

Requisitos y Procedimiento de la Expropiación de Predios por Vía Administrativa en Colombia*

Requirements and Procedure for the Expropriation of Administrative Land in Colombia

Camilo Andrés Garzón Correa**

Cómo citar este artículo: Garzón Correa, C. (2021). Requisitos y procedimiento de la expropiación de predios por vía administrativa en Colombia. *Verba Iuris*, 17(46), pp. 13-23.

Resumen

La expropiación administrativa se ha transformado en un instrumento para que la administración pública pueda alcanzar sus logros y ejecutar toda una serie de proyectos de utilidad pública o de interés social, esto es, obras públicas las cuales están destinadas a un beneficio de toda la comunidad. El propósito del presente artículo se centra en analizar los requisitos y procedimiento de la expropiación de predios por vía administrativa para ejecución de proyectos de obra pública; para ello, se parte del abordaje de la figura del derecho a la propiedad privada en Colombia; posteriormente, se estudia el concepto de “expropiación administrativa” para posteriormente identificar sus aspectos procesales.

Palabras Clave: Expropiación Administrativa, Administración Pública, Utilidad Pública, Interés Social, Obras Públicas, Aspectos Procesales.

Fecha de Recepción: 19 de agosto de 2020 • Fecha de Aprobación: 20 de noviembre de 2020

Reception Date: August 19 of 2020 • Approval Date: November 20 of 2020

* Artículo derivado del proyecto de investigación: regiones y provincias: instituciones para el postconflicto, financiado por la Universidad Cooperativa de Colombia

** Abogado, especialista en Derecho Administrativo, Magíster en Derecho con énfasis en Derecho Público. Jefe Regional de Investigación Región Noroccidental Universidad Cooperativa de Colombia. Grupo de Investigación Democracia, Derecho y Justicia(s). Profesor de Posgrados en Derecho Administrativo y Contratación Estatal Facultad de Derecho, Universidad Cooperativa de Colombia - UCC Seccional Medellín. Dirección postal: Calle 50 N.º 40-74, Bloque 1, Piso 4. Teléfono: 0057-4446065, ext. 4360. Correo: camiloa.garzon@campusucc.edu.co. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2851-2716>. Google Académico: <https://scholar.google.es/citations?user=wa04T78AAAAJ&hl=es>. CvLAC: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0001432088.

* Article derived from the research project: regions and provinces: institutions for the post-conflict, funded by the Cooperative University of Colombia

** Lawyer, a specialist in Administrative Law, Master's in Law with an emphasis in Public Law. Regional Head of the Research Northwest Region Cooperative University of Colombia. Democracy, Law, and Justice(s) Research Group. Professor of Postgraduate Studies in Administrative Law and State Contracting, Faculty of Law, Universidad Cooperativa de Colombia - UCC Seccional Medellín. Postal address: Calle 50 N° 40-74, Bloque 1, Piso 4. Phone: 0057-4446065, ext. 4360. E-mail: camiloa.garzon@campusucc.edu.co. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2851-2716>. Google Scholar: <https://scholar.google.es/citations?user=wa04T78AAAAJ&hl=es>. CvLAC: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0001432088.

Abstract

The issue of administrative expropriation has become an ideal tool for the public administration to achieve its achievements and implement several projects of public utility or social interest, that is, public works that are intended to benefit the whole community. That is why the purpose of this article is to analyze the requirements and procedure for the expropriation of land by administrative means for implementing public works projects; for this, it is part of the approach to the figure of the right to private property in Colombia; then the concept of “administrative expropriation” is studied to subsequently identify procedural aspects.

Keywords: Administrative Expropriation, Public Administration, Public Utility, Social Interest, Public Works, Procedural Aspects.

Introducción

Este artículo pretende acercarse al contexto normativo en comento, describir las normas que contienen las figuras jurídicas ya mencionadas, es decir, pretende adentrarse en estudiar las normas que regulan la expropiación administrativa desde el punto de vista procedimental, para finalmente poner de presente que este marco jurídico permite también que algunos bienes expropiados sean directamente adquiridos por constructores o promotores privados, quienes los desarrollan y pueden considerarse, por esta razón, beneficiados de dicha expropiación, y la percepción de dicha eventualidad, a partir del concepto de “interés social”.

Precisamente, la Ley 388 de 1997 se constituyó en el marco normativo a través del cual se obligó a los municipios, seriamente, a intervenir en la forma como se venía ocupando el territorio, ya que les entregó, entre otros, herramientas y mecanismos de intervención y gestión del suelo. Esta legislación matiza la intervención del Estado en lo referente al derecho a la propiedad, aportando un enfoque diferente, si se considera que tradicionalmente en Colombia se legisló para garantizar a ultranza, el derecho a la propiedad privada, limitando las figuras que pretenden extinguir este derecho, las cuales se han consi-

derado como excepcionálísimas y absolutamente regladas, como por ejemplo la figura de la expropiación administrativa, objeto de análisis del presente artículo.

Para ello el texto se desarrolla en tres apartados, en el primero de ellos se aborda el concepto de propiedad privada en Colombia, buscando contrastar con la finalidad social que la Constitución de asigna, en el segundo se desarrolla la conceptualización de la legislación y la jurisprudencia sobre la expropiación por vía administrativa y en un último capítulo se realiza una explicación del procedimiento legal para la expropiación por vía administrativa.

El Derecho a la Propiedad Privada en Colombia

El derecho de dominio está definido en el Código Civil colombiano en su artículo 669, al ser de carácter exclusivo, desde la óptica tradicional del Derecho Civil, brinda únicamente al propietario la facultad de usar, gozar o disponer del bien, dándole así el carácter de oponible a cualquier persona; equivalentemente también se trata de un derecho individual (aunque la ley admite la copropiedad, la protege como si fuera una sola); y también es un derecho que goza de la perpe-

tuidad, toda vez que se transfiere más allá de la vida, y puede transmitirse a los herederos.

Ese carácter de exclusividad que posee el derecho a la propiedad se ha entendido por Maldonado (2001, p.4) como el derecho supremo sobre un bien, y los demás derechos reales solo son limitaciones o fracciones de ese Derecho.

Por su parte, la propiedad puede desaparecer por alguna de las siguientes razones, que a continuación se enuncian: por voluntad del titular de abandonar la cosa, por la adquisición del dominio de la cosa por parte de otra persona o por desaparición legal (expropiación), o desaparición material del objeto.

En el marco del constitucionalismo colombiano, según Hernández (2011), en términos de lo económico, existe un desarrollo histórico sobre la propiedad privada en lo que refiere a su contenido, alcance y configuración en la actualidad, el cual es importante revisar a efectos de entender precisamente el sustento de nuestro modelo económico de país.

Es así como se puede señalar que en Colombia la propiedad privada no es un derecho fundamental; es más, según señala Maldonado (2001), “*ya ni siquiera es un derecho*” (p. 8), ya que constitucionalmente se encuentra definido bajo los criterios de la función social y ecológica; así mismo, vale la pena mencionar que con la promulgación de la Constitución de 1991 el concepto de propiedad ha trascendido en nuevos elementos, los cuales le han otorgado una relación y un perfil de gran importancia en términos sociales; y, de igual manera, en el país la propiedad privada se encuentra reconocida no solamente como un derecho, sino también como un deber y, de esta forma, le es inherente un sinnúmero de obligaciones; por tanto, en el ordenamiento jurídico colombiano se garantiza no únicamente su núcleo esencial, sino además su función social y ecológica, que admite solucionar los derechos del propietario con las necesidades de la ciudadanía en general, aunque, claro está, correctamente fundamentadas.

Seguidamente, respecto a las ideologías en relación con la propiedad privada y sus funciones y fines, se hace importante resaltar lo indicado por la Corte Constitucional colombiana:

(...) la Constitución de 1936 comportó un cambio notable en el sistema político colombiano, en la concepción de las funciones que al Estado incumben, en la injerencia posible y legítima de este en el campo económico, en el compromiso con una distribución más racional de la riqueza y en la acción dirigida a mitigar la situación de los grupos sociales más pobres, y material y formalmente más desamparados (Corte Constitucional, 1999, Sentencia C-595).

Esta reforma de 1936, prácticamente, eliminó la vieja concepción liberal de la propiedad, ligada al disfrute de la clase burguesa de la época.

Alrededor de la Constitución colombiana de 1991, devenida en un contexto socio político de marcada violencia social, crisis de paz del sistema y deslegitimación de las instituciones estatales; se abrió campo a la profundización de las manifestaciones de un Estado Social y Democrático de Derecho. El texto Constitucional refiere una serie de normas alrededor de la regulación de la actividad económica, respecto a los individuos y el mismo Estado; y, específicamente, el artículo 58 de la Carta está reconociendo no sólo el carácter social de la propiedad, sino que además permite una explotación sostenible de los recursos naturales con un énfasis importante respecto a la protección del medio ambiente, nombrándolo textualmente como “*la función ecológica de la propiedad privada*”.

Respecto a lo anterior, nuevamente la Sentencia C-595 de 1999, se convierte en referente conceptual en términos jurisprudenciales, señalando que siguiente:

(...) la configuración del derecho de propiedad (reiterativa de la inconsistencia anotada a propósito de la reforma de 1936), se hizo atenuando aún más las connotaciones indivi-

dualistas del derecho y acentuando su función social; agregó además el Constituyente que al derecho de propiedad le es inherente una función ecológica y creó, con el mandato de que sean protegidas y promovidas, formas asociativas y solidarias de propiedad (Corte Constitucional, 1999, Sentencia C-595).

A fin de sintetizar acerca de cómo se entiende la propiedad desde el actual constitucionalismo colombiano, siguiendo a Valencia (2012, p. 3), se puede indicar que el derecho de propiedad se generó derecho primigenio y fundante derechos civiles, es calificado como un derecho fundamental, sin embargo, producto de las transformaciones y sobre todo su regulación social, este derecho de propiedad ha perdido esa suerte de oponibilidad absoluta, pues pasa a contribuir a un doble fin, uno social, referente a la comunidad y uno personal referente al patrimonio de la persona.

Conceptualización de la Expropiación Administrativa

Como se indicó en el apartado anterior, la propiedad privada ha perdido ese carácter absoluto, por cuanto actualmente se prioriza su función social y ecológica, de allí que el Estado tenga la potestad de hacerse a la propiedad de un bien aun en contra de la voluntad de su propietario, esto lo puede realizar el estado ya sea por vía judicial o vía administrativa. En este apartado se abordará el concepto de esta última. De acuerdo con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2015), la expropiación administrativa se define como una herramienta de adquisición de bienes inmuebles, en las situaciones en las cuales la administración pública, considere que están dadas unas condiciones especiales de urgencia para la adquisición de inmuebles, que sean previamente declarados como de utilidad pública o interés social.

La expropiación administrativa es por tanto un trámite que se adelanta por una necesidad

puntual del Estado que se supone es general, esto es, de “*utilidad pública*” o “*interés social*”;

Dentro del abanico de escenarios en los cuales procede la expropiación administrativa, existe aquel en el cual pueden concurrir terceros particulares, a favor de la cual la entidad pública realizará dicho trámite para la adquisición de inmuebles.

Este escenario tiene como marco legal los artículos 44 y 61 de la ley 388 de 1997, el artículo 399 de la Ley 1534 de 2012, y se encuentra reglamentado en el Decreto 199 de 2013 expedido por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

La Ley 388 de 1997 definió muy ampliamente la procedencia de la expropiación administrativa y dejó a las administraciones locales definir cuando existen esas condiciones especiales de urgencia que la hacen procedente, para la cual les refirió varios criterios en su artículo 65.

Por este trámite administrativo, el Estado extingue el derecho legítimo de propiedad del particular sobre un bien, entregando previamente una indemnización. La Corte Constitucional definió en forma genérica la expropiación como:

Un instituto, un negocio o una operación de derecho político, por medio del cual el Estado, por razones de utilidad pública o interés social, priva coactivamente de la titularidad de un determinado bien a un particular de acuerdo con un procedimiento específico y previo el pago de una indemnización (Corte Constitucional, 1994, T-284).

De acuerdo con Turbay (1999), en Colombia existen antecedentes históricos de la expropiación desde principios del siglo XIX, y posteriormente con la Constitución de 1886 y la modificación realizada en 1936, el concepto de utilidad pública era común para autorizar al Estado poder expropiar los bienes de los particulares.

La expropiación administrativa como tal, nace con la Constitución de 1991, que mantiene también la expropiación judicial de la Constitu-

ción de 1886 con la reforma de 1936. Por virtud de ella, son las autoridades de la Rama Ejecutiva del poder público quienes ordenarán, de conformidad con las leyes que regulen la materia, expedidas por el legislador, la ejecutoria de la expropiación, mediante actos administrativos. El control jurisdiccional será competencia de los jueces de lo Contencioso Administrativo.

Para el gobierno de la época (90-91), la expropiación administrativa se justificaba, en que ella elimina una “*doble jurisdicción*” que se presentaba porque el Estado acudía ante el juez civil a solicitar la expropiación, pero el propietario del inmueble a expropiar podía demandar ante el juez contencioso los actos administrativos que daban inicio a este trámite expropiatorio; igualmente en la pertinencia de esta figura para adelantar las obras públicas que se requerían.

Según Turbay (1999), en la Constituyente de 1991 hubo debate acerca de establecer desde la Constitución, los motivos de utilidad pública o interés social que daban lugar a la expropiación, pero triunfó la tesis de que los mismos debían definirse, mediante ley, por el legislador. Sin embargo, se manifestó la preocupación acerca de lo vulnerable que quedaba la garantía de la propiedad privada, pues esa quedó sometida a la voluntad política del legislador de turno.

Precisamente, Quintero y Ospina (1999, p. 31), afirman que por la consagración constitucional actual de la expropiación administrativa no es dable dar un debate judicial acerca de los motivos utilidad pública o interés social, precisamente porque el debate judicial, de darse se presenta una vez el trámite ha finalizado.

En este sentido, dado que los motivos que concretan la utilidad pública y el interés social, los define expresamente el legislador por mandato expreso de la Constitución, estos no son debatibles, mucho menos ahora cuando el control judicial quedó posterior a la expropiación administrativa: “*la sustracción de la órbita del debate judicial los motivos invocados*

para proceder a la expropiación. Estos motivos adquieren una suerte de intangibilidad que los reviste de una plena legalidad” (Quintero y Ospina, 1999, p. 31).

Es la plena legalidad, sin posibilidad de debate jurisdiccional, de los motivos de interés social o utilidad pública que define el legislador, el centro de la problemática, por cuanto, ¿cómo puede garantizarse los intereses de los moradores, cuando no puede cuestionarse si determinada intervención está sustentada en una real necesidad colectiva? Al respecto, Ramírez (2011, p. 73) señala la fragilidad a la que quedó sometido el derecho de propiedad, indicando que la verificación sobre la utilidad pública es el concepto más difícil de dilucidar, pues el en proceso judicial solo se discute el precio del inmueble, y en el proceso administrativo al gozar de presunción de legalidad, es difícil para el particular controvertir este aspecto.

Aspectos Procesales de la Expropiación Administrativa

En el año de 1970, en virtud de las facultades de la Ley 4 de 1969, se expidieron los Decretos 1400 y 2019, los cuales reformaron el Código Judicial, introduciendo el procedimiento de la expropiación. Dichas reformas estaban encaminadas a reducir el proceso Judicial, con el fin de agilizar los trámites de la administración para la adquisición de bienes particulares, utilizando como estandarte la utilidad pública.

Posteriormente con la Ley 30 de 1988, se dio mayor desarrollo al procedimiento expropiatorio dando diferentes parámetros, dentro de los cuales se destacan:

- 1) Una etapa de negociación directa, cuyo fracaso autorizaba al gerente del INCORA, mediante Resolución motivada, a ordenar la expropiación del predio y los demás Derechos reales constituidos sobre él.

- 2) La demanda se adelantaría frente al Tribunal Administrativo que ejerza Jurisdicción dentro del territorio de ubicación del inmueble.
- 3) Se incluye la entrega anticipada del inmueble por razones de apremio, urgencia y del interés público.

Hoy en día, tal y como se ha establecido hasta el momento, los parámetros generales bajo los cuales se debe desarrollar el procedimiento de la expropiación están esbozados bajo la Ley 388, pero como se ha dicho en reiteradas ocasiones, no hay un estatuto que se encargue de regular todo este procedimiento, por lo cual se parte de unas reglas generales dadas por esta Ley, además, se deben consultar las normas particulares sobre la materia.

Competencia para Adelantar los Trámites Expropiatorios

Pueden adelantar los trámites de expropiación los Representantes Legales de las siguientes entidades: la Nación, las entidades territoriales (Departamentos, Distritos, Municipios y Territorios Indígenas), las Áreas Metropolitanas y las asociaciones de Municipios.

De igual manera, y tal y como lo estipula la Ley 388 de 1997 en su artículo 59, lo puedan hacer entidades descentralizadas que tengan expresas facultades en sus estatutos.

Anteriormente la estipulación de las entidades autorizadas para adelantar estos procesos, se encontraba cobijada bajo los lineamientos del Artículo 11 de la Ley 9 de 1989, el cual fue objeto de controversia porque según se expresó en sentencia del 28 de septiembre de 1989 de la Corte Suprema de Justicia, el legislador no puede autorizar que las entidades administrativas enunciadas en la Norma Decreten ellas mismas la expropiación; lo anterior, señalando que para tal propósito se requiere Sentencia Judicial (inciso 3, artículo 30 de la Constitución

de 1886), no una decisión administrativa discrecional que es un proceso previo.

Pero en concepto de la Corte Suprema de Justicia, la facultad otorgada a las entidades de la rama ejecutiva del poder público para decretar la expropiación de bienes inmuebles urbanos y suburbanos, no implica que la Resolución por ellas dictada en cada caso, prive al propietario del Derecho sobre el inmueble afectado con la decisión en comento.

Más aún, estima la Corte que el citado Artículo 11 es solamente una de las tantas disposiciones incluidas en la Ley, más no la normatividad única o específica, toda vez que la Resolución expropiatoria por parte de la entidad administrativa interesada solo es viable una vez concluida sin éxito la etapa de negociación voluntaria.

Adicionalmente, al señalar que las disposiciones sobre desarrollo del procedimiento expropiatorio, expresan que al afectado en condición prioritaria se le realizará un proceso civil ante la autoridad competente; proceso éste cuyo comienzo requiere de la Resolución administrativa mediante la cual la entidad interesada manifiesta su voluntad expropiatoria (de la importancia de la resolución cuestionada), y que determina con la respectiva Sentencia; y que solo se transfiere el dominio del bien a dicha entidad, una vez registrada la Sentencia y con la entrega material del inmueble.

Para reiterar en lo pertinente lo antes dicho, la Alta Corporación considera que las Resoluciones emanadas de las entidades previstas en el Artículo objeto de demanda, no son más que instrumentos que agotan o ponen fin a la actuación administrativa que se adelantan, cuando resulta imposible concretar voluntariamente la enajenación del bien objeto de trámite; en consecuencia, se trata de instrumentos válidos, sin propósito diferente al de servir como fundamento material para iniciar el proceso expropiatorio ante la justicia civil.

¿Cuándo Procede la Expropiación Administrativa?

Este tipo de expropiación procede cuando después de 30 días hábiles de ejecutoria del respectivo Acto administrativo, no se haya llegado a un acuerdo formal para la adquisición voluntaria. En tal caso se expide un Acto de expropiación por la autoridad competente, el cual deberá indicar:

- 1) Los aspectos generales de toda resolución: entidad estatal, número consecutivo, lugar y fecha, el fundamento legal de las atribuciones, entre otros;
- 2) La identificación exacta del bien;
- 3) El valor y la forma de pago;
- 4) El uso que se le dará al bien;
- 5) La orden de inscripción ante la oficina de Registro de Instrumentos Públicos y;
- 6) La Ordenanza de notificación de los titulares del dominio o demás Derechos reales, con señalamiento de los Recursos que proceden.

Ejecutoriada la decisión administrativa, se trasladan a la entidad los Derechos reales, para lo cual se procede ante la oficina de Registro.

La entidad pone a disposición del propietario el valor correspondiente al porcentaje de contado; en caso contrario, la expropiación no produciría efectos.

Realizado el pago, la entidad puede reclamar la entrega material del bien, sin necesidad de intervención Judicial, es decir, sin la actuación de las autoridades de policía.

La entidad adquirente del bien expropiado contrae la obligación de usar el bien, para los fines previstos en el Acto administrativo. Dicha obligación deberá ser cumplida por esta entidad en un plazo no superior a los tres años, contados a partir de la fecha de la inscripción. En caso de que se presente un incumplimiento de esta obligación, el propietario del bien expropiado, a través de proceso abreviado que se surte ante el

Tribunal Administrativo en la Jurisdicción en que se encuentre el inmueble, puede solicitar que se le regrese la titularidad.

Expropiación de Inmuebles Afectados al Gravamen de Vivienda Familiar

El artículo 8 de la Ley 258 de 1996 señala que si se declara un bien de utilidad pública e interés social o se declara su afectación a obra o si se decreta la expropiación administrativa de un bien, esto impide su afectación a vivienda familiar, y permite que se levante este gravamen. La enajenación voluntaria debe realizarse con la firma de los cónyuges o compañeros permanentes.

Al respecto, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-192 de 1998 manifestó que en el caso de que estos dos gravámenes recayeran sobre un bien inmueble, no nos encontrábamos bajo una manera de desconocimiento a la institución familiar, sino que optando por un interés generalizado y utilizando las herramientas prestas al alcance, se debería asegurar a esta, una estabilidad en cuanto a su patrimonio, razón por la cual concurrirá una indemnización pecuniaria en términos de realidad, es decir, en dinero.

Etapas del Proceso de Expropiación Administrativa

La primera etapa es la negociación directa ente la entidad y el propietario, la Corte Constitucional en Sentencia C-1074 de 2002, al respecto señaló lo siguiente:

La etapa previa de negociación del proceso expropiatorio se inicia, tanto en el proceso por vía judicial como en el proceso por vía administrativa, con un acto administrativo que contiene la oferta de compra que se hace al propietario del bien cuya expropiación se requiere.

En el caso de la expropiación por vía administrativa, la etapa de oferta se inicia con el Acto que determina el carácter administrativo de la expropiación, y en el cual se le informa al particular la posibilidad de una negociación directa de compra del bien por el precio consignado en el mismo Acto administrativo, así como las condiciones de pago del precio de adquisición. De acuerdo con el artículo 66 de la Ley 388 de 1997 la determinación de expropiación por vía administrativa se toma por acto administrativo, el cual debe notificarse al titular del derecho de propiedad y se debe registrar en la Oficina de Instrumentos Públicos, y ese mismo acto es la oferta que realiza la administración para la enajenación voluntaria del bien.

La fijación del precio de oferta en la expropiación por vía administrativa se realiza de la misma manera que efectúa para la expropiación por vía judicial, es decir, a través de certificados de avalúo comercial del bien que lleven a cabo peritos privados o el Instituto Colombiano Agustín Codazzi. Y a pesar de que las normas se refieren al precio de oferta con relación sólo al avalúo comercial del bien, la Ley 338 en comento tiene en consideración la destinación económica de éste y su reglamentación urbanística en la fijación del precio de adquisición.

En un segundo momento, si no se logra acuerdo entre la entidad y el propietario, la Entidad Pública podrá hacer uso de todos los mecanismos administrativos para expropiar el bien, teniendo en cuenta que existen algunas circunstancias que deberá reestablecer previo a tomar posesión del mismo, como lo es el restablecimiento de derechos de ciertos grupos poblacionales desfavorecidos.

Retribución Económica de la Expropiación Administrativa

En el mismo acto en que se establezca la naturaleza administrativa de la expropiación se debe señalar el valor del precio de la indemnización al

cual tienen derecho los propietarios, “*el cual será igual al avalúo comercial*” (Ley 338 de 1997, art. 67). Así mismo se señalará la forma de pago.

La indemnización es pues una consecuencia de la facultad expropiatoria del Estado. Ella se explica por el deber de reparación que surge a raíz del ejercicio de dicha facultad: la producción de un daño generado por una actividad legítima de la Acción Administrativa (Corte Constitucional, 1994, Sentencia C-153).

Esta indemnización es una condición sin la cual no se puede denominar expropiación, ya que si no se da la misma o se da en un valor que resultaría irrisorio, podríamos estar hablando de una Nacionalización, que según algunos autores no reposaría únicamente sobre el factor industrial, sino en los inmuebles destinados a vivienda, razón por la cual gran parte de la Doctrina ha denominado este elemento como el elemento material garantizador de la expropiación.

La Constitución de 1991 trajo consigo la consideración de que cuando nos referimos al pago de la indemnización por los procesos de expropiación administrativa, no debemos abogar por el concepto de compensación, ya que como señaló la Corte Constitucional en Sentencia C-153 de 1994:

La indemnización no es compensatoria, esto es, ella no es un presupuesto o una condición de la indemnización que genera una compensación a cargo del Estado y a favor del expropiado, por el enriquecimiento patrimonial del primero. Si así fuera, la indemnización se fijaría con base en el valor objetivo del bien y no como ordena la Constitución, consultando los intereses de la comunidad y del afectado (Corte Constitucional, 1994, Sentencia C-153).

Pero el afectado con este proceso de expropiación, puede incoar el aparato Jurisdiccional en el evento en que considere que dicha compensación económica, no es el justo precio de su bien. Esta idea quedó plasmada en los debates que dieron pie al artículo 58 de nuestra Carta Magna, cuando

se plasmó que “*si el antiguo propietario no está conforme con el monto o con la forma de pago de esa compensación, entonces podrá reclamar por vía Judicial...*” (Escuin, 1999, p. 231).

Efectos de la Expropiación

Tal como lo señala el artículo 70 de la Ley 388, ejecutoriado el Acto administrativo que decreta la expropiación y no habiéndose interpuesto Recurso alguno o habiéndose decidido negativamente, todos los Derechos de propiedad y los Derechos reales, se transfieren a la entidad, previo cumplimiento del pago de la indemnización y la inscripción ante la respectiva oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

Como se puede observar, el principal efecto que produce la expropiación es la privación patrimonial, es decir, la sustracción de los derechos que se tenían sobre el bien objeto de la expropiación, con efectos *erga omnes*.

Conclusiones

La expropiación a nivel general, es una figura de vieja data en el Derecho, la cual ha servido para diversos propósitos a los Gobernantes, ya sea en la búsqueda de un mejoramiento mancomunado, planeamiento urbano o rural o simplemente tratar de resolver los problemas de desequilibrio social, pero que gracias a la evolución del pensamiento, a la búsqueda de garantías y a las mismas concepciones sociales, se ha revestido de condiciones que permiten llevar de manera más efectiva, ágil y segura para los ciudadanos, la realización de un procedimiento reglado.

Lo que debe llamarnos la atención en nuestra legislación interna, es que si bien es cierto que la Ley 9 de 1989 y la Ley 388 de 1997 avanzaron en cuanto al tema de la expropiación administrativa al estipular de manera general las pautas que se deben seguir en esta clase de procesos y bajo las cuales se debe desarrollar todas las etapas

de la expropiación, es necesaria una Ley particular que regule los procedimientos, garantías y motivos que den pie a la misma. En este caso, debe buscarse una unificación normativa de la materia, la cual ayudaría a desarrollar el tema de manera directa, acorde y eficaz.

La relativización de la propiedad privada ha ayudado a dar paso a métodos tales como la expropiación administrativa que se fundamenta en una celeridad y efectividad para desarrollar un proceso que podría adelantarse completamente en instancias Judiciales, pero que por lo mismo llevaría más tiempo. Es así como la administración en pro de estos fines y justificados en un interés general, busca utilizar esta clase de herramientas sin tener en cuenta que las mismas están llamadas a intervenir de manera excepcional. Por lo anterior, debe tenerse claros los parámetros bajo los cuales se fundamenta la expropiación administrativa para evitar desviaciones de poder, ya que como se ha señalado en el desarrollo del presente trabajo, los motivos de utilidad pública e interés social son demasiados genéricos y pueden verse utilizados como estandartes para beneficios personales, o para la búsqueda de diferentes propósitos, como se ha podido apreciar en la consagración de esta figura a través de nuestra historia legislativa.

En cuanto al tema de la indemnización, es interesante avanzar en la búsqueda de parámetros que nos ayuden a vislumbrar las características básicas por medio de las cuales se debe tener presente los intereses de la comunidad y de cómo se consultan los mismos, ya que como se ha señalado, tenemos una legislación que plantea los parámetros generales que se deben seguir, mas no consagra de los lineamientos que se deben tener presente en pro de velar por el interés de la comunidad, simplemente se conforma en estipular la salvaguarda del interés general. Si bien es cierto que bajo este último se resguarda el interés de la comunidad, también puede resultar un elemento peligroso en la medida que como se ha observado, este propósito puede ser utilizado de manera indebida.

Finalmente es necesario traer a colación la importancia de la etapa de negociación directa, ya que ésta es la que precede a la expropiación administrativa, y por tanto es la etapa en donde la parte expropiante y el afectado con la expropiación pueden llegar a una fórmula de arreglo. Aunque si bien es cierto que es una etapa obligatoria, debe reforzarse con una mayor cantidad de garantías en especial para el afectado con la expropiación. Lo anterior, debido a que se ha observado que esta etapa no obedece sino a un cumplimiento de las formalidades propias del procedimiento expropiatorio y no se toman en consideración muchos de los intereses de la parte afectada o de la comunidad para la reconsideración de la aplicación de la expropiación o del precio.

Referencias Bibliográficas

- Congreso de la República. (1989). *Ley 9, por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones*. Bogotá: Diario Oficial No. 38.650.
- Congreso de la República. (1991). *Ley 3, por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones*. Bogotá: Diario Oficial No. 39.631.
- Congreso de la República. (1996). *Ley 258, por la cual se establece la afectación a vivienda familiar y se dictan otras disposiciones*. Bogotá: Diario Oficial 42692 de octubre 18 de 1996.
- Congreso de la República. (1997). *Ley 388, por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones*. Bogotá: Diario Oficial No. 43.091.
- Congreso de la República. (2011). *Ley 1437, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Bogotá: Diario Oficial 47.956 de enero 18 de 2011.
- Congreso de la República. (2012). *Ley 1564, por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones*. Bogotá: Diario Oficial 48489 de julio 12 de 2012.
- Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. (1996). *Sentencia del 2 de septiembre, Rad. 876*. Actor: Ministro de Transporte.
- Corte Constitucional. (1994). *Sentencia C-153*. Bogotá. M. P. Alejandro Martínez Caballero.
- Corte Constitucional. (1994). *Sentencia C-370*. Bogotá. M.P. Fabio Morón Díaz.
- Corte Constitucional. (1994). *Sentencia T-284*. Bogotá. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.
- Corte Constitucional. (1998). *Sentencia C-192*. Bogotá: M.P. José Gregorio Hernández Galindo.
- Corte Constitucional. (1999). *Sentencia C-595*. Bogotá. M.P. Carlos Gaviria Díaz.
- Corte Constitucional. (2002). *Sentencia C-1074*. Bogotá. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
- Decreto Municipal de Medellín 0543 de 2013 (compensaciones)
- Escuin P., V. (1999). *Comentarios a la Ley de Expropiación Forzosa*. Madrid: Ediciones Civitas.
- Hernández Q., H. (2011). Evaluación histórica del delito de urbanización ilegal. *Cuadernos de Derecho Penal Económico*, (6).
- Maldonado C., M. (2001). *La propiedad en la Constitución Colombiana de 1991. Superando la tradición del Código Civil*. Bogotá: Universidad de Los Andes.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2013). *Decreto 199, por el cual se reglamentan las condiciones para la concurrencia de terceros en la adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria y expropiación por vía judicial o administrativa*. Disponible en <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2013/Documents/FEBRERO/12/DECRETO%20199%20DEL%2012%20DE%20FEBRERO%20DE%202013.pdf>

- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2015). *Expropiación por vía administrativa*. Disponible en http://www.cortolima.gov.co/SIGAM/nuevas_guias/caja_herramientas/Caja/ig/ig_III_3_4.htm
- Quintero P., M., y Ospina C., A. (1999). *¿En la expropiación administrativa colombiana, llevada en el municipio de Medellín, se presenta violación al debido proceso?* Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Ramírez A., O. (2011). La expropiación por motivos de utilidad pública e interés social en Colombia: ¿una vulneración flagrante al derecho de propiedad? *Principia iuris*, 15(15), 61-84.
- Turbay Q., J. (1999). *La Expropiación en el derecho colombiano. El artículo 58 de la Constitución Política y sus reformas*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Derecho.
- Valencia A., G. (2012). El derecho de propiedad: del más sagrado de los derechos a mera garantía institucional. Un recorrido desde el viejo contractualismo al nuevo constitucionalismo latinoamericano. *Revista Electrónica de la Facultad de Derecho y Ciencias Política de la Universidad de Antioquia*, (11), 1-23.