es justificable si la diferencia de expectativas funciona en beneficio del hombre representativo peor colocado”.*

En efecto, según Rawls para hablar de justicia es necesario estudiar su estructura básica que entiende debe estar integrada por *“un sistema público de reglas que definen un esquema de actividades que conducen a los hombres a actuar conjuntamente de modo que produzcan una suma mayor de beneficios, al mismo tiempo que le asignan a cada uno ciertos derechos reconocidos a compartir los productos”* (Rawls, 1997, pág. 89). De esta manera, las reglas que se adopten permitirán a las personas conocer qué tienen derecho a hacer y de lo que hagan dependerá la distribución de beneficios en función de sus expectativas legítimas.

Para alcanzar este propósito considera que la distribución de cargos, riquezas y privilegios debe estar fundamentada en el concepto de justicia puramente procesal, con el cual se busca estructurar un Sistema social en el que independientemente del resultado, este siempre sea justo, por lo menos mientras se mantenga dentro de ciertos parámetros, para ello es necesario que exista *“un procedimiento justo e imparcial tal, que el resultado igualmente correcto o imparcial, sea el que fuere, siempre y cuando se haya observado debidamente el procedimiento”*, este es el papel que en primer lugar deben cumplir la Constitución política justa y las instituciones económicas y sociales que en ella se definan.

Así pues, según el autor:

... para la justicia puramente procesal la distribución de ventajas no se evaluará en primera instancia confrontando una provisión de beneficios disponibles con los derechos y necesidades dados de individuos conocidos. La asignación de los bienes producidos tendrá lugar de acuerdo con el sistema público de normas, el cual determinará qué se produce, en qué cantidad y por qué medios. Determinará también cuáles son las demandas legítimas cuya satisfacción conduce a la distribución resultante. Así, en este tipo de justicia procesal, lo correcto de la distribución se funda en la justicia del esquema de cooperación del cual surge, y en la satisfacción de las demandas de los individuos participantes (Rawls, 1997, pág. 92).

Según Rawls, una vez definido el procedimiento justo, por medio de la Constitución, se llega a la etapa legislativa, en la que se debe garantizar que las leyes que allí se expidan satisfagan

los principios de justicia y los límites establecidos en la Constitución, para llegar finalmente a la aplicación de las reglas a casos particulares, hecha por los jueces y administradores, y la obediencia de las reglas por los ciudadanos en general.

Se llega también a otra de las ideas que defiende el autor en su *Teoría de Justicia* y es la aplicación del principio del imperio de la ley, que está claramente ligado a la libertad, toda vez que, si un sistema jurídico al establecer un orden coercitivo de normas públicas que tienen como fin regular la conducta de las personas que hacen parte del Estado, garantiza que las mismas sean justas, ello le permite definir una base para las legítimas expectativas y para que las personas confíen entre sí y hagan uso de sus derechos cuando las expectativas no se cumplen.

Pero además de dar legitimidad a las instituciones, un sistema jurídico justo también conlleva –en aplicación del principio del imperio de la ley– que los casos similares sean tratados de modo similar, para ello es necesario que las leyes sean conocidas y expresamente promulgadas, que su significado sea claramente expuesto, que las leyes sean generales –tanto en su declaración como en su disposición–, y que no sean usadas para dañar a individuos particulares.

### ***1.2. Justicia retributiva***

Por su parte, Robert Nozick explica en su obra cómo se origina el Estado, para lo cual parte del análisis del estado de naturaleza propuesto por Jhon Locke y afirma que, en ese momento los individuos se encuentran en perfecta libertad para actuar y disponer de sus bienes sin depender de otros, al igual que ejercer los derechos naturales de la persona, tales como la vida, la propiedad y libertad, los cuales considera inviolables.

Sin embargo, debido a las diferencias que se presentan entre los individuos en el estado de naturaleza, por la violación de derechos, surge la necesidad de asociarse para defenderse de esas agresiones, para posteriormente evolucionar a lo que el autor denomina *agencias de protección* que se encarguen de velar por los derechos de determinadas personas cuando son víctimas y que ofrecen a sus clientes diferentes tipos de servicios y tarifas, lo cual conlleva a un esquema de división del trabajo.

Al existir diferentes agencias de protección en competencia, cada una intentará obtener el mayor número de clientes y llegará el momento en el que exista una agencia de protección dominante que se impondrá a las demás, lo cual sucede cuando una de estas agencias logra

el monopolio en el uso de la fuerza, que le permite a su vez legislar la manera de usarla y castigar a quien la use sin autorización dentro de un territorio; en estos casos, se puede hablar de que se ha conformado un Estado mínimo, en el que la protección de la agencia se brinda no solo a aquellos que pagan por la protección, sino a todos los que ocupen el territorio.

Según Nozick, no existe ningún sistema de distribución neutro, por ello critica el modelo de justicia distributiva de Rawls, pues considera que cada persona tiene derecho a utilizar sus capacidades en beneficio propio y no del colectivo y a distribuir sus bienes de la manera que a bien considere, un sistema de distribución justa es el que se realiza a través de la justicia retributiva, según la cual será justa toda adquisición cuando las adquisiciones anteriores también hayan sido justas.

Sostiene que el Estado mínimo es la utopía más imaginable, toda vez que en este tipo de Estado se respetan los derechos de los individuos, las personas no son utilizadas como medios para un fin y se deja que cada persona decida qué hacer con su vida, algo que no es posible en los actuales sistemas de gobierno, pues considera que la libertad no es una prioridad del Estado contemporáneo, en cuanto se haya en oposición a su propio origen.

En vigencia del Estado mínimo la agencia de protección dominante puede prohibir a otras agencias o a un no asociado la posibilidad de castigar a sus integrantes bajo procedimientos que no han sido autorizados por ella y castigar su desconocimiento, para ello, además tiene la facultad de publicar aquellos procedimientos que considera justos, de esta manera es la agencia dominante la que impone cuáles son los procedimientos de justicia que serán aplicados a sus clientes.

Considera que puede hablarse de un sistema normativo si además de prohibir una acción a una persona, impone una pena a alguien por realizar esa conducta y también puede exigir una compensación para las víctimas del mismo, a cargo de quien incurre en la prohibición.

Esta compensación dentro del modelo de justicia retributiva propuesto Nozick, debe garantizar que la persona que sufre la pérdida, al momento de recibir la compensación, no se encuentre peor de lo que estaría si no se hubiese realizado la conducta prohibida. Sostiene que, no se debe permitir que los individuos se apropien de los bienes de otros con la excusa de pagar una indemnización completa, toda vez que esto conllevaría a una distribución de beneficios de intercambios injusta y arbitraria, en la medida en que, por ejemplo, un bien puede pasar por varias manos antes de llegar a su destinatario final, lo que afecta la

compensación del propietario original y reconoce a los intermediarios un beneficio que en condiciones normales no deberían obtener.

Señala que el menor precio de compensación que el propietario de un bien estaría dispuesto a aceptar, cuando hay varios interesados en su adquisición, es el que resulte del precio del mercado, entendiendo por compensación de mercado “*la cantidad fijada por las negociaciones previas realizadas para obtener su consentimiento*” (Nozick, 1988).

### ***1.3. Algunos criterios para considerar la justicia de la indemnización en los procesos de expropiación, de acuerdo con las teorías de John Rawls y Robert Nozick***

Ambos autores reconocen que todas las personas tienen unos derechos naturales considerados inviolables, como la vida, la libertad y la propiedad, entre otros, que deben ser respetados por todos los demás y por el Estado, que incluso no pueden ser limitados con el propósito de satisfacer las necesidades de la comunidad. Esto permite reconocer que el propietario de un inmueble no puede ser despojado del mismo, aun con el pretexto de satisfacer un interés social.

Si bien ambas teorías difieren en la forma en que se realiza la distribución de derechos o beneficios y deberes o cargas dentro de una comunidad, pues mientras Rawls considera que se deben identificar unos principios que además de ser compartidos y acatados por la comunidad, deben permitir desarrollar unas instituciones justas que fijen unas reglas que garanticen el equilibrio entre los diferentes intereses que se presentan en la comunidad, lo que a su vez permite la cooperación voluntaria de todos sus integrantes hacia el cumplimiento de esos fines; por su parte, Nozick considera que no existe un sistema de distribución neutro, pues no todos los integrantes de la comunidad estarán de acuerdo en participar de un sistema de cooperación social y la distribución que ese acuerdo genera, pues cada persona tiene derecho a decidir si utiliza sus capacidades en beneficio propio y a distribuir sus bienes de la manera que considere. Sí comparten la idea de que es necesario contar con unos procedimientos y reglas que regulen las actuaciones de los individuos en sus relaciones con los demás integrantes de la comunidad.

En efecto, Rawls a partir de los principios de libertad e igualdad de oportunidades, desarrolla un conjunto de instituciones que entiende como el sistema público de reglas que definen cargas y beneficios, deberes y derechos, desarrollados en la Constitución y la ley, que al ser aplicados de manera imparcial y congruente por funcionarios y jueces, garantiza la adopción

de decisiones justas, para llegar de esta manera a lo que el autor denomina justicia meramente *procesal*.

En igual sentido, Nozick señala que cuando una agencia de protección adquiere la condición de dominante, dentro de un territorio, con el cual considera se conforma un Estado mínimo, le permite legislar cuáles son las conductas que se encuentran prohibidas y establecer y publicar los procedimientos que considera justos para regular las diferencias entre sus clientes.

De aquí surge entonces la necesidad, para el objeto de este trabajo, de establecer una legislación que a partir de la protección constitucional que se entrega a la propiedad, desarrolle unas reglas de carácter general que permitan el reconocimiento de una indemnización justa en los procesos de expropiación administrativa, en los que además se tengan en cuenta algunos criterios que ya han sido esbozados en este escrito, como:

- Garantizar que al expropiar un inmueble para una obra de interés social, su propietario también se beneficie y pueda ser considerado como el hombre representativo peor colocado con derecho a que se establezca una diferencia a su favor.
- La compensación que reciba por la expropiación del bien, como desarrollo de la justicia retributiva, debe garantizar que la persona que se ve obligada a desprenderse de la propiedad no se encuentre en peor condición de la que estaría sino se hubiese utilizado el bien para la ejecución de la obra.
- Entre las diferentes maneras de compensar por la expropiación de la propiedad, se debe considerar que el menor precio que alguien estará dispuesto a recibir es aquel que resulte del precio de mercado.

## **2. La justicia de la indemnización en los procesos de expropiación en el derecho comparado**

En este capítulo se hace referencia a la regulación en Argentina y España frente a la indemnización en los procesos de expropiación, por tratarse de países que tienen una regulación similar a la colombiana y que son referentes obligados en diferentes temas de derecho administrativo por las decisiones de sus jueces y la gran calidad de autores que enriquecen su doctrina jurídica.

## ***2.1. La indemnización en los procesos de expropiación en Argentina***

El artículo 17 de la Constitución argentina autoriza a las autoridades administrativas a acudir a la expropiación, en cuanto indica que “*la propiedad es un derecho inviolable y que la expropiación por causa de utilidad pública, deberá ser calificada por ley y previamente indemnizada*”.

De esta manera si bien se reconoce el derecho a la propiedad privada, como un derecho inviolable, ante la necesidad que tiene el Estado de gestionar obras de utilidad pública en las que se requiere intervenir bienes de particulares para el logro de estos fines, es imprescindible efectuar una conciliación de intereses jurídicos y materiales del propietario con los del Estado, de tal manera que no se genere un excesivo perjuicio al particular, para lo cual se ha utilizado la figura de la expropiación, por medio de la cual el Estado ocupa un inmueble de propiedad privada para destinarlo a un fin de utilidad pública o interés social mediante el pago de una justa indemnización que debe incluir todos los perjuicios directamente derivados de la ocupación.

Para lograr este cometido se requiere efectuar una conversión del sacrificio de los derechos patrimoniales que genera la expropiación, toda vez que con ella se afectan los intereses de una persona en especial, que en caso de no valorarse y repararse adecuada y oportunamente, conlleva a que éste deba asumir la carga que implica la expropiación, lo que genera una desigualdad con el resto de las personas, pues el costo de destinar un bien propiedad privada a la utilidad pública debe ser distribuido entre toda la colectividad. (Cassagne, 2011)

En términos similares, el tratadista argentino Rodolfo Facio (Facio, 2015) al referirse al principio de justa indemnización en los procesos de expropiación justificada en la utilidad pública que se deriva de la Constitución, al citar a la Corte Suprema de Justicia de su país, afirma que, gracias al pago previo de la indemnización, que debe ser justa, actual e íntegra, no se incurre en el ámbito prohibido de la confiscación.

Así, el pago de la indemnización, como lo señala el mismo autor, (i) es condición de legitimidad del poder expropiatorio, (ii) debe permitir el patrimonio del expropiado quede en igual condición a la tenía antes de la intervención del Estado, que sólo se produzca un cambio de valores, esto es, dejar de ser propietario a cambio de una suma de dinero equivalente, (iii) debe ir mas allá del “precio” o “compensación”, pues al estar íntimamente ligada la expropiación al Principio de la igualdad ante las cargas públicas, la indemnización debe

garantizar el resarcimiento del perjuicio que sufre el particular en favor de la comunidad, para que este sólo sea temporal o accidental y no permanente, (iv) debe garantizar que la reparación sea integral, en los términos de los artículos 519 y 1638 del Código Civil argentino, es decir que se indemnicen todos los daños y perjuicios causados con la expropiación (Facio, 2015).

Es el desarrollo del principio de igualdad ante las cargas –artículo 16 de la Constitución argentina– el que ha permitido la responsabilidad del Estado, cuando no obstante su accionar lícito y la juridicidad de su conducta, genera un daño respecto de quien no se encuentra en la obligación de soportarlo, en cuanto será necesario para la procedencia de la indemnización que se acredite la existencia de un sacrificio especial para el afectado y la ausencia de un deber jurídico a su cargo de soportar el daño sin la debida compensación económica (Bustelo, 2015).

Al respecto el tratadista argentino Carlos Balbín sostiene que, según la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia argentina “*cuando la actividad lícita de la administración, aunque inspirada en propósitos de interés colectivo, constituye la causa eficiente de un perjuicio para los particulares –cuyo derecho se sacrifica por aquel interés general- esos daños deben ser atendidos en el campo de la responsabilidad del Estado por su obrar lícito...*” (Balbín, 2013).

La Ley 21499 como desarrollo de los preceptos constitucionales del derecho a la propiedad (artículo 17), igualdad ante las cargas públicas (artículo 16) y principio de razonabilidad (artículo 28), reglamenta en sus artículos 10 y 11 la manera en la que se debe efectuar la indemnización en los procesos de expropiación:

Art. 10.- La indemnización sólo comprenderá el valor objetivo del bien y los daños que sean una consecuencia directa e inmediata de la expropiación. No se tomarán en cuenta circunstancias de carácter personal, valores afectivos, ganancias hipotéticas, ni el mayor valor que pueda conferir al bien la obra a ejecutarse. No se pagará lucro cesante. Integrarán la indemnización el importe que correspondiere por depreciación de la moneda y el de los respectivos intereses.

Art. 11.—No se indemnizarán las mejoras realizadas en el bien con posterioridad al acto que lo declaró afectado a expropiación, salvo las mejoras necesarias.

Se puede decir entonces que, en Argentina, la indemnización por expropiación está integrada: en primer lugar, por el valor objetivo del bien que se expropia, que debe entenderse como el valor del mercado del bien, sin que se pueda tener en cuenta en su tasación circunstancias de carácter subjetivo, valores afectivos, ganancias hipotéticas, ni el mayor valor que pueda conferir al bien la obra a ejecutarse (Escola, 1979); en segundo lugar, los daños que sean consecuencia directa de la expropiación, es decir aquellos perjuicios generados por la privación del dominio al propietario, como pueden ser: los gastos de traslado, el dinero pagado por concepto de personal despedido, los gastos de adquisición de la nueva propiedad, como gastos notariales y de registro, los honorarios de los profesionales de la ingeniería por la confección de los planos de la obra proyectada por el propietario, el valor de la empresa en marcha o los perjuicios causados para continuar ejecutando la actividad comercial, etc.; en tercer lugar, el valor correspondiente a la depreciación de la moneda desde el momento de la desposesión hasta el pago efectivo y el de los respectivos intereses y finalmente, la indemnización de las mejoras necesarias que hubiere realizado con posterioridad al anuncio del proyecto y excluyendo de este reconocimiento las mejoras útiles o voluntarias, lo cual busca que no se altere el precio del bien por actos posteriores del propietario (Cassagne, 2011).

La jurisprudencia argentina no ha reconocido el concepto de valor llave o goodwill o de reconocimiento que tiene un establecimiento de comercio, pues la Corte ha considerado que este depende de una eventualidad, como es la posible venta futura del negocio, lo que sólo constituye una esperanza de lucro que no puede ser indemnizable, sin embargo este concepto sí ha sido reconocido cuando el propósito de la expropiación es continuar con la explotación de la actividad comercial (Facio, 2015).

La Ley argentina tampoco ha reconocido la indemnización por el lucro cesante por considerar que *“el valor potencial respecto de la rentabilidad de un bien o las ganancias futuras, se tienen en cuenta al momento de determinar el valor objetivo del inmueble que será expropiado”* (Cassagne, 2011), valor que es reconocido como parte de la indemnización por daños que sea consecuencia directa de la expropiación, por ello se considera que la prohibición recae sobre el lucro cesante eventual y que tiene como fin evitar el enriquecimiento del expropiado.

Sin embargo, un amplio sector de la doctrina argentina considera que el artículo 10 de la ley de expropiaciones es inconstitucional (Campolieti, 2012), por cuanto, si el lucro cesante se encuentra debidamente acreditado, debe hacer parte de los perjuicios que se indemnizan por tratarse de un daño cierto y directo de la expropiación y no un mero daño hipotético o eventual. Frente al tema precisa este autor:

Tampoco cabe el argumento según el cual no se puede tratar al Estado de la misma manera cuando obra ilícitamente que cuando actúa conforme a derecho, lo que debería conducir a que el alcance de la reparación difiera en uno y otro caso. El error de esta fundamentación radica en que la indemnización debida no tiene carácter sancionatorio para el Estado, sino reparatorio para la víctima del daño. Con la indemnización se pretende restablecer el principio de igualdad ante las cargas públicas y respetar la inviolabilidad del derecho de propiedad del particular que se sacrifica frente al interés general, antes que establecer un esquema de premios y castigos para el accionar estatal. (Campolieti, 2012)

## ***2.2. La indemnización en los procesos de expropiación en España***

El artículo 33 de la Constitución española, además de defender el derecho a la propiedad privada y la función social que la misma debe cumplir, señala que *“Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes”*.

Son tres las garantías que define este texto constitucional para que pueda realizarse válidamente una expropiación: 1) la *causa expropriandi*, es decir, que sólo se puede justificar en la utilidad pública o el interés social, 2) el *justo precio*, que hace referencia a la previa indemnización justa y, 3) el *procedimiento legal*, que también es un desarrollo del artículo 105 de la Constitución española que exige que el trámite por medio del cual se efectúa una expropiación de todo tipo, se encuentre determinado en la ley que de manera general regule como mínimo los requisitos para determinar los bienes objeto de expropiación, la valoración y el justiprecio de los mismos, la forma de pago y la intervención de los propietarios afectados (Parejo Alfonso, 1998), (De Dios, 2012), (Cueva Ortiz, Olarte Barrera, & Sanabria Artunduaga, 2013).

Ahora, si bien en virtud de la potestad expropiatoria los derechos privados deben declinar, en su lugar surge para su titular el derecho a una indemnización que permanece en el patrimonio del afectado, por medio de la cual se convierte el bien expropiado en un valor económico, no bajo la forma de restitución, sino como una compensación pecuniaria (García de Enterría & Fernández, 2006).

Según García de Enterría, el derecho español no distingue entre daños legítimos, entre ellos la expropiación, de los daños ilegítimos que generan responsabilidad civil, pues según afirma esta distinción no está soportada en la diferencia actuación legítima o ilegítima, sino sobre los efectos que genera la gestión administrativa sobre el patrimonio privado, pues mientras en la indemnización por responsabilidad civil se repara un daño previamente consumado, en los daños legítimos, como la expropiación, la indemnización previa es una compensación por el enriquecimiento patrimonial, es por ello que la naturaleza de la indemnización expropiatoria no es la de un crédito de resarcimiento, sino de carga que debe cumplir el beneficiario interesado en la expropiación para que ésta se pueda realizar a su favor (García de Enterría & Fernández, 2006).

La ley de expropiación forzosa de 17 de diciembre de 1954 ha desarrollado el texto constitucional para darle alcance al concepto de indemnización, bajo la denominación de justo precio, al señalar: “[la] *indemnización debe corresponder al valor del bien o derecho expropiado, siendo por ello preciso que entre este y la cuantía de la indemnización exista un proporcional equilibrio*” (García de Enterría & Fernández, 2006).

También afirma García de Enterría que ese equilibrio razonable solo se puede encontrar en la economía de mercado, pues en ese marco el afectado con la expropiación podrá encontrar el equivalente del bien entregado, de tal manera que el valor patrimonial permanezca intacto y simplemente se sustituya el bien por su valor monetario, para lograr este cometido, según afirma el mismo autor, el Tribunal Supremo ha acudido a técnicas objetivables, al precisar por ejemplo que, justo precio es el valor de sustitución de la cosa expropiada, es decir, aquella suma que garantice la adquisición de otro bien semejante al expropiado.

Frente a la forma en la que se establece el valor de la indemnización, el artículo 36 de la ley de expropiación forzosa dispone:

1. Las tasaciones se efectuarán con arreglo al valor que tengan los bienes o derechos expropiables al tiempo de iniciarse el expediente de justiprecio, sin tenerse en cuenta

las plusvalías que sean consecuencia directa del plano o proyecto de obras que dan lugar a la expropiación y las previsibles para el futuro.

2. Las mejoras realizadas con posterioridad a la incoación del expediente de expropiación no serán objeto de indemnización, a no ser que se demuestre que eran indispensables para la conservación de los bienes. Las anteriores son indemnizables, salvo cuando se hubieran realizado de mala fe.

De acuerdo con esta norma, la indemnización con ocasión de un proceso de expropiación está integrada por: (1) el valor de los bienes o derechos expropiados al momento de iniciarse el expediente de justiprecio, sin incluir en el mismo el valor subjetivo o afectivo que el propietario pueda tener y las plusvalías generadas con ocasión del proyecto que da lugar a la expropiación; (2) las mejoras realizadas para la conservación del bien con posterioridad al inicio del proceso expropiatorio, salvo que se ejecuten de mala fe; (3) los perjuicios derivados de la operación expropiatoria que busca reponer al afectado todo lo que la expropiación le quita, lo cual hace parte de una partida especial del justo precio (Parejo Alfonso, 1998).

Adicionalmente, el artículo 47 de la ley de expropiación forzosa reconoce como premio de afección, que corresponde al aprecio subjetivo o afectivo por el bien o derecho expropiado, un 5 por 100 del valor del bien expropiado.

Asimismo, los artículos 56 y 57 de la misma ley de expropiación forzosa establecen el deber de la administración de indemnizar al expropiado con el pago de intereses cuando transcurran más de seis meses desde el inicio de procedimiento expropiatorio sin definir el justiprecio del bien y por el período que medie hasta su definición, además también se reconocerán intereses cuando establecido el justiprecio no se haya hecho efectivo dentro de los seis meses siguientes, en cuyo caso, se causarán intereses hasta que se haga efectivo el pago.

Finalmente, cuando se trata de indemnizar la expropiación de establecimientos comerciales o industriales, según la jurisprudencia española, debe diferenciarse entre la expropiación que genera la extinción de la industria, de aquella que sólo conlleva el traslado de la misma; en el primer evento, que también se aplica cuando no es posible encontrar otro lugar para continuar con la explotación, se debe reconocer además del valor del establecimiento, otros valores de carácter inmaterial, como la clientela, la organización y el nombre comercial o goodwill. Cuando se trata de la indemnización por traslado, la jurisprudencia, (García de Enterría & Fernández, 2006), ha reconocido los siguientes conceptos:

Gastos de apertura (pago de tasas por licencias y arbitrios municipales), los de nuevo emplazamiento (acometidas de luz, agua, gas, teléfono), los de traslado físico de los elementos productivos (desmontaje, acarreo, nuevo montaje y puesta a punto), los de sustitución (obras de acondicionamiento del nuevo local), las indemnizaciones abonadas por su titular al personal de la empresa durante el período de paralización, los beneficios dejados de percibir durante dicho periodo (en función, naturalmente, de los que se acrediten como normales en la explotación interrumpida), la pérdida total o parcial de clientela pues, como dice la S. de 22 de noviembre de 1974, «todo establecimiento abierto al público tiene una clientela que pierde con el cierre y al reanudar el contacto con el público ha de recuperar esa clientela perdida o adquirir otra nueva».

Obviamente, los anteriores criterios sólo son pautas que orientan a los peritos y a los jueces para definir el valor de sustitución del bien, puesto que la labor probatoria de las partes juega un papel decisivo al momento de fijar que elementos que debe considerar el justí precio a reconocer como indemnización por la expropiación de un bien o derecho.

### **3. Un marco jurídico para la determinación de la indemnización justa en los procesos de expropiación en Colombia**

Este capítulo analiza la normatividad vigente en el derecho internacional que ha sido aplicada por los diferentes organismos multilaterales encargados de la protección de los derechos humanos, normas que también han sido incorporadas a la legislación nacional mediante leyes aprobatorias de tratados de derechos humanos y que hacen parte del bloque de constitucionalidad y que a su vez constituyen criterios validos de interpretación de la normatividad vigente en Colombia, de la cual también se hace un estudio en la segunda parte de este apartado, junto con los pronunciamientos de las altas Cortes y la doctrina.

#### ***3.1. La justicia de la indemnización en el derecho internacional***

El artículo 17 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 señala que “*siendo inviolable y sagrado el derecho de la propiedad, nadie deberá ser privado de él, excepto en los casos de necesidad pública evidente, legalmente comprobada, y en condiciones de una indemnización previa y justa*”. Constituye el primer reconocimiento de la propiedad como un derecho individual inviolable y permitió limitar el abuso del Estado frente a los bienes de los particulares.

En relación con esta norma y con el artículo 1 del Primer Protocolo Adicional al Convenio Europeo de derechos Humanos, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha analizado la facultad que tiene el Estado de acudir a la expropiación por causa de utilidad pública y ha sostenido:

... sin compensación en caso de privación, el derecho al disfrute a los bienes sería por completo ilusorio e ineficaz; la indemnización es un elemento importante en el análisis de si hay un justo equilibrio entre los intereses en juego (los de la comunidad y los del titular del derecho al disfrute de los bienes) y en el de si no se impone al interesado una carga desmesurada; la indemnización debe consistir en una suma razonable de dinero en relación con el valor del bien, aunque el Convenio no garantiza en todo caso el derecho a un resarcimiento total pues pueden existir motivos razonables de interés público que justifiquen el pago de una cantidad inferior al valor de mercado del bien (Barcelona Llop, 2011).

El artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos, además de regular el derecho a la propiedad privada, precisa que “*Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley*”, norma que según la Corte Interamericana de Derechos Humanos limita la potestad de los Estados para expropiar, pues su ejercicio está condicionado a una justa indemnización, que para que pueda ser considerada como tal, debe tomar como referencia el valor comercial del bien objeto de la expropiación al momento de la declaratoria de utilidad pública y atendiendo el justo equilibrio entre el interés general y el interés particular (Nash Rojas & Sarmiento Ramirez, 2008).

El Convenio No. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes aprobado por Colombia mediante la Ley 21 de 1991, reconoce en su artículo 16 el derecho de los pueblos indígenas a permanecer en sus tierras y en caso de que voluntariamente deseen ser trasladadas o reubicadas, el derecho a recibir una indemnización apropiada, en la que se incluya cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia del desplazamiento. Con fundamento en estas normas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado algunos criterios que deben ser tenidos en cuenta al momento de fijar la indemnización justa en los procesos de expropiación, (Caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador,

2008), (Caso Salvador Chiriboga Vs Ecuador, 2011), (Caso comunidad indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay, 2010), a saber:

1. El valor que se debe reconocer por el inmueble es el valor de mercado o valor comercial del inmueble a la fecha en la que se produjo la declaratoria de utilidad pública o interés social que ordenó la adquisición por enajenación voluntaria o expropiación de un bien inmueble, sin embargo, esta fijación del valor comercial del inmueble también debe considerar justo equilibrio entre el interés general y el interés particular.

2. En caso de demora en el pago de la indemnización por la expropiación del inmueble, se debe reconocer como daño material un interés comercial simple sobre el monto de la indemnización, pago que se debe calcular desde el momento en que el bien es expropiado por la entidad o entregado por el propietario, hasta que se produzca el pago total de la indemnización; lo anterior, derivado del incumplimiento en el pago de una justa indemnización, lo cual genera una afectación en la esfera material de la víctima y deriva en responsabilidad del expropiante.

3. También se deben reconocer los daños inmateriales que según la Corte *“comprende[n] tanto los sufrimientos y las aflicciones causados a la víctima directa y a sus allegados, el menoscabo de valores muy significativos para las personas, así como las alteraciones, de carácter no pecuniario, en las condiciones de existencia de la víctima o su familia”*. (Caso Salvador Chiriboga Vs Ecuador, 2011)

4. Se deben reintegrar al propietario del inmueble expropiado todos los impuestos y contribuciones que haya pagado sobre este inmueble con posterioridad a la entrega del mismo.

### ***3.2. La justicia de la indemnización en el derecho colombiano***

Como se indicó al iniciar este escrito, el artículo 58 de la Constitución Política de Colombia, además de garantizar la propiedad privada, también consagra la prevalencia del interés general sobre el particular por motivos de utilidad pública e interés social, eventos en los que es posible adelantar la expropiación mediante sentencia judicial o expropiación por vía administrativa, siempre y cuando se reconozca una indemnización previa, la cual se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado.

Si bien la posibilidad de efectuar la expropiación se encuentra reglamentada en diferentes leyes y decretos, para efectos de este trabajo nos detendremos en el estudio de las normas

que establecen algunos procedimientos para determinar la indemnización justa en este tipo de procesos, como son la Leyes 9 de 1989, 388 de 1998, 1682 de 2013, 1742 de 2014 y 1882 de 2018.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 13 de la Ley 9 de 1989, 61 y 67 de la Ley 388 de 1998 y 37 de la Ley 1682 de 2013, el precio de negociación o adquisición será igual al avalúo comercial determinado por peritos autorizados para lo cual tendrán en cuenta las normas urbanísticas en relación con el inmueble a adquirir y en el mismo no se tendrán en cuenta el monto correspondiente a la plusvalía y el mayor valor generado por el anuncio del proyecto, ni el mayor valor generado por otras obras recientes de la administración en la misma área de influencia, ni tampoco las mejoras efectuadas con posterioridad a la fecha de notificación de la oferta de compra.

El artículo 37 de la Ley 1682 de 2013, modificado por el artículo 6 de la Ley 1742 de 2014, precisa que la indemnización en la etapa de enajenación voluntaria, comprenderá el daño emergente, en el que se incluirá el valor del inmueble, así como los daños que sean ciertos y consolidados y el lucro cesante se calculará según los rendimientos reales del inmueble al momento de la adquisición y hasta por un término de seis (6) meses. En caso de no llegar a un acuerdo *“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”*.

Finalmente, el parágrafo del artículo 10 de la Ley 1882 de 2018 señala que la entidad encargada de la adquisición de los predios debe reconocer intereses de mora si no paga el valor de la indemnización pactada en el contrato de compraventa dentro de los 90 días siguientes a su suscripción.

Frente a este desarrollo legislativo, la Corte Constitucional (C-153, 1994) ha señalado que la expropiación es considerada como un daño legítimo, que por tratarse de una carga que la persona expropiada no tiene por qué soportar, el mismo debe ser indemnizado y ser asumido por toda la sociedad en desarrollo del principio de igualdad ante las cargas públicas. Ese es el fundamento para que el artículo 58 Constitucional haya previsto el derecho a la indemnización reparatoria y plena, ya que ella debe comprender el daño emergente y el lucro cesante que hayan sido causados al propietario cuyo bien ha sido expropiado. Sin que ello tampoco pueda convertirse en un enriquecimiento por el esfuerzo del Estado.

En este sentido, la indemnización prevista en esta norma no es compensatoria porque en estos casos bastaría fijar la indemnización con base en el valor objetivo del bien, para reemplazar los bienes expropiados por su equivalente en dinero y no comprendería los daños que sean consecuencia directa e inmediata de la expropiación, y en este caso, no puede hablarse de indemnización justa, en los términos del artículo 21 numeral segundo del Pacto de San José. Posición que fue reiterada en las sentencias (C-370, 1994), (C-531, 1996), (C-192, 1998) decisión esta última en la que la Corte, precisó que la indemnización en casos especiales, como los inmuebles afectados a vivienda familiar, se debe fijar consultando los intereses de la comunidad y los del afectado, por eso, si bien procede la expropiación se debe garantizar que la familia pueda acceder a la efectiva propiedad y posesión de una vivienda, sin solución de continuidad y por el mismo valor real del bien que fue expropiado, para lo cual el pago se debe hacer de manera previa para que la familia pueda reemplazar el bien por otro.

Posteriormente, la Corte Constitucional al pronunciarse sobre la constitucionalidad de algunos artículos de la Ley 388 de 1997, aclara la sentencia C-153 de 1993, al señalar:

La indemnización debe ser justa, es decir, debe ser fijada teniendo en cuenta los intereses de la comunidad y del afectado y, por lo tanto, esos intereses deben ser ponderados caso por caso. La ponderación dentro del marco legal y constitucional la hará el juez civil en el evento de expropiación por vía judicial, y la entidad expropiante o el juez contencioso en el evento de la expropiación por vía administrativa;

La función de la indemnización es, por regla general, de orden reparatorio. Comprende tanto el daño emergente como el lucro cesante. No obstante, en algunas circunstancias, al ser consultados los intereses de la comunidad y asumir dichos intereses un peso especial, ésta puede reducirse y cumplir tan sólo una función compensatoria. De otra parte, en circunstancias diversas, al ser consultados los intereses del afectado y adquirir éstos una relevancia constitucional especial, como en el evento de la vivienda familiar y en otros que serán precisados en esta sentencia, la indemnización puede, tanto en su monto como en su forma de pago, asumir una modalidad que la lleve a cumplir una función restitutiva. (C-1074, 2002)

De esta manera, si bien se mantiene la concepción de que la indemnización, por regla general, es reparatoria, y que esta debe ser justa, apropiada o adecuada, se precisa que no necesariamente debe ser plena, pues con apoyo en algunas constituciones europeas considera

la Corte que puede ser considerada justa aquella que sólo reconoce el valor del inmueble, sin tener en cuenta el lucro cesante y el daño moral, ello teniendo en cuenta objetivos legítimos de utilidad pública, que persigan medidas de reformas económicas o de justicia social, sin embargo, será la administración en primer lugar, y el juez civil o administrativo en segundo lugar, quienes determinen qué conceptos debe incluir la indemnización para que pueda ser considerada justa, para lo cual tendrán que ponderar los intereses de la comunidad y del interesado. Ver también las sentencias (C-476, 2007), (C-227, 2011), (C-306, 2013), (C-669, 2015), (C-035, 2016).

Finalmente, al resolver la demanda de inconstitucionalidad presentada contra los artículos 399 de la Ley 1564 de 2012 –que limitó a seis meses el reconocimiento del lucro cesante– y 6° inciso 5° de la Ley 1742 de 2014 –que señala que cuando no se llega a un 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” –, la Corte Constitucional (C-750, 2015) declara la inexecutable de la primera de las normas, por considerar que quebranta el artículo 58 de la Constitución y reitera el criterio expuesto en las sentencias C-153 de 1993 y C-1074 de 2002:

... 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. En ocasiones, el lapso señalado en la norma obligará 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 reparatorio o restaurador. Inclusive, la regulación abstracta será un obstáculo para la que indemnización cumpla con su función reparatoria, pues se dejará de atender las circunstancias concretas, pese a que evaluar esos elementos es un mandato superior.

Indica la Corte que si bien el legislador tiene amplia libertad regulatoria en materia expropiatoria, esa competencia no puede vaciar el campo de acción que debe tener la administración y el juez para fijar una indemnización que atienda a las circunstancias de cada caso, pues entiende la corte que el legislador no se encuentra en condiciones de contemplar todas las hipótesis y variables que se pueden presentar en un proceso administrativo o judicial en el que define una indemnización por expropiación.

Por otra parte, la Corte declara la constitucionalidad del artículo 6° inciso 5° de la Ley 1742 de 2014, bajo el entendido que, del tenor literal de la norma, la posibilidad de acudir al avalúo catastral para tasar el valor de la indemnización es un parámetro optativo, que no impide acudir a otro criterio como el que señala la misma norma a continuación, es decir, también se podrá reconocer la indemnización que fue fijada con la oferta de compra; en todo caso, sea cual fuere la fórmula escogida, a este valor siempre se le debe adicionar el valor correspondiente al daño emergente y al lucro cesante.

Sobre los terceros afectados con la expropiación y la posibilidad de acudir a la jurisdicción para solicitar el reconocimiento de los perjuicios causados, la Corte Constitucional (C-410, 2015) ha precisado que, cualquier norma que limite el acceso a la administración de justicia por daños causados por la administración pública es inconstitucional, pues siempre que se demuestre la existencia de un daño antijurídico, causado por la acción u omisión de las entidades públicas y un nexo de causalidad entre ellas, se generará una responsabilidad de la entidad estatal.

Precisa la Corte en esta misma sentencia, que el daño antijurídico es *“aquél que sufre la víctima sin tener el deber jurídico de soportarlo, constituyéndose así en un perjuicio injusto a su patrimonio”*, en consecuencia, la antijuricidad no está relacionada con la ilicitud de la actuación de la administración, pues el Estado también puede responder por una actuación lícita. *“La antijuridicidad, se predica del carácter insoportable que tiene para la víctima el perjuicio sufrido y por lo que incluso, teniendo como fuente una actividad lícita, constituye una responsabilidad del Estado llevar a cabo la adecuada reparación”*.

De igual modo, es necesario realizar un recuento de la jurisprudencia del Consejo de Estado, para lo cual me detendré en la sentencia proferida por esa Corporación el 14 de mayo de 2009, que constituye la sentencia hito en materia de reconocimiento de perjuicios causados con la expropiación y que a partir de su expedición ha servido de referente para decidir los diferentes procesos que han sido tramitados por ese Alto Tribunal (2005-3509, 2009), posición que ha sido reiterada, entre otras, en las sentencias (2005-00273, 2011), (2005-91365, 2011), (2004-03941, 2011), (2001-01262, 2012), (2003-00977, 2012), (2008-01204, 2013); (2005-00735, 2013), (2004-00790, 2012), (2007-00038, 2014), (2003-00476, 2014), (2010-01898, 2014), (2007-00014, 2014), (2007-00389, 2015), (2007-03219, 2015), (2011-00012, 2015), (2003-00103, 2016), (2006-00501, 2018),

En ella se afirmó que si el propietario de un bien se ve en la obligación de transferirlo al Estado por motivos de utilidad pública o de interés social, tiene el derecho al pago de una indemnización de carácter reparatoria y plena, que comprenda el valor el bien expropiado, como los demás perjuicios causados que deben ser incorporados en los conceptos de daño emergente y del lucro cesante, con lo cual se busca garantizar el principio de igualdad en el reparto de las cargas públicas, de tal manera que el afectado con la expropiación no tenga que asumir de manera individual la afectación de su patrimonio, sino que sea toda la comunidad la que asuma su costo.

Asimismo, se afirma que para obtener la reparación de los daños causados, es necesario que sean ciertos y que exista un nexo de causalidad entre ellos y la decisión de la administración que ordenó la expropiación, esto implica que “lesiones de carácter hipotético, estocástico o contingente no pueden ser objeto de reparación o compensación”, sin embargo, eso no impide que se reconozcan daños futuros, que a pesar de no estar consolidados, no existe duda acerca de su llegada, por tanto, son considerados como una modalidad de daño cierto. En consecuencia, la indemnización pagada con ocasión de la expropiación no puede limitarse a reconocer el valor comercial del inmueble, sino que debe comprender además la reparación de todos los demás daños y perjuicios originados con la decisión, siempre y cuando se encuentren debidamente acreditados en el proceso judicial por quien pretende su reconocimiento.

Adicionalmente, se indicó en esta sentencia que el hecho de que no exista una metodología para valorar los daños causados con la expropiación, diferentes al valor del inmueble, no puede servir de excusa para que la administración desconozca la obligación de indemnizar de forma justa y plena los demás perjuicios generados al propietario.

De esta manera, el Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo, si bien ha negado el reconocimiento de perjuicios derivados de la terminación de contratos de arrendamiento, del traslado de bienes depositados en el inmueble expropiado, (2005-3509, 2009) liquidación de trabajadores por efectos de despido, indemnización por arrendatarios, arrendamientos pagados por anticipado, ingresos dejados de percibir por terminación anticipada de contrato de arrendamiento, inversiones para prevenir daños ambientales por desmantelamiento del inmueble expropiado (2005-00273, 2011); utilidad dejada de percibir por la explotación comercial del establecimiento de comercio (2005-00735, 2013), perjuicios por cierre forzoso

de la actividad comercial (2006-01225 (42301), 2018), entre otros, esto obedeció a que dichos daños no se encontraban acreditados en el proceso y no se demostró que se tratará de daños ciertos que efectivamente se generaron como resultado de la acción de la administración.

Sin embargo, frente al reconocimiento de cánones de arrendamiento dejados de recibir con ocasión de la expropiación, en aplicación analógica de lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 21 del Decreto 1420 de 1998, consideró que se debía reconocer como lucro cesante los cánones de un período equivalente a 6 meses (2003-00977, 2012).

En las sentencias (2005-91365, 2011), (2004-03941, 2011), el Consejo de Estado se pronunció sobre la posibilidad de incluir en la indemnización el mayor valor de un predio urbanizado o urbanizable, que cuente a no con licencia de urbanización o construcción, precisando que efectivamente cuando se estén adelantando obras de urbanismo, como pueden ser redes de servicios públicos o algunas construcciones, debidamente autorizadas por una licencia de urbanismo y construcción, es un hecho cierto que debe ser valorado al momento de definir el valor el inmueble considerando la inversiones efectuadas, pues el solo hecho de contar con la licencia coloca al inmueble en una situación jurídica y económica particular y concreta, que repercute necesariamente en su precio, lo mismo sucede con aquellos inmuebles que tienen la condición de urbanizables, toda vez que tienen la posibilidad real y cierta de contar con un permiso de urbanismo para el desarrollo de construcciones, que podrán consolidarse aún más una vez obtengan la correspondiente licencia.

En la sentencia (2004-00790, 2012) aclaró la Corporación que cuando se trata de compras parciales, se debe reconocer, además, del terreno y las construcciones que serán objeto de expropiación, las construcciones que no se encuentren en esta franja, pero que resulten afectadas con las demoliciones de las zonas expropiadas, en cuyo caso el valor a reconocer será de valor a nuevo. Igualmente, se debe reconocer en estos casos los costos en los que tenga que incurrir el propietario para garantizar la seguridad y operatividad del área restante del inmueble, como por ejemplo los cerramientos del mismo o los puentes que se tengan que construir para comunicar dos lotes que han quedado divididos por la expropiación realizada. Ahora, si bien existe en Colombia una legislación y unos desarrollos jurisprudenciales que permiten suponer en al momento de definir el monto de las indemnizaciones que se reconocerán por inmuebles expropiados incluirán todos los perjuicios que hagan parte del

daño emergente y del lucro cesante, lo que sucede en la práctica es que los procesos de expropiación para la ejecución de obras públicas está generando un desplazamiento forzado de la comunidad, aumentando el desempleo y los índices de pobreza. (Jojoa Delgado, 2013), lo anterior se presenta por cuanto los valores que se reconocen como indemnización no son suficientes para adquirir otro inmueble que le permita al propietario expropiado garantizar su derecho a una vivienda digna.

Pues así se reconozca el valor comercial que tiene el inmueble objeto de expropiación, debido al tamaño del inmueble, los acabados del mismo, su deterioro o vida útil, el sector en el que se encuentra construido, conllevan a que los valores que se pagan como indemnización sean muy bajos, lo que exige a la entidad expropiante la implementación de otro tipo de compensaciones que le garanticen al expropiado la posibilidad de acceder a una vivienda en similares condiciones a la expropiada. (Uribe Marín & Restrepo Valencia, 2014)

Lo mismo sucede con la facultad que la ley les asigna a las entidades administrativas para definir los diferentes perjuicios que deben hacer parte del daño emergente y lucro cesante que finalmente se reconocerá como indemnización, pues cada entidad define de manera caprichosa cuales son los perjuicios objeto de reconocimiento, el monto máximo de cada uno de ellos y los requisitos para acceder a los mismos y en segundo lugar, resulta frecuente que las compensaciones así definidas, sólo sean objeto de pago si el propietario del inmueble accede a la enajenación voluntaria, negando su cancelación cuando se tiene que acudir a la expropiación administrativa.

Solo para mencionar un ejemplo, hare un comparativo de las compensaciones que reconoce el Municipio de Medellín<sup>1</sup> y la Instituto de Desarrollo Urbano<sup>2</sup> en la ciudad de Bogotá, por concepto de daño emergente, que permite concluir que existe una importante disparidad en los conceptos que son objeto de reconocimiento:

COMPENSACIONES	
Municipio de Medellín	Instituto de Desarrollo Urbano
Desmante, traslado, embalaje, acomodación y montaje	Desmante, embalaje, traslado y montaje de bienes muebles

<sup>1</sup> Decreto 1091 de 2017 del Municipio de Medellín

<sup>2</sup> <https://www.idu.gov.co/web/content/6293/app.idu.gov.co>

Desconexión de servicios públicos	Desconexión de servicios públicos
Gastos de publicidad	Gastos de publicidad
Trámites legales en la vivienda enajenada y en la de reposición	Notariado y registro
Gastos de escolarización	
Expensas en curaduría	Trámites SPD y curadurías
Arrendamiento temporal	Arrendamiento, bodegaje y/o almacenamiento
	Adecuación de inmueble de reemplazo
	Impuesto predial
	Perjuicios derivados de terminación de contratos

#### **4. Una propuesta de conceptos a considerar para una indemnización justa en los procesos de expropiación en Colombia**

De acuerdo con el análisis efectuado tanto a la legislación argentina, española y colombiana se puede llegar a los siguientes conceptos o criterios que pueden ser utilizados para reconocer una indemnización justa:

- a). Como lo sostienen Rawls y Nozick se debe reconocer la inviolabilidad del derecho a la propiedad y por esta razón el Estado sólo puede acudir a la expropiación cuando existen motivos de utilidad pública e interés social, mediante el pago de una indemnización justa y previa y con arreglo a los requisitos definidos en la ley.
- b). La expropiación es un daño legítimo que causa el Estado y que, en todo caso, la persona expropiada no está en la obligación de soportar, por lo que debe ser indemnizado y asumido por toda la sociedad como una manifestación del principio de igualdad ante las cargas públicas, como también lo sostuvo Jhon Rawls, Por tanto, no debe ser considerado como una sanción para la administración, sino como una carga que debe cumplir la entidad para poder llevar a cabo la expropiación, lo cual implica reparar previamente al afectado y garantizarle que al tener que desprenderse de la propiedad no se encuentre en peor condición de la que estaría sino se hubiese utilizado el bien para la ejecución de la obra, esto es, que también puede ser beneficiado con la ejecución de la obra.

c). La indemnización, por regla general, es de orden reparatorio y comprende el daño emergente y el lucro cesante, en ellos se debe incluir además del valor comercial o de mercado del bien expropiado, todos los demás daños que sean consecuencia directa de la expropiación, es decir, deben ser ciertos y existir un nexo de causalidad directo entre su causación y la decisión de la administración.

d). La facultad para definir cuáles son los perjuicios que deben ser reconocidos como indemnización al propietario expropiado recae sobre el juez civil en la expropiación judicial y en la administración y el juez administrativo en los eventos de expropiación administrativa, para lo cual deben tener en cuenta para cada caso los intereses de la comunidad y del afectado, para lo cual se debe tener en cuenta que el menor precio que alguien está dispuesto a recibir es aquel que resulte del precio de mercado (Nozick, 1988).

e). La potestad atribuida a la autoridad expropiante lleva en la práctica, en primer lugar, a que muchas entidades solo reconozcan como indemnización el valor comercial del bien expropiado, pues, se ha utilizado como excusa la inexistencia de una metodología para valorar y reconocer otro tipo de daños generados con la expropiación; y, en segundo lugar, también se ha prestado para que de manera arbitraria cada entidad defina cuáles son los conceptos y los montos que serán incluidos en la indemnización, tanto del daño emergente, como del lucro cesante.

f). En el derecho comparado como en Colombia existe consenso, en que algunos daños inherentes a la expropiación deben ser reconocidos dentro de la indemnización, por ejemplo, los gastos de traslado y acondicionamiento del nuevo local, gastos de apertura y conexión de servicios públicos, el dinero pagado por concepto de personal despedido o las indemnizaciones pagadas por el tiempo de suspensión de la actividad, los gastos de adquisición de la nueva propiedad, como gastos notariales y de registro, los honorarios de los profesionales de la ingeniería por la confección de los planos de la obra proyectada por el propietario, el valor de los perjuicios causados por la extinción de la actividad comercial o aquellos que se causan para continuar ejecutando la actividad comercial, perjuicios generados por la pérdida de clientela, los impuestos pagados con posterioridad a la entrega del inmueble, el valor correspondiente a la depreciación de la moneda desde el momento en el que se realiza el avalúo del inmueble y la fecha en la que efectivamente se realiza el pago y los intereses que se causen desde la entrega del bien hasta que se haga efectivo el pago. Incluso, en algunos

países se autoriza el reconocimiento del daño moral, perjuicio que también es reconocido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

g). Se deben implementar acciones dirigidas a garantizar que cuando se requiere expropiar un inmueble propiedad de un sujeto de especial protección constitucional, como es el caso de las personas en condición de discapacidad, los niños, los ancianos, las madres cabeza de familia, se cumpla con la función restitutoria de la indemnización.

#### ***4.1. Conceptos que deben ser reconocidos como parte del daño emergente y el lucro cesante objeto de indemnización en un proceso de expropiación.***

De conformidad con la ley, la jurisprudencia y la doctrina argentina, española y colombiana que han sido analizadas a lo largo de este trabajo, se describen a continuación algunos de los conceptos que se deben incluir en el daño emergente y el lucro cesante que integran la indemnización, precisando que es un listado enunciativo que sólo busca destacar los perjuicios más relevantes y que regularmente se presentan en los procesos expropiatorios, lo que no excluye que se puedan presentar otros que también deban ser indemnizados, como por ejemplo lo hace el municipio de Medellín que contempla en el valor de la indemnización los gastos de escolarización.

Además, la identificación de unos conceptos que pueden ser incluidos en el valor final de la indemnización que puede ser reconocida al propietario de un inmueble expropiado, resultan necesarios o vitales para garantizar el principio de igualdad entre los expropiados en los diferentes procesos de expropiación que adelanten cada una de las entidades públicas, pero además, le otorgan a la administración y al juez una base sólida para aplicar unas reglas de manera general, que garantizan la transparencia en sus actuaciones y generan confianza en la comunidad para contribuir al desarrollo de las obras públicas.

Igualmente, la identificación de estos criterios es novedosa porque tradicionalmente, tanto legislativa como jurisprudencialmente, solo se hace referencia a que la indemnización debe comprender el daño emergente y el lucro cesante y *todos los demás daños que sean ciertos y consolidados*, pero rara vez se describen cuáles son esos conceptos que deben ser incluidos como parte de los perjuicios que integran la indemnización y esto es precisamente lo que ocupa el objeto de este trabajo, en el que se precisa con apoyo en el derecho comparado y en las sentencias de las altas cortes algunos perjuicios que pueden ser reconocidos bajo las categorías de daño emergente y lucro cesante, sin incluir en ellos, otros perjuicios de carácter

subjetivo, valores afectivos, ganancias hipotéticas, ni el mayor valor que pueda conferir al bien la obra a ejecutarse o las mejoras efectuadas con posterioridad a la oferta de compra, toda vez que estos conceptos no pueden ser objeto de indemnización.

Veamos entonces cuales son los conceptos que deben integrar la indemnización, en sus componentes de daño emergente y lucro cesante, según los hallazgos encontrados en este documento:

a) Daño emergente

- 1) los gastos de traslado, acondicionamiento y apertura del nuevo local.
- 2) el dinero pagado por concepto de personal despedido o las indemnizaciones pagadas por el tiempo de suspensión de la actividad.
- 3) los gastos de adquisición de la nueva propiedad, como gastos notariales y de registro, los honorarios de los profesionales de la ingeniería por la confección de los planos de la obra proyectada por el propietario en remplazo de la expropiada.
- 4). Gastos por arrendamientos temporales, bodegaje y almacenamiento.
- 5). Desconexión y conexión de servicios públicos.
- 6). Los impuestos pagados con posterioridad a la entrega del inmueble.
- 7). Inversiones para prevenir daños ambientales por desmantelamiento del inmueble expropiado, como cuando se expropia una estación de gasolina que requiere importantes inversiones para la clausura de tanques de almacenamiento de combustibles.
- 8). Gastos necesarios para garantizar la seguridad y cerramiento de las áreas restantes cuando se acude a la expropiación parcial.

El valor a reconocer por cada uno de estos conceptos deberá ser objeto de prueba por cada uno de los interesados, para lo cual debe existir libertad probatoria, como pueden ser los peritajes en los casos de gastos de traslado, cerramientos y acondicionamiento del nuevo local, los registros contables y liquidaciones efectuadas conforme a las normas laborales en el caso de las indemnizaciones laborales, los contratos de arrendamiento debidamente suscritos y un porcentaje del valor del inmueble expropiado para el pago de gastos notariales y de registro del inmueble de remplazo, entre otros.

b) Lucro cesante

- 1) El valor de los perjuicios causados por la extinción de la actividad comercial, bajo el entendido de que no es posible continuar la actividad comercial en otro inmueble o que no es posible su consecución,
  - 2) Los perjuicios que se causan para continuar ejecutando la actividad comercial, como la suspensión de actividades comerciales mientras se adecua el nuevo local o se tramitan los nuevos permisos y licencias de funcionamiento,
  - 3) Los perjuicios generados por la pérdida de clientela, como la que se presenta cuando con motivo de la expropiación se requiere trasladar a otra zona de la ciudad el establecimiento de comercio.
  - 4). Reconocimiento económico por la ganancia, renta, ingreso o utilidad que el expropiado dejará de percibir por contratos u otras actividades económicas, caso específico de lo dejado de devengar por la terminación de los contratos de arrendamiento, sobre los que se ha señalado jurisprudencialmente que no debe superar un término de seis meses.
  - 5) El valor correspondiente a la depreciación de la moneda desde el momento en el que se realiza el avalúo del inmueble y la fecha en la que efectivamente se realiza el pago,
  - 6) los intereses que se causen desde la entrega del bien hasta que se haga efectivo el pago.
- Igualmente, el reconocimiento de este tipo de perjuicios solo es procedente en la medida en que el expropiado mediante prueba idónea acredite cual es el monto de los perjuicios que le han sido causados, básicamente es necesario demostrar que se cuenta con una contabilidad que cumple con las normas contables y que con fundamento en la información que allí reposa se cumplieron con las demás obligaciones tributarias, laborales y de seguridad social, se insiste en que para acreditar este tipo de perjuicios existe libertad probatoria.

#### ***4.2. Reconocimiento de perjuicios inmateriales***

Si bien la Corte Constitucional y el Consejo de Estado aun no reconocen el daño moral dentro de los conceptos que deben integrar la indemnización por expropiación, es evidente que en muchas ocasiones, especialmente cuando se trata de expropiar un inmueble propiedad de un sujeto de especial protección constitucional, como es el caso de las personas en condición de discapacidad, los niños, los ancianos, las madres cabeza de familia, se debería considerar la posibilidad de incluir su reconocimiento como lo han hecho en algunos países como España y Uruguay y como expresamente lo ha reconocido la Corte Interamericana de Derechos

Humanos al pronunciarse en casos de expropiación (Caso Salvador Chiriboga Vs Ecuador, 2011).

Para efectos de establecer el monto que debe ser reconocido por concepto de daño moral y dado su carácter subjetivo, lo más conveniente será definir que se pagará un porcentaje del valor comercial del inmueble, tal como actualmente se encuentra regulado en la Ley de Expropiación Forzosa en España, que la fijó en un 5%, sin embargo, esto pone de presente la importancia de que sea el legislador quien se pronuncie sobre la procedencia de este tipo de reconocimientos.

En consecuencia, para que pueda hablarse de una indemnización justa en los procesos de expropiación es necesario que se tengan en cuenta los siguientes criterios y conceptos.

- i.) Se debe garantizar que, además del valor comercial del inmueble, se deben reconocer como parte de la indemnización por la expropiación del inmueble, los demás perjuicios que integran el daño emergente y el lucro cesante que sean debidamente acreditados por los afectados con la expropiación.
- ii.) Para facilitar que efectivamente sean reconocidos todos los perjuicios causados con la expropiación debería el legislador –dentro de sus amplias facultades regulatorias– establecer de manera enunciativa cuáles son los conceptos que debe contemplar la indemnización en sus componentes de daño emergente y lucro cesante, así como los requisitos para su acreditación, de tal manera que la labor de la administración se circunscriba a definir cuál es el monto de la indemnización en cada caso concreto. En este sentido, no se trata de cercenar las facultades de la administración, sino de garantizar la colaboración armónica entre las diferentes ramas del poder público en una suerte de facultad compartida, en cuanto el legislador especifique más la regulación y la administración conserve un margen de maniobra en la aplicación en cada caso en concreto, teniendo en cuenta los parámetros fijados en la Constitución y la Ley.
- iii.) Se debe garantizar que la indemnización cumpla una función restitutoria, no solo en los casos en los que está involucrado un sujeto de especial protección constitucional, donde se debe considerar la posibilidad de reconocer el daño moral, sino también en aquellos eventos en los que el valor comercial de inmueble expropiado no es suficiente para adquirir otro de similares condiciones, para ello, el legislador y la administración deben facilitar que las entidades encargadas de los proyectos de infraestructura, puedan

establecer discriminaciones positivas en favor de los menos favorecidos, para destinar los recursos suficientes para otorgar subsidios de vivienda que como mínimo garanticen el acceso a una vivienda de interés social o su equivalente en la misma zona o sector en el que se desarrolla la obra, cuando el valor recibido por la expropiación no es suficiente para acceder a una vivienda en esta condiciones.

- iv.) La Administración y los jueces siempre deben tener la facultad de reconocer otros perjuicios que tengan relación directa con la expropiación que no hayan sido previamente definidos por el legislador, pues, es claro que en la ley no será posible regular de manera integral todas las variables o perjuicios que se pueden presentar durante un proceso de expropiación.

### **Conclusiones y recomendaciones**

1. Solo podrá hablarse de indemnización justa en los procesos de expropiación, si se reconocen todos los perjuicios causados con la expropiación, para lo cual es decisivo el aporte que debe efectuar el legislador al establecer de manera enunciativa los conceptos que integran el daño emergente y el lucro cesante, pues, siguiendo a Rawls y Nozick, solo en la medida en que existan leyes que definan unas reglas que puedan ser aplicados de manera imparcial y consistente por funcionarios y jueces, podrá garantizarse la adopción de decisiones justas.
2. Cualquier medida que adopte el legislador, la administración o el juez para definir la indemnización justa en los casos de expropiación, debe partir del reconocimiento que el afectado con la expropiación no debe sufrir una pérdida en su patrimonio y debe recibir, por lo menos, una suma equivalente a la privación que tendrá que soportar en beneficio de la comunidad, así, en la medida en que se reconozca una gama más amplia de perjuicios causados por la expropiación más justa será la indemnización.
3. Es responsabilidad del afectado con la expropiación acreditar con pruebas idóneas los perjuicios causados con la expropiación y el monto de los mismos, conforme a las reglas generales de la prueba.

## Referencias

- 2001-01262, 25000232400020010126201 (Consejo de Estado - Sección Primera; Magistrada Ponente: María Claudia Rojas Lasso, Actor: Country Club de Bogota Vs I.D.R.D. 9 de febrero de 2012).
- 2003-00103, 05001 2331 000 2003 00103 01 (Consejo de Estado - Sección Primera, Magistrado Ponente: Guillermo Vargas Ayala, Actor: Yolanda González Sierra Vs Alcaldia de Medellín 14 de abril de 2016).
- 2003-00476, 05001-23-31-000-2003-00476-01 (Consejo de Estado, Sección Primera. Magistrado Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno, Actor: Gildardo de Jesús Martínez Balvuela Vs Municipio de Medellín 12 de junio de 2014).
- 2003-00977, 05001-23-31-000-2003-00977-01 (Consejo de Estado - Sección Primera; Magistrado ponente: Marco Antonio Velilla Moreno; actor: Angela Virginia Osuna Sierra Vs Municipio De Medellín 26 de julio de 2012).
- 2004-00790, 25000232400020040079001 (Consejo de Estado - Sección Primera; magistrada Ponente: María Claudia Rojas Lasso; actor: Ministerio de Defensa Vs IDU 16 de febrero de 2012).
- 2004-03941, 05001-23-31-000-2004-03941-01 (Consejo de Estado - Sección Primera, Magistrado Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno, actor : Carlos Mario Rodríguez Jiménez Vs Municipio De Medellin 10 de marzo de 2011).
- 2005-00273, 25000-23-24-000-2005-00273-01 (Consejo de Estado - Sección Primera, Magistrada Ponente: María Elizabeth García González; actor Sineser S.A. Vs Instituto de Desarrollo Urbano -IDU 17 de marzo de 2011).
- 2005-00735, 25000-23-24-000-2005-00735-01 (Consejo de Estado - Sección Primera, Magistrado Ponente: Marco Antonio Vellilla Moreno. Actor: Exxonmobil de Colombia S.A. Vs Instituto de Desarrollo Urbano 26 de junio de 2013).
- 2005-3509, 05001233100020050350901 (Consejo de Estado - Sección Primera, Magistrado Ponente: Rafael E. Ostau Lafont Pianeta, Actor Walter de Jesús Osorio Ciro Vs Municipio de Medellín 14 de mayo de 2009).
- 2005-91365, 25000-23-24-000-2005-91365-01 (Consejo de Estado; Sección Primera, Magistrado Ponente: Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta; actor INVERSIONES

LAGO DE CORDOBA S.A. Vs INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO- IDU  
24 de marzo de 2011).

2006-00501, 250000232400020060050101 (Consejo de Estado. Sección Primera,  
Magistrada Ponente: María Elizabeth García González, Actor: Apiros Ltda vs IDU  
18 de 05 de 2018).

2006-01225 (42301), 25000232600020060122501 (Consejo de Estado, Sección Tercera,  
Magistrado Ponente, Jaime Orlando Santofinio Gamboa, Actor: Empromad Ltda. vs  
Bogota Distrito Capital-IDU 09 de 07 de 2018).

2007-00014, 63001-23-31-000-2007-00014-01 (Consejo de Estado - Sección Primera,  
Magistrada Ponente: marco Antonio Velilla Moreno, Actor: Maria Eugenia Acosta  
De Farfan Vs Municipio De Armenia 10 de Julio de 2014).

2007-00038, 63001-23-31-000-2007-00038-01 (Consejo de Estado - Sección Primera;  
Magistrada Ponente: María Elizabeth García González, Actor: María Marina Marín  
de Acosta Vs Municipio de Armenia 6 de febrero de 2014).

2007-00389, 25000-23-24-000-2007-00389-01 (Consejo de Estado - Sección Primera;  
Magistrado Ponente: Guillermo Vargas Ayala, Actor: Efraín Barrero Rodríguez Vs  
Idu 22 de enero de 2015).

2007-03219, 05001-23-31-000-2007-03219-01 (Consejo de Estado; Sección Primera,  
Magistrada Ponente: María Claudia Rojas Lasso, Actor: Elsy de Jesus Tamayo Rave  
Vs Alcaldia de Medellín 22 de enero de 2015).

2008-01204, 05001-23-31-000-2008-01204-01 (Consejo de Estado - Sección Primera,  
Magistrada Ponente: María Elizabeth García González, actor: Beatriz Elena Fonnegra  
Agudelo Vs Alcaldia de Medellín 7 de febrero de 2013).

2010-01898, 05001-23-31-000-2010-01898-01 (Consejo de Estado - Sección Primera,  
Magistrada Ponente: María Elizabeth García Gonzalez, actor: Rosalba Naranjo  
Duque Vs Alcaldia de Medellín 3 de julio de 2014).

2011-00012, 05001-23-31-000-2011-00012-01 (Consejo de Estado - Sección Primera,  
Magistado Ponente: Marxo Antonio Velilla Moreno, Actor: Elsy de Jesus Tamayo  
Rave Vs Alcaldia de Medellín 19 de marzo de 2015).

- Acosta Guevara, D. A. (Enero-junio de 2014). La función social de los planes parciales en Bogotá, ¿cómo combatir la gentrificación? *Revista Derecho Público No. 32*, 32, 1-22.
- Agudelo, G. V. (1999). Crítica a las bases éticas de la teoría neoclásica en la propuesta de bienestar de Amartya Sen. *Lecturas de Economía*(51), 111-148.
- Álvarez Montoya, M. A., & Vélez Misas, C. M. (2012). *La Expropiación En Colombia, una visión normativa y jurisprudencial*. Medellín: Universidad Pontificia Bolivariana.
- Avellaneda Sisto, E. (407-442). La expropiación en la legislación Venezolana. En J. M. Casal H, A. Arismendi A., & C. L. Carrillo A., *Tendencias actuales del Derecho Constitucional* (págs. 407-442). Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.
- Azueta, A. (2013). *Expropiación y conflicto social en cinco metrópolis latinoamericanas*. Mexico: Universidad Nacional Autónoma de Mexico.
- Balbín, C. F. (2013). La Responsabilidad el Estado. En *Manual de Derecho Administrativo* (2a Ed. actualizada ed., págs. 507 - 556). Buenos Aires: La Ley.
- Barcelona Llop, J. (mayo-agosto de 2011). Privación de la Propiedad y Expropiación Forzosa en el Sistema del Convenio Europeo de Derechos Humanos. *Revista de Administración Pública*(185), 49-87. Recuperado el 4 de junio de 2016
- Becker, L. E. (2015). La justa compensación en los casos de expropiación. (P. U. Perú, Ed.) *Revista de la Facultad de Derecho*, 19-28.
- Blanco Restrepo, J. V. (2006). La responsabilidad patrimonial de la administración pública por las limitaciones a la propiedad y la regulación de las “cesiones gratuitas” como forma de evadir dicha responsabilidad. *Facucltad de Derecho y Ciencias Políticas*, 36(104), 47-66.
- Bustelo, E. (2015). RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR SU ACTIVIDAD LÍCITA. En N. K. Cicero, *LEGISLACION USUAL COMENTADA DERECHO ADMINISTRATIVO* (1a ed., Vol. 2, págs. 959 - 974). Buenos Aires, Argentina: La ley S.A.E. e I. Recuperado el 03 de 07 de 2017
- C-035, Expediente D-10864 (Corte Constitucional, Sala Plena, MP: Gloria Stella Ortiz Delgado 8 de febrero de 2016).
- C-1074, Expediente D-4062 (Corte Constitucional; Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa 4 de diciembre de 2002).

- C-153, Demanda No. D-415 (Corte Constitucional; Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero 24 de marzo de 1994).
- C-192, Expediente D-1877 (Corte Constitucional; Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo 6 de Junio de 1998).
- C-227, Expediente RE - 173 (Corte Constitucional; Magistrado Ponente: Juan Carlos Henao Pérez 30 de marzo de 2011).
- C-306, Expediente D-9331 (Corte Constitucional; Magistrado ponente: Nilson Pinilla Pinilla 22 de mayo de 2013).
- C-370, EXPEDIENTE No. RE-060 (Corte Constitucional; Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Diaz 25 de agosto de 1994).
- C-410, Expediente D-10494 (Corte Constitucional; Magistraado Ponente: Alberto Rojas Ríos 1 de julio de 2015).
- C-476, Expediente D-6576 (Corte Constitucional; Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa 13 de junio de 2007).
- C-531, Expediente D-1287 (Corte Constitucional; Magistrado Ponente: José Gegrorio Hernández Galindo 10 de octubre de 1996).
- C-669, expediente D-10693 (Corte Constitucional, Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva 2015 de octubre de 2015).
- C-750, Expedientes D-10708 y 10748 (Corte Constitucional; Magistrado Ponente: 10 de diciembre de 2015).
- Caballero, J. F. (2006). *La Teoría de la Justicia de John Rawls* (Vol. 2). Mexico: Voces y Contextos.
- Campolieti, F. (octubre de 2012). La extensión del resarcimiento en la responsabilidad del estado por actividad lícita. (L. T. Pacheco Barassi, Ed.) *Derecho Administrativo, Revista de Doctrina, Jurisprudencia, Legislación y Práctica*(83), 1329 - 1345.
- Caso comunidad indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay, [www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_214\\_esp-pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_214_esp-pdf) (Corte Interamericana de Derechos Humanos, (Fondo, Reparaciones y Costas) 24 de 08 de 2010).
- Caso Salvador Chiriboga Vs Ecuador, [www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_222\\_esp-pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_222_esp-pdf) (Corte Interamericana de Derechos Humanos; (Reparaciones y Costas) 03 de 03 de 2011).

- Caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador,  
[www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_179\\_esp-pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_179_esp-pdf) (Corte Interamericana de Derechos Humanos 6 de mayo de 2008).
- Cassagne, J. C. (2011). *Curso de Derecho Administrativo* (10a ed., Vol. 2). Buenos Aires, Argentina: La Ley S.A.E. e I. Recuperado el 2017
- Castillo Argañarás, L. F. (2013). LA EXPROPIACIÓN DE REPSOL – YPF. *Revista de Investigación Académica*, 49-64. Obtenido de <http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4776630.pdf>.
- Castillo Córdoba, L. (2011). La Inconstitucionalidad de Gravar la Indemnización justipreciada entregada por la expropiación de un bien. *Gaceta Constitucional: jurisprudencia de la observancia obligatoria para abogados y jueces*(47), 167-183.
- Chang Lobatón, R. (2014). De la concepción civilista del derecho de propiedad predial a la concepción urbanística, una necesaria evolución. *Círculo de Derecho Administrativo*(14), 43-64.
- Cofone, I. (2013). Los alcances del control judicial en la expropiación. *Boletín Mexicano de derecho comparado*, 13-38.
- Copello, M. M. (JUNIO de 2008). LA LEY 388 DE 1997 EN COLOMBIA: ALGUNOS PUNTOS DE TENSION EN EL PROCESO DE SU IMPLEMENTACIÓN. *ARQUITECTURA CIUDAD Y ENTORNO, AÑO III*(7), 43-66.
- Cueva Ortiz, S., Olarte Barrera, A., & Sanabria Artunduaga, T. (2013). Análisis comparado de gestión urbanística: Caso Greater London (Reino Unido), comunidad autónoma de Cataluña (España), Quito (Ecuador) y Bogotá D.C. (Colombia). (U. N. Colombia, Ed.) *Pensamiento Jurídico*, 37, 129-178. Obtenido de <http://revistas.unal.edu.co/index.php/peju/article...>
- De Dios, S. e. (2012). *Historia de la Propiedad - La Expropiación*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Escola, H. J. (07 de 1979). *ASPECTOS GENERALES DE LA LEY ARGENTINA DE EXPROPIACIONES*. Obtenido de Biblioteca digital.fgv.br: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/43019/41692>

- Escuin Palop , v. (2002). Mito y realidad de la declaración de utilidad pública o interés social ante una nueva ley de expropiación forzosa. *Cuadernos de Derecho Público*, 115 - 139.
- Facio, R. E. (2015). La expropiación Ley 21.499. En N. K. Cicero, *Legislación Usual Comentada Derecho Administrativo* (págs. 774-786). Buenos Aires: La Ley.
- Fallo Segunda Instancia, 05001-23-31-000-2003-00092-01 (Consejo de Estado, Sección Primera 15 de mayo de 2014).
- Farrell, M. D. (1995). La satisfacción de las preferencias y los límites del utilitarismo. *Revista Iberoamericana de Estudios Utilitaristas*. ISSN 1132-0877, vol. IV, número 1, 41-50. Obtenido de <http://hdl.handle.net/10347/5583>
- FLORES DAPKEVICIUS , R. (s.f.). La Expropiación Forzosa en Uruguay.
- Furtado, F., & Acosta, C. (2011). Instrumentos para la planeación y el financiamiento del desarrollo urbano: Brasil y Colombia en un abordaje jurídico – urbanístico comparado. *12ª Conferência Internacional da LARES*, 1-15.
- Garat, M. P. (2015). La tutela jurisdiccional efectiva y la repación en los casos de expropiación: La “justa compensación” tras la demora estatal en el pago del precio. *Revista de Derecho Universidad Católica de Uruguay*(12), 195-215.
- García Bocanegra, J. C. (2010). Experiencias de gestión urbana reciente en Medellín: Iniciativas privadas. *Banco Interamericano de Desarrollo*, 135-224.
- García de Enterría, E., & Fernández, T. (2006). La Expropiación Forzosa: La Potestad Expropiatoria. En *Curso de Derecho Administrativo* (págs. 209-354). Buenos Aires: La Ley.
- Goodin, R. (1995). La utilidad y el bien . En P. Singer, *Compendio de Ética* (págs. 337-346). Madrid: Alianza Editorial S.A.
- Guevara Triana, M. I. (2011). *Aplicación de los planes parciales como concreción del modelo de ordenamiento territorial en Bogotá : hacia una propuesta metodológica*. Pontificia Universidad Javeriana. Bogota: Pontificia Universidad Javeriana. Obtenido de <http://hdl.handle.net/10554/2045>
- Henao, J. C. (1998). *El Daño*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Incora Vs Simón Parra, 08001-23-31-000-1981-05570-01 (19484) (Consejo Estado - Sección Tercera 13 de febrero de 2006).

- Jojoa Delgado, S. d. (2013). *La efectividad del derecho a la propiedad privada y la vivienda digna en la ejecución del macroproyecto renovación urbana de la Comuna San José*. Manizales: Repositorio Institucional Universidad de Manizales. Obtenido de <http://ridum.umanizales.edu.co:8080/xmlui/handle/6789/1077>
- Jorge Rodríguez Rojas vs. Instituto De Desarrollo Urbano, 25000-23-24-000-2004-00477-01 (Consejo de Estado, Sección Primera 30 de agosto de 2012).
- López Murcia , J. D., & Maldonado-Colmenares , G. (2009). La protección de la tierra en la jurisprudencia de la CIDH y su aplicación al caso de las comunidades campesinas en Colombia. *Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 71-105.
- LÓPEZ QUIJANO, F. (s.f.). *LA PROPIEDAD Y SUS LIMITACIONES EN EL DERECHO URUGUAYO*. Obtenido de <http://www.lopezquijano.com/LA%20PROPIEDAD%20Y%20SUS%20LIMITACIONES%20EN%20EL%20DERECHO%20URUGUAYO.pdf>.
- López-Nieto y Mallo, f. (2007). *Manual de expropiación forzosa y otros supuestos indemnizatorios*. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos.
- MÁS, J. H. (2016). *Régimen urbanístico de la Regeneración de la Ciudad*. Valencia-España: Universitat Politècnica de València. doi:10.4995/Thesis/10251/61964. Obtenido de <http://hdl.handle.net/10251/61964>
- Mayorca Lamouroux, J. (2012). *LIMITACIONES EN LA GESTIÓN DE PLANES PARCIALES EN ÁREAS DE RENOVACIÓN URBANA EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ, D.C.* PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA. Bogotá: PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA. Obtenido de <http://hdl.handle.net/10554/2067>
- Miller, D., & Walzer, M. (1996). *Pluralismo, Justicia e Igualdad*. (H. Pons, Trad.) Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina.
- Molina Saldarriaga, C. A. (2013). El paisaje en la política pública de regularización de asentamientos humanos de desarrollo incompleto –Ahdi- en la ciudad de Medellín. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo- Universidad Javeriana*, 1-10. Obtenido de <http://revistas.javeriana.edu.co/>.

- Nash Rojas, C., & Sarmiento Ramirez, C. (2008). Reseña de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos . *Revista Derecho Público Universidad de Chile*, 123-133.
- Nieto Monroy, L. F. (2015). *repository.unimilitar.edu.co*. Obtenido de [http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/7403/1/NietoMonroyLuisaFerna](http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/7403/1/NietoMonroyLuisaFerna%20nda2015.pdf)  
[nda2015.pdf](http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/7403/1/NietoMonroyLuisaFerna%20nda2015.pdf).
- Nozick, R. (1988). *Anarquía, Estado y Utopía* . Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- Oquendo Rodríguez , N. L. (2015). *repository.udem.edu.co*. Obtenido de <http://repository.udem.edu.co/handle/11407/1218>
- Parejo Alfonso, L. (1998). El Interés General o Público. Las Potestades Generales o Formales para su Realización. En L. Parejo Alfonso, A. Jiménez-Blanco, & L. Ortega Álvarez, *Manual de Derecho Administrativo* (págs. 502 - 538). Barcelona: Ariel S.A.
- Pieschacón Salazar, C. (2012). *Identificación y clasificación de conflictos normativos de acuerdo a la teoría Kelseniana: estudio de caso: Plan Zonal del Norte, Decreto 043 de 2010*. Universidad Javeriana. Bogotá: Trabajos de Grado Maestría Arquitectura y Diseño, Universidad Javeriana. Obtenido de <http://hdl.handle.net/10554/15638>
- Ramírez Arenas, O. A. (2011). LA EXPROPIACIÓN POR MOTIVOS DE UTILIDAD PÚBLICA E INTERÉS SOCIAL EN COLOMBIA. *Revista de Derecho Principia Iuris*, 61-84.
- Rawls, J. (1997). *Teoría de la Justicia*. Mexico D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Restrepo Medina, M. A. (2006). Protección y limitación constitucional de la propiedad: de la prohibición de la confiscación a la expropiación y la extinción de dominio. *Teoría Constitucional*, 236-250.
- Robert, D. (1996). *La Justicia o el caos*. (M. Wacquez, Trad.) Barcelona: Muchnik Editores S A.
- Rosero, G. P., & Estévez Yépez, S. E. (2015). *Participación ciudadana en la elaboración de los planes especiales de uso y ocupación del suelo (Peuos), parroquia de Yaruquí, :Caso comuna de Oyambarillo*. Quito-Ecuador: Maestría en Desarrollo Local mención Formulación y Ejecución de Proyectos de Desarrollo Endógeno GIRON - Tesis de Postgrado. doi:123456789/9271

- RUIZ, A. R. (2011). *PODER Y GESTIÓN DEL SUELO. ESTUDIO DE PLANES PARCIALES EN LA CIUDAD DE MEDELLÍN*. Medellín: UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, SEDE MEDELLÍN.
- Sarmiento Erazo, J. P. (2009). LA RESTRICCIÓN AL DERECHO DE INDEMNIZACIÓN DEL DAÑO ANTIJURÍDICO, ENTRE LA LEGITIMIDAD LEGISLATIVA Y EL CONTROL JUDICIAL A LA ADMINISTRACIÓN. *REVISTA PROLEGÓMENOS. DERECHOS Y VALORES DE LA FACULTAD DE DERECHO* , 123 - 142.
- Sen , A. (2009). *La Idea de la Justicia*. (H. Valencia Villa, Trad.) Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara S.A.
- Sentencia C-006, Demanda No. D-060 (Corte Constitucional 18 de enero de 1993).
- Sentencia C-059, Expediente D-3210 (Corte Constitucional 24 de enero de 2001).
- Sentencia C-133, Expediente D- 7385 (Consejo de Estado 25 de febrero de 2009).
- Sentencia C-189, Expediente D-5948 (Corte Constitucional 15 de marzo de 2006).
- Sentencia C-374, Expedientes acumulados D-1551, D-1553, D-1554, D-1556, D-1559, D-1561, D-1562, D-1568, D-1570 y D-1571 (Corte Constitucional 13 de agosto de 1997).
- Uribe Marín, J. D., & Restrepo Valencia, L. A. (2014). *LA EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA UNA MEDIDA NECESARIA PARA EL AVANCE DEL MACROPROYECTO SAN JOSÉ*. Manizales: Biblioteca Digital Universidad de Manizales. Obtenido de <http://ridum.umanizales.edu.co:8080/xmlui/handle/6789/2047>
- Vega Lugo, J. (2014). Intangibilidad del justiprecio derivado de una Expropiación. *Gaceta Constitucional*(73), 147-155.