

**LA EXPROPIACIÓN EN COLOMBIA, UNA VISIÓN NORMATIVA  
Y JURISPRUDENCIAL**

**MARIO ALFONSO ÁLVAREZ MONTOYA  
CARLOS MARIO VÉLEZ MISAS**

**UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA  
ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS  
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO  
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO PRIVADO  
MEDELLÍN  
2012**

**LA EXPROPIACIÓN EN COLOMBIA, UNA VISIÓN NORMATIVA Y  
JURISPRUDENCIAL**

**MARIO ALFONSO ÁLVAREZ MONTOYA  
CARLOS MARIO VÉLEZ MISAS**

**Trabajo de grado para optar al título de Especialista en Derecho  
Administrativo y Especialista en Derecho Privado**

**Director  
HERNÁN VALENCIA RESTREPO  
Magíster en Derecho Privado**

**UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA  
ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS  
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO  
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO PRIVADO  
MEDELLÍN  
2012**

**Nota de aceptación**

---

---

---

---

\_\_\_\_\_  
**Presidente del jurado**

\_\_\_\_\_  
**Jurado**

\_\_\_\_\_  
**Jurado**

**Medellín, 2 de marzo de 2012**

## CONTENIDO

	pág.
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>10</b>
<b>1. PRELIMINARES</b>	<b>12</b>
<b>1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA</b>	<b>12</b>
<b>1.2. OBJETIVOS DEL PROYECTO</b>	<b>13</b>
<b>1.2.1. Objetivo general</b>	<b>13</b>
<b>1.2.2. Objetivos específicos</b>	<b>13</b>
<b>1.3. MARCO DE REFERENCIA</b>	<b>13</b>
<b>1.4. HIPÓTESIS</b>	<b>16</b>
<b>2. METODOLOGÍA</b>	<b>17</b>
<b>3. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA EXPROPIACIÓN Y EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL EN COLOMBIA</b>	<b>18</b>
<b>3.1. CONCEPTO</b>	<b>18</b>
<b>3.2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA</b>	<b>20</b>
<b>4. CONSAGRACIÓN LEGAL DE LA EXPROPIACIÓN Y PROCEDIMIENTOS APLICABLES</b>	<b>26</b>
<b>4.1. ALGUNAS CONSAGRACIONES LEGALES DE DECLARATORIA DE UTILIDAD PÚBLICA O INTERÉS SOCIAL</b>	<b>27</b>
<b>4.1.1. El Código de Petróleos (Decreto 1056 de 1953, 20 de abril)</b>	<b>27</b>
<b>4.1.2. El Código de Minas Código de minas, Ley 685 de 2001, (agosto 15)</b>	<b>29</b>

	pág.
4.1.3. En el mismo orden de ideas el Código de Recursos Naturales (Decreto Ley 2811 de 1974)	29
4.1.4. La Ley 56 de 1981	30
4.1.5. El Código de Régimen Municipal Decreto 1333 de 1986	31
4.1.6. La ley 9 de 1989, modificada por la Ley 388 de 1997	31
4.1.7. La ley 41 de 1993	32
4.1.8. La ley 128 de 1994	33
4.1.9. Ley 142 de 1994 de Servicios Públicos Domiciliarios	33
4.1.10. La Ley 160 de 1994	34
4.2. EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO	34
4.2.1. Regla general establecida por el Código de Procedimiento Civil	35
4.2.2. Procedimiento expropiatorio de la Ley 160 de 1994 (Agrario)	36
4.2.3. Procedimiento expropiatorio judicial de Reforma Urbana (Leyes 9 de 1989 y 388 de 1997)	38
4.2.4. Procedimiento expropiatorio administrativo de Reforma Urbana Ley 388 de 1997	40
5. BREVE RESEÑA JURISPRUDENCIAL DE LA EXPROPIACIÓN COMO AFECTACIÓN A LA PROPIEDAD EN COLOMBIA	42
5.1. LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL	42
5.1.1. C-216-93	42
5.1.2. C-153-94	50
5.1.3. C-179-1994	52
5.1.4. Sentencia No. C-370/94	52
5.1.5. Sentencia No. C-389/94	54
5.1.6. Sentencia No. C-428/94	56
5.1.7. Sentencia No. C-106/95	57
5.1.8. Sentencia C-358/96	58

	pág.
<b>5.1.9. Sentencia C-379/96</b>	<b>59</b>
<b>5.1.10. Sentencia C-531/96</b>	<b>59</b>
<b>5.1.11. Sentencia C-008/97</b>	<b>60</b>
<b>5.1.12. Sentencia C-374/97</b>	<b>60</b>
<b>5.1.13. Sentencia C-127/98</b>	<b>66</b>
<b>5.1.14. Sentencia C-059/01</b>	<b>67</b>
<b>5.1.15. Sentencia C-158/02</b>	<b>69</b>
<b>5.1.16. Sentencia C-294/02</b>	<b>71</b>
<b>5.1.17. Sentencia C-1074/02</b>	<b>72</b>
<b>5.1.18. Sentencia C-229/03</b>	<b>82</b>
<b>5.1.19. Sentencia C-740/03</b>	<b>84</b>
<b>5.1.20. Sentencia C-961/03</b>	<b>86</b>
<b>5.1.21. Sentencia C-864/04</b>	<b>88</b>
<b>5.1.22. Sentencia C-474/05</b>	<b>88</b>
<b>5.1.23. Sentencia C-119/06</b>	<b>91</b>
<b>5.1.24. Sentencia C-476/07</b>	<b>93</b>
<b>5.1.25. Sentencia C-831/07</b>	<b>94</b>
<b>5.1.26. Sentencia C-750/08</b>	<b>96</b>
<b>5.1.27. Sentencia C-031/09</b>	<b>98</b>
<b>5.1.28. Sentencia C-133/09</b>	<b>100</b>
<b>5.1.29. Sentencia C-150/09</b>	<b>101</b>
<b>5.1.30. Sentencia C-446/09</b>	<b>102</b>
<b>5.1.31. Sentencia C-608/10</b>	<b>104</b>
<b>5.1.32. Sentencia C-227/11</b>	<b>108</b>
<b>5.1.33. Sentencia C-459/11</b>	<b>115</b>
<b>5.2. LA JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA</b>	<b>119</b>

	pág.
5.2.1. Sección Primera, Radicación número: 4207. 1997	119
5.2.2. Sección Primera, Radicación número: 4341. 1997	121
5.2.3. Sección Primera, Radicación número: 25000-23-24-000-1996-8166-01(5595). 2001	121
5.2.4. Sección Tercera, Radicación número: 73001-23-31-000-1995-3642-01(13642). 2002	123
5.2.5. Sección Tercera, Radicación número: 05001-23-26-000-1994-0718-01(15095). 2003	126
5.2.6. Sección Tercera, Radicación número: 170012331000199102819-01 (13.674). 2005	126
5.2.7. Sección Tercera, Radicación número: 08001-23-31-000-1981-05570-01(19484). 2006	129
5.2.8. Sección Tercera, Radicación Número: 08001-23-31-000-1981-5570-01. 2006	131
5.2.9. Sección Primera, Radicación número: 25000-23-24-000-2004-90065-03. 2008	132
5.2.10. Sección Primera, Radicación número: 25000-23-24-000-2008-00434-01. 2009	134
5.2.11. Sección Primera, Radicación número: 05001-23-31-000-2005-03509-01. 2009	136
5.2.12. Sección Tercera, Radicación número: 05001-23-26-000-1999-03867-01(20528). 2009	140
5.2.13. Sección Tercera, Radicación número: 63001-23-31-000-1998-00622-00(16980). 2009	142
5.2.14. Sección Primera, Radicación número: 25000-23-24-000-2002-00708-01. 2011	142
<b>6. CONCLUSIONES</b>	<b>145</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>147</b>

## RESUMEN

El presente trabajo tuvo por objetivos la determinación del contenido de la expropiación en Colombia, su régimen jurídico y la concepción jurisprudencial al respecto. Para alcanzar esas metas se recurrió al análisis normativo y jurisprudencial concluyéndose que se trata de una figura limitante del derecho de propiedad que la ejerce la administración pública mediante un procedimiento complejo (que puede ser judicial o administrativo) y que busca conjugar los intereses generales, la utilidad pública y el interés particular.

Todo trámite expropiatorio exige que previamente a la declaratoria de utilidad pública o de interés social por parte de la administración, éstos se encuentren definidos en la legislación. El trámite expropiatorio varía según sea el objeto que se trate, es decir, existen unas particularidades específicas para el caso de petróleos, minas, régimen agrario, reforma urbana y uno genérico para otras obras públicas.

**Palabras clave:** Expropiación, Confiscación; Utilidad Pública; Interés Social; Indemnización.



## **ABSTRACT**

The objective of this work is the determination of the content of expropriation in the Colombian legal system and the judicial precedent. To achieve these goals, we used analysis of the law and judgements. In conclusion expropriation is a way of limiting property rights. This mechanism is used by public administration through a complex procedure (administrative or judicial). Its objective is to balance general interest, public interest and private property.

Each expropriation case previously requires a public utility statement or a social interest by the administration. This statement is defined in the law. The expropriation procedure is variable depending on the object that will be expropriated. There are specific regulations for oil, mines, country lands, city lands, and in general public works.

**Key words:** Expropriation; Confiscation; Public Utility; Social Interest; Just Compensation.

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo, pretende brindar al lector una aproximación normativa y jurisprudencial de la expropiación en Colombia, por cuanto el derecho de propiedad se ha constituido, desde los tiempos del liberalismo clásico, en uno de los pilares filosóficos y políticos del sistema económico capitalista occidental en el que se enmarca nuestro país.

Se busca entonces, determinar la evolución del marco jurídico, partiendo desde la Gran Colombia en 1821, pasando por los distintos estatutos normativos del siglo XIX, concluyendo en la Constitución actual de 1991; Este breve repaso, histórico brindará al lector el escenario en el que normativamente se aplica la figura, llevando a cabo algunas reflexiones específicas en cuanto a las instituciones, procedimientos referentes a la expropiación.

La metodología para efectuar el análisis, será la del análisis dogmático y documental, teniendo como punto de partida el régimen Constitucional, pasando por el marco legislativo y abordando algunas visiones de la jurisprudencia tanto Constitucional como administrativa con respecto al tema. El análisis documental toma como fuente primordial los textos normativos y jurisprudenciales.

El trabajo se encuentra dividido en tres partes, conceptualización y evolución histórica; en segundo lugar la jurisprudencia constitucional y la tercera parte corresponde a la posición de la jurisprudencia administrativa.

En el primer capítulo, se aborda el concepto, la evolución histórica y los procedimientos que dan lugar a la aplicación de la expropiación con sus particularidades y funcionarios competentes.

El segundo capítulo aborda la reseña de todas las sentencias proferidas por la H. Corte Constitucional desde 1992 hasta el año 2011, en donde compara la figura de la expropiación con otras limitaciones al derecho de propiedad tales como la confiscación, la extinción de dominio, el decomiso entre otros.

Y para concluir, el tercer capítulo reseña las sentencias proferidas por el H. Consejo de Estado en materia de expropiación, donde aborda los distintos

regímenes jurídicos que permiten la aplicación de la figura, y se estudia el problema de los actos controlables por la jurisdicción contencioso administrativa y las decisiones expropiatorias que debe proferir la jurisdicción ordinaria en lo civil.

## **1. PRELIMINARES**

En este capítulo se retoma la información presentada en el anteproyecto y se mejora con el fin de hacer una presentación clara de lo que se aprobó y lo que se realizó.

### **1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

Con la expedición de la Constitución de 1.991, se produjeron grandes cambios institucionales en nuestra República. Dentro de ese proceso se incluyó uno fundamental en la jurisdicción: la creación de la Corte Constitucional como organismo autónomo encargado de la guarda de la Carta Magna, y unificador de doctrina en materia de acción de tutela, que le imprimió una nueva visión y enfoque a la interpretación del derecho conforme a los postulados de tal.

Con el cambio constitucional los derechos fundamentales pasaron de ser una mera declaración de buenas intenciones por parte del Estado para transformarse en el reflejo viviente de la Constitución en la sociedad, y una de las partes más operantes de la misma. De una concepción de los derechos similar a la de Dios en el medioevo (en las alturas, lejos del hombre), se evolucionó a una visión renacentista con una gran carga de humanismo, en donde al hombre no sólo se le reconocieron unos derechos inalienables sino que, además, se dotaron de garantías efectivas para su respeto, porque se llegó a la conclusión de que derechos sin mecanismos de protección, no son derechos.

El derecho de propiedad, desde la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1.789, se ha considerado como un atributo natural del ser humano y como un derecho equiparable, en su entidad, a la igualdad o la libertad, y, por ello, es necesario estudiar la jurisprudencia constitucional para determinar claramente el contenido y los alcances de este derecho consagrados en el Estatuto Fundamental.

En ejercicio de sus funciones, la Corte Constitucional ha proferido gran cantidad de sentencias tanto de constitucionalidad como de revisión de tutelas, con lo que se ha producido un cambio radical en la forma de

concluirse, interpretarse y, en general, considerarse el derecho. Ahora, el papel que cumple la jurisprudencia, como fuente de derecho, es vital en cualquier proceso de aplicación o de investigación jurídicas, y, por lo tanto, se hace necesario, para cualquier actividad relacionada con el derecho, conocer los antecedentes presentados en las decisiones judiciales para lograr una correcta interpretación.

Con esos antecedentes es necesario preguntarse si, desde la promulgación de la Constitución Política que nos rige desde 1.991, en el concepto de expropiación propiedad, su contenido, características y procedimientos siguen siendo los mismos o si, por el contrario existe un cambio normativo y jurisprudencial en estos tópicos, que haga necesaria replantear la forma como se debe estudiar esta limitación al derecho de propiedad y su aplicación en la realidad.

## **1.2. OBJETIVOS DEL PROYECTO**

### **1.2.1. Objetivo general**

Delimitar con certeza el contenido concreto de la figura de la expropiación a la luz de la legislación y jurisprudencia, establecer las condiciones de su ejercicio.

### **1.2.2. Objetivos específicos**

- Determinar el régimen jurídico relativo a la expropiación en Colombia.
- Determinar los tipos de expropiación existente en Colombia.
- Comparar la jurisprudencia en materia de expropiación tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado para establecer el contenido de la figura desde la visión de los altos operadores judiciales.

## **1.3. MARCO DE REFERENCIA**

A fin de encontrar el concepto y las líneas de interpretación acerca del derecho de propiedad, será necesario revisar las sentencias proferidas por la Corte Constitucional en esos aspectos y que son:

## **Normas Constitucionales:**

Colombia. Constitución de la República de Colombia, 6 de Octubre de 1821.

Colombia. Constitución de la República de Colombia, 29 de abril de 1830.

Colombia. Constitución del Estado de la Nueva Granada, 29 de febrero de 1832.

Colombia. Constitución Política de la República de la Nueva Granada, 20 de abril de 1843.

Constitución Política de la Nueva Granada, 20 de mayo de 1853.

Colombia. Constitución Política para la Confederación Granadina, 22 de mayo de 1858.

Colombia. Constitución de los Estados Unidos de Colombia, 8 de mayo de 1863.

Colombia. Constitución de la República de Colombia, 4 de agosto de 1886.

Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. Acto Reformatorio Número 6, Por el cual se sustituye el artículo 32 de la Constitución Nacional. 5 de abril de 1905.

Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. Acto Legislativo Número 3. Reformatorio de la Constitución Nacional. (31 de octubre de 1910.

Colombia. Congreso de la República. Acto Legislativo Número 1. Reformatorio de la Constitución, (5 de agosto de 1936),

Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de Colombia 1991.

## **Legislación.**

Colombia. Presidencia de la República. Código de Petróleos (Decreto 1056 de 1953, 20 de abril),

Colombia. Presidencia de la República. Código de Procedimiento Civil. Decretos 1400 y 2919 de 1970.

Colombia. Presidencia de la República. Código de Recursos Naturales. Decreto Ley 2811 de 1974.

Colombia. Congreso de la República. Ley 56 de 1981. Por la cual se dictan normas sobre obras públicas de generación eléctrica, y acueductos, sistemas de regadío y otras y se regulan las expropiaciones y servidumbres de los bienes afectados por tales obras.

Colombia. Presidencia de la República. Código de Régimen Municipal. Decreto-Ley 1333 de 1986.

Colombia. Congreso de la República. Ley 9 de 1989. Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compra y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones

Colombia. Congreso de la República. Ley 41 de 1993, Por la cual se organiza el subsector de adecuación de tierras y se establecen sus funciones.

Colombia. Congreso de la República. Ley 128 de 1994 Orgánica de Áreas Metropolitanas.

Colombia. Congreso de la República. Ley 142 de 1994 de Servicios Públicos Domiciliarios.

Colombia. Congreso de la República. Ley 160 DE 1994, por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.

Colombia. Congreso de la República. Ley 388 de 1997. Por el cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.

#### **Jurisprudencia Corte Constitucional:**

Sentencia C-216/93. Santa Fe De Bogotá. 1993.

Sentencia C-153/94. Santa Fe De Bogotá. 1994.

Sentencia C-179/94. Santa Fe De Bogotá. 1994.

Sentencia C-370/94. Santa Fe De Bogotá. 1994.

Sentencia C-389/94. Santa Fe De Bogotá. 1994.

Sentencia C-428/94. Santa Fe De Bogotá. 1994.

Sentencia C-106/95. Santa Fe De Bogotá. 1995.

Sentencia C-358/96. Santa Fe De Bogotá. 1996

Sentencia C-379/96. Santa Fe De Bogotá. 1996

Sentencia C-531/96. Santa Fe De Bogotá. 1996

Sentencia C-008/97. Santa Fe De Bogotá. 1997.

Sentencia C-374/97. Santa Fe De Bogotá. 1997.

Sentencia C-127/98. Santa Fe De Bogotá. 1998.

### **Jurisprudencia Consejo de Estado.**

Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Radicado Número: 1997-4207. Santa Fe De Bogotá. 1997.

Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Radicado Número 1997-4341. Santa Fe De Bogotá. 1997.

## **1.4. HIPÓTESIS**

A pesar de los cambios fundamentales en las instituciones y derechos desde de la expedición de la Constitución Política de 1.991, en el campo de la expropiación no se han presentado trascendentales modificaciones en cuanto al contenido; simplemente se han agregado dos matices nuevos: la función ecológica inherente a la propiedad; y la consideración de la propiedad como derecho fundamental, protegible por la vía de la acción de tutela, siempre y cuando esté unido a otro derecho o sea necesario para proteger los mismos. Los cambios se han presentado en cuando a la aparición de nuevos procedimientos expropiatorios.



## **2. METODOLOGÍA**

Como puede observarse desde los objetivos planteados para la presente investigación, el nivel de estudio que se realizará comprende dos momentos: En primer lugar, para determinar los procedimientos expropiatorios existentes la legislación; y con base en éste se iniciará la segunda parte del trabajo, consistente en el sondeo jurisprudencial tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado.

En primer lugar, se efectuará un análisis normativo con el fin de establecer el marco jurídico en el que se desarrolla la expropiación en Colombia.

Luego se procederá a recopilar las sentencias de la Jurisdicción Constitucional y de la Jurisdicción Administrativa con el fin de extractar de ellas los aspectos más relevantes. En ese formato se analizarán los siguientes tópicos: clase de sentencia, (si crea o si recopila jurisprudencia), definiciones y alcances, otros conceptos jurídicos relevantes entre otros.

### 3. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA EXPROPIACIÓN Y EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL EN COLOMBIA

#### 3.1. CONCEPTO

El liberalismo tanto político como económico, se edificó a partir de un pilar fundamental: la protección a la propiedad privada, al considerarla como anterior y superior al Estado, y por ello proscribió toda forma de confiscación, siendo antecedente de ésta declaración política, la Carta Magna de Inglaterra de 1215, materializándose en el siglo XVIII en Constitución de los Estados Unidos de 1787 a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

El Diccionario de la Lengua Española, de la Real Academia Española en su vigésima edición plantea el significado de la palabra expropiación de la siguiente manera<sup>1</sup>: “Expropiar: (de ex y propio.) Desposeer de una cosa a su propietario, dándole en cambio una indemnización, salvo los casos excepcionales. Se efectúa legalmente por motivos de utilidad pública”.

Sin embargo, la expropiación no se constituye en el único medio de privación del derecho de propiedad, por cuanto las figuras de la extinción de dominio y la confiscación también efectúan un despojo pero bajo fundamentos diferentes. La primera proscriba en casi todos los ordenamientos por ser considerada como una manifestación de arbitrariedad estatal; mientras que la extinción se ha considerado como la cesación o fin del derecho de propiedad sobre un determinado bien, precedida de un proceso judicial, donde el afectado tiene la oportunidad de defender su derecho ante el Estado.

Desde la antigua Roma el derecho de dominio ha sido considerado como un derecho perpetuo, es decir que con el simple paso del tiempo no se extingue, pero dentro de la evolución del derecho, y acorde con las tendencias sociales que han inspirado los ordenamientos jurídicos desde finales del siglo XIX, figuras como las obligaciones sociales que comporta la propiedad, la

---

<sup>1</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la lengua española.. 20a. ed. Madrid: Espasa-Calpe, 1984. p. 622. Tomo III.

solidaridad comunitaria, han venido desarrollándose e imponiéndose en las legislaciones.

En Colombia la figura de la extinción del dominio, se ha ido introduciendo atendiendo razones político-sociales, que se han plasmado en normas de reforma agraria, reforma urbana, y recientemente para casos de delitos; como en el caso del artículo 34 inciso segundo de la Constitución de 1991: “...No obstante, por sentencia judicial se declarará extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del tesoro público o con grave deterioro de la moral social”.

En la Sentencia C-227 de 2011<sup>2</sup>, la Corte Constitucional definió la expropiación como: “una operación de derecho público por la cual el Estado obliga a un particular a cumplir la tradición del dominio privado al dominio público de un bien, en beneficio de la comunidad y mediante una indemnización previa...”, “...cuando un particular se ve constreñido por el Estado a transferirle una porción de su patrimonio por motivos de utilidad pública o de interés social debidamente determinados por el legislador, tiene derecho al pago de una indemnización previa, que comprenda tanto el valor del bien expropiado, como el que corresponda a los demás perjuicios que se le hubieren causado, tal como lo ha precisado la Corte Constitucional y el Consejo de Estado...”.

De una manera similar, la en el año de 1993, la Corte Constitucional, diferenció la expropiación de las figuras de la confiscación y de la extinción de dominio, cuando a través de la sentencia C-216 de 1993<sup>3</sup>, afirmó: “La conversión de la propiedad privada en pública por motivos de utilidad pública o de interés social, que es lo característico de la expropiación, es una consecuencia derivada de la concurrencia de tales razones -genéricamente previstas por el legislador en un caso concreto, como culminación de un proceso y mediante sentencia judicial e indemnización previa, salvo las excepciones que la Carta Política establece-, de tal manera que no se aplica a título de sanción por la conducta del propietario sino en desarrollo del principio Constitucional de prevalencia del interés común sobre el particular, que debe ceder ante aquel en caso de conflicto. La confiscación y la extinción del dominio son sanciones aplicadas al propietario, pero tampoco tienen idéntico sentido ni obedecen a las mismas causas. La primera -excluida de nuestro ordenamiento jurídico- representa el absoluto despojo de la propiedad por acto del Estado que se impone a título de pena y sin compensación alguna. La segunda, que en el actual sistema tiene varias expresiones, se produce a raíz de la realización de ciertos supuestos de hecho establecidos por el Constituyente o el legislador”.

---

<sup>2</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-227 de 2011.

<sup>3</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-216 de 1993.

A manera de síntesis, se extrae un concepto de la Corte Constitucional en el que se establece la diferenciación entre la confiscación y la extinción del dominio en la sentencia C-066 de 1993<sup>4</sup>: “... En cambio, la confiscación y la extinción del dominio son sanciones aplicables al propietario, pero tampoco tienen idéntico sentido ni obedecen a las mismas causas. La primera -excluida de nuestro ordenamiento jurídico- representa el absoluto despojo de la propiedad por acto del Estado que se impone a título de pena y sin compensación alguna. La segunda, en el actual sistema tiene varias expresiones, se produce a raíz de la realización de ciertos supuestos de hecho establecidos por el constituyente o legislador. Según el artículo 34 de la Constitución, que establece una de sus formas, tal sanción se aplica como consecuencia, de la adquisición del bien mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro Público o con grave deterioro de la moral social. La declaratoria de la extinción del dominio en este caso requiere declaración judicial.

Pero también puede ocurrir que se extinga la propiedad por el incumplimiento de la función social y de las obligaciones inherentes al reconocimiento Constitucional de ese derecho..”.

Continúa la Corte Constitucional diciendo<sup>5</sup>: “... Dentro de esa concepción, la extinción del dominio no es otra cosa que la pérdida del derecho a partir de su no ejercicio, con sacrificio del interés individual y del colectivo, o de su ejercicio inconstitucional, por arbitrario y egoísta..”.

Adicionalmente la extinción de dominio se reguló legislativamente por intermedio de la Ley 333 de 1.996 y luego por la 793 de 1997, donde adicionalmente se introdujeron los procedimientos necesarios para su aplicación.

Como pudo observarse, luego de este brevísimo repaso, la expropiación no es más que la pérdida del dominio de un bien de propiedad particular en favor del Estado, por razones de utilidad pública o de interés social, y en ningún momento constituye una sanción (entendida como pena), sino una carga o compromiso que deben soportar todos los habitantes del territorio colombiano, en virtud de las obligaciones sociales que comporta el derecho de propiedad.

### **3.2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA**

Desde el surgimiento de la República en 1810 (para algunos 1811), luego del

---

<sup>4</sup> COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-066 de 1993. Gaceta Constitucional. Bogotá: Imprenta Nacional, 1993. P. 86 y s.s. Tomo VI.

<sup>5</sup> *Ibíd.*, p. 87.

oprobioso juicio a Antonio Nariño\*, en todas las cartas Constitucionales se proscribió toda forma de confiscación a saber:

- Constitución de la República de Colombia, (6 de Octubre de 1821). Artículo 177. “Ninguno podrá ser privado de la menor porción de su propiedad, ni ésta será aplicada a usos públicos, sin su propio consentimiento, o el del Cuerpo Legislativo; cuando alguna pública necesidad legalmente comprobada exigiere que la propiedad de algún ciudadano se aplique a usos semejantes, la condición de una justa compensación debe presuponerse”.
- Constitución de la República de Colombia, (29 de abril de 1830). Artículo 146: “Ningún colombiano puede ser privado de su propiedad, ni ésta aplicada a ningún uso público, sin su consentimiento. Cuando el interés público legalmente comprobado así lo exija, el propietario recibirá previamente una justa compensación”.
- Constitución del Estado de la Nueva Granada, (29 de febrero de 1832). Artículo 193: “A excepción de las contribuciones establecidas con arreglo a esta Constitución o a las leyes, ningún granadino será privado de la menor porción de su propiedad, ni ésta aplicada a ningún uso público sin su propio consentimiento. Cuando alguna pública necesidad, legalmente comprobada, exigiere que la propiedad de algún granadino se aplique a usos semejantes, la condición de una justa compensación debe presuponerse”.
- Constitución Política de la República de la Nueva Granada, (20 de abril de 1843). Artículo 162: “A excepción de las contribuciones establecidas por la ley, ningún granadino será privado de parte alguna de su propiedad para aplicarla a usos públicos, sin su libre consentimiento, a menos que alguna pública necesidad, calificada tal con arreglo a la ley, así lo exija, en cuyo caso debe ser indemnizado de su valor”.
- Constitución Política de la Nueva Granada, (20 de mayo de 1853), Artículo 3: “La inviolabilidad de la propiedad; no pudiendo, en consecuencia, ser despojado de la menor porción de ella sino por vía de contribución general, apremio o pena, según la disposición de la ley, y mediante una previa y justa indemnización, en el caso especial de que sea necesario aplicar a algún uso público la de algún particular. En caso de guerra esta indemnización puede no ser previa”.

---

\* A quien no sólo condenaron, por traducir los derechos del hombre y el ciudadano, sino que además le confiscaron todos sus bienes. Igual suerte corrió su defensor.

Obsérvese como hasta este punto de la evolución, el único factor limitante o condicionante de la expropiación previa lo constituye un evento de guerra, que por el riesgo mismo para la existencia del Estado, permite la expropiación con indemnización posterior. No obstante, los eventos históricos posteriores (la llamada crisis del medio siglo) precipitaron una serie de acontecimientos que acercaron a la expropiación a figuras como los monopolios o la valorización. Pero siempre salvaguardando el hecho de que la expropiación se impusiera por vía judicial.

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA LA CONFEDERACIÓN GRANADINA, (22 de mayo de 1858). Artículo 56: “La Confederación reconoce a todos los habitantes y transeúntes:

...

3°. La propiedad, no pudiendo ser privados de ella sino por vía de pena o contribución general con arreglo a las leyes; y cuando así lo exija algún grave motivo de necesidad pública judicialmente declarado, y previa indemnización.

En caso de guerra, la indemnización puede no ser previa, y la necesidad de la expropiación puede ser declarada por autoridades que no sean del orden judicial.

Por lo dispuesto en este inciso no se entiende que pueda imponerse la pena de confiscación en caso alguno.

...

6°. La libertad de ejercer su industria y de trabajar sin usurpar la industria cuya propiedad hayan garantizado temporalmente las leyes a los autores de inventos útiles, ni las que se reserven la Confederación y los Estados como arbitrios rentísticos, ni embarazar las vías de comunicación, ni atacar la salubridad”.

- Constitución de los Estados Unidos de Colombia, (8 de mayo de 1863), Artículo 15: “Es base esencial e invariable de la Unión entre los Estados el reconocimiento y la garantía, por parte del Gobierno general y de los Gobiernos de todos y cada uno de los Estados, de los derechos individuales que pertenecen a los habitantes y transeúntes en los Estados Unidos de Colombia, a saber:

...

5°. La propiedad; no pudiendo ser privado de ella sino por pena o contribución general, con arreglo a las leyes, o cuando así lo exija algún grave motivo de necesidad pública, judicialmente declarado, y previa indemnización.

En caso de guerra la indemnización puede no ser previa, y la necesidad de la expropiación puede ser declarada por autoridades que no sean del orden judicial.

Lo dispuesto en este inciso no autoriza para poner pena de confiscación en ningún caso”.

En este momento histórico se produce un cambio drástico cuando con ocasión los eventos presentados durante las guerras de 1861 y 1885 generando cambios en la expropiación, permitiendo incluso que fuera decretada y practicada por funcionarios de la administración con decreto posterior de la indemnización, relativizando así la protección al derecho de propiedad, y en algunos casos llegándose a utilizar como herramienta de persecución política, como ocurrió en los tiempos de la llamada regeneración a partir de 1886.

- Constitución de la República de Colombia, (4 de agosto de 1886), Artículo 32: “En tiempo de paz nadie podrá ser privado de su propiedad, en todo ni en parte, sino por pena o apremio, o indemnización, o contribución general, con arreglo a las leyes.
- Por graves motivos de utilidad pública, definidos por el Legislador, podrá haber lugar a enajenación forzosa, mediante mandamiento judicial, y se indemnizará el valor de la propiedad antes de verificar la expropiación”.
- Artículo 33. “En caso de guerra y sólo para atender al restablecimiento del orden público, la necesidad de una expropiación podrá ser decretada por autoridades que no pertenezcan al orden judicial, y no ser previa la indemnización.
- En el expresado caso la propiedad inmueble sólo podrá ser temporalmente ocupada, ya para atender a las necesidades de la guerra, ya para destinar a ella sus productos, como pena pecuniaria impuesta a sus dueños conforme a las leyes.
- La nación será siempre responsable por las expropiaciones que el Gobierno haga por sí o por medio de sus agentes”.
- Artículo 34. “No se podrá imponer pena de confiscación”.

Durante el gobierno del General Rafael Reyes (1904-1909), se efectuaron unas modificaciones a las disposiciones constitucionales en materia de derecho de propiedad, que si bien como normas fueron derogadas, su contenido se mantuvo en la reforma Constitucional de 1910, al crear la figura de la valorización como una limitación.

- Acto Reformatorio Número 6 Por el cual se sustituye el artículo 32 de la Constitución Nacional, (5 de abril de 1905). Artículo único: “En tiempo de paz nadie podrá ser privado de su propiedad, en todo ni en parte, sino en los casos siguientes con arreglo a leyes expresas:

Por contribución general;

Por motivos de utilidad pública, definidos por el Legislador, previa indemnización, salvo el caso de la apertura y construcción de vías de comunicación, en el cual se suponen que el beneficio que derivan los predios atravesados es equivalente al precio de la faja de terreno necesaria para la vía; pero si se comprobare que vale más dicha faja, la diferencia será pagada”.

- Acto Legislativo Número 3 Reformatorio de la Constitución Nacional, (31 de octubre de 1910), En el nombre de Dios, fuente suprema de toda autoridad, LA ASAMBLEA NACIONAL DE COLOMBIA, DECRETA: Artículo 5: “En tiempo de paz nadie podrá ser privado de su propiedad en todo o en parte, sino por pena o apremio, o indemnización, o contribución pública, definidos por el legislador, podrá haber enajenación forzosa mediante mandamiento judicial, y se indemnizará el valor de la propiedad antes de verificarse la expropiación”.

En 1936 ocurre un cambio drástico, por cuanto se introdujeron nuevos supuestos para la expropiación derivados de un concepto de función social de la propiedad, llegando incluso a consagrar un modelo de “expropiación sin indemnización por motivos de equidad”, que exigía para su aplicación que previamente el Congreso la impusiera por una ley votada con mayoría absoluta (misma que se exigía para la reforma a la Constitución). Pero debe advertirse que esta figura nunca operó; pero sí se permitió la aplicación de la expropiación a favor de particulares cuando éstos realizaban actividades que se consideraban como de interés social.

- Acto Legislativo Número 1. Reformatorio de la Constitución, (5 de agosto de 1936), EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA: Artículo 10: “Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles, por personas naturales o jurídicas, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones.



Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación, mediante sentencia judicial e indemnización previa.

Con todo, el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar a indemnizaciones, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara”.

El régimen surgido desde 1936 permitió el desarrollo legislativo de la expropiación a través de procedimientos diversos y tramites diferentes siempre por vía judicial. No obstante, en 1991 se le introdujeron modificaciones al sistema, consagrando además la función ecológica de la propiedad; pero en 1999 se modificó la Constitución eliminando la posibilidad de la expropiación sin indemnización

- Constitución Política de Colombia 1991. Artículo 58. Modificado Acto Legislativo 01 de 1999. “Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultare en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

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

#### **4. CONSAGRACIÓN LEGAL DE LA EXPROPIACIÓN Y PROCEDIMIENTOS APLICABLES**

El modelo de expropiación resultante actualmente derivado de la Constitución Política vigente (1991 con sus reformas) establece dos vías, una judicial y otra administrativa, siendo la regla general la vía judicial y la administrativa estableciéndose como una figura de aplicación restrictiva como se explicará a continuación.

La figura de la expropiación implica dos momentos para su configuración: en primer lugar la declaratoria de utilidad pública o interés social y en segundo lugar el procedimiento expropiatorio propiamente dicho\*. Estas dos etapas implican actuaciones diferentes, por cuanto la primera, siempre es el resultado de un procedimiento administrativo para que se declare la utilidad pública o el interés social; mientras que el segundo por regla general será una actuación judicial y excepcionalmente una actuación administrativa.

Es importante hacer la distinción en los momentos de la expropiación, por cuanto en el caso de la declaratoria de utilidad pública o interés social, ésta no siempre se hace en beneficio de una entidad oficial, el régimen habilita a un particular a solicitar a una entidad a que se declare el interés social y con ello proceda la expropiación.

De lo anterior entonces se desprende, que existe una diferencia fundamental entre la utilidad pública y el interés social. Mientras que la primera surge como resultado de la actuación de una entidad pública en su beneficio, la segunda aparece como el resultado de la solicitud de un particular pero entendiendo que la expropiación beneficiará a la comunidad.

---

\* Según se desprende de lo establecido por el artículo 58 de la Constitución Política de 1991 y recogido en diversas sentencias tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado (p.ej. C-1074 de 2002, C- 227 de 2011 y 05001-23-26-000-1999-03867-01(20528) y 05001-23-31-000-2005-03509-01, entre otras).

## **4.1. ALGUNAS CONSAGRACIONES LEGALES DE DECLARATORIA DE UTILIDAD PÚBLICA O INTERÉS SOCIAL**

### **4.1.1. El Código de Petróleos (Decreto 1056 de 1953, 20 de abril)**

Establece las condiciones en las que se puede efectuar la expropiación.

**Artículo 4º.** “Declárase de utilidad pública la industria del petróleo en sus ramos de exploración, explotación, refinación, transporte y distribución. Por tanto, podrán decretarse por el Ministerio del ramo, a petición de parte legítimamente interesada, las expropiaciones necesarias para el ejercicio y desarrollo de tal industria.

De los juicios de expropiación a que haya lugar, conocerán en primera instancia los Jueces del Circuito, de la ubicación del inmueble respectivo, y en segunda instancia, los Tribunales Superiores de Distrito Judicial. El trámite de esos juicios se ajustará a las disposiciones de procedimiento judicial que sean pertinentes, especialmente las que se refieren a expropiaciones para construcción de ferrocarriles”.

La solicitud de la declaratoria de utilidad pública en éste régimen, como puede observarse en el artículo 4 la puede hacer cualquier persona interesada para efectuar la explotación petrolera, quien expide el acto administrativo hoy, es el Ministerio de Minas y Energía, disponiéndose en los artículos 84 a 87 las condiciones generales de la solicitud, así como el juez competente para

adelantar el trámite<sup>6</sup>. Debe resaltarse también, que el Código de Petróleos prohíbe la explotación petrolera en zonas urbanas así como las

---

<sup>6</sup> COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Código de Petróleos (Decreto 1056 de 1953, 20 de abril) **Artículo 84**. La persona que desee aprovecharse de la declaración de utilidad pública que para la industria del petróleo hace el ARTÍCULO 4º deberá elevar al Ministerio de Minas y Petróleos una solicitud documentada que contenga los siguientes datos:

a) Declaración de que el solicitante tiene interés en la industria del petróleo nacional o de petróleo de propiedad particular.

En el primer caso acompañará un ejemplar debidamente autenticado del Diario Oficial en que esté publicado el contrato celebrado con la Nación. En el segundo caso, acompañará el comprobante de haberse cumplido los requisitos de que tratan los artículos 35 a 38. Si se trata de petróleo de propiedad particular, y el solicitante de la expropiación no fuere el mismo dueño de los yacimientos que hizo las gestiones precitadas de los artículos 35 a 38, sino un cesionario o arrendatario o concesionario suyo, presentará además una copia legalmente autenticada del instrumento en que consta su derecho;

b) Declaración del ramo o ramos de la industria para el cual se requiere la expropiación;

c) Exposición sintética de las razones o motivos por los cuales, a juicio del interesado la expropiación es necesaria para el ramo o ramos de la industria de que se trate;

d) Declaración del nombre del dueño o de los dueños del bien o bienes que se persiguen y relación de los pasos que se hayan dado para conseguir lo que se necesita, por contrato libremente celebrado con tales personas;

e) Un plano de la obra proyectada, con una memoria anexa, en la cual se determinará con precisión la extensión, forma y límites en que la venta forzada ha de afectar los bienes de propiedad de terceros. Los planos presentados deberán reunir las condiciones señaladas en el presente Código según el ramo de la industria de que se trate;

f) Determinación del municipio o municipios y del circuito o circuitos judiciales en que estén situados el bien o bienes a que se refiere la solicitud de expropiación; linderos generales de los mismos y linderos y extensión superficial del lote o lotes que se requieren para la industria, y un certificado del avalúo que se haya fijado en el Catastro al inmueble o inmuebles expresados.

**Artículo 85.** Cuando hayan de expropiarse predios pertenecientes a distintos dueños, la solicitud podrá referirse a todos en conjunto, a varios de ellos o a cada uno separadamente, a elección del industrial interesado. Igualmente la demanda podrá dirigirse, a elección del interesado, contra todos en conjunto o contra varios de ellos o contra cada uno separadamente.

**Artículo 86.** Si la finca o fincas a que se refiere la explotación estuvieren situadas en territorio de varios circuitos, serán competentes para conocer del juicio, a prevención, los jueces de todos ellos.

**Artículo 87.** Dentro del término de quince (15) días hábiles el Ministerio dictará la resolución en que acceda a la solicitud del industrial o la niegue. Podrá también el Ministerio exigir que se completen los datos o la documentación que se haya presentado, y en ese caso, el término para resolver se comenzará a contar desde que se cumpla lo ordenado por el Ministerio.

Si la resolución fuere favorable se publicará en el Diario Oficial y se entregará el expediente al interesado, quien, de acuerdo con el artículo 7º de la [Ley 67 de 1926](#), queda con personería suficiente para gestionar los juicios de expropiación.

La resolución favorable expresará de manera precisa y sin lugar a duda, el bien o la parte o partes de él que deben expropiarse, con determinación de los linderos y extensión correspondientes.

La resolución desfavorable se publicará también inmediatamente en el Diario Oficial, en la forma legal, y el interesado tiene contra ella los recursos comunes que señalan las leyes.

expropiaciones de terrenos en las mismas regiones\* .

#### **4.1.2. El Código de Minas Código de minas, Ley 685 de 2001, (agosto 15)**

Establece una regulación similar a la petrolera, con la facultad o potestad de ordenar la expropiación sobre cualquier terreno incluso en favor de un particular para llevar a cabo desde la actividad exploratoria, sin la limitación existente en materia petrolera referente a la prohibición de ejecutar actos de la industria en zonas urbanas. La autorización prevista en el Código de Minas es una autorización general, advirtiendo que las restricciones para el ejercicio de la minería provienen de las regulaciones ambientales<sup>7</sup>.

#### **4.1.3. En el mismo orden de ideas el Código de Recursos Naturales (Decreto Ley 2811 de 1974)**

Dispone con respecto a los diferentes recursos la declaratoria de utilidad pública para adelantar programas de conservación de los diferentes recursos (Flora artículo 196 literal a), plantaciones forestales

---

\* **Artículo 157.** En las reservas superficiales que se convengan o acuerden con los contratistas de conformidad con lo dispuesto en el inciso 3º del artículo 26, se entenderá excluida el área actual y futura de las poblaciones y caseríos. No habrá lugar tampoco a expropiación en estas zonas urbanas.

<sup>7</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Código de Minas. Ley 685 de 2001, (agosto 15) Artículo 13. Utilidad pública. En desarrollo del artículo 58 de la Constitución Política, declárase de utilidad pública e interés social la industria minera en todas sus ramas y fases. Por tanto podrán decretarse a su favor, a solicitud de parte interesada y por los procedimientos establecidos en este Código, las expropiaciones de la propiedad de los bienes inmuebles y demás derechos constituidos sobre los mismos, que sean necesarios para su ejercicio y eficiente desarrollo.

La expropiación consagrada en este artículo, en ningún caso procederá sobre los bienes adquiridos, construidos o destinados por los beneficiarios de un título minero, para su exploración o explotación o para el ejercicio de sus correspondientes servidumbres.

(artículo 231), sistema de parques nacionales (Artículo 335)<sup>8</sup>

#### **4.1.4. La Ley 56 de 1981**

Por la cual se dictan normas sobre obras públicas de generación eléctrica, y acueductos, sistemas de regadío y otras y se regulan expropiaciones y servidumbres de los bienes afectados por tales obras, considera que tales actividades se consideran como de utilidad pública, y por tanto procede la expropiación como herramienta útil para su realización, por ello el artículo 16 de la Ley le reconoce la calidad de utilidad pública<sup>9</sup> y además determina el procedimiento expropiatorio, que se explicará más adelante. Debe resaltarse también, que se le atribuye la facultad o potestad para demandar la expropiación directamente a empresas industriales y comerciales del Estado o a Sociedades de Economía Mixta con un capital

---

<sup>8</sup> COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Código de Recursos Naturales (Decreto Ley 2811 de 1974). ARTÍCULO 195. Se entiende por flora el conjunto de especies e individuos vegetales, silvestres o cultivados, existentes en el territorio nacional.

ARTÍCULO 196. Se tomarán las medidas necesarias para conservar o evitar la desaparición de especies o individuos de la flora que, por razones de orden biológico, genético, estético, socioeconómico o cultural, deban perdurar; entre ellas:

- a) Proteger las especies o individuos vegetales que corran peligro de extinción, para lo cual se hará la declaración de especies o individuos protegidos previamente a cualquier intervención en su manejo, o para el establecimiento de servidumbres o para su expropiación;
- b) Determinar los puertos marítimos y fluviales, aeropuertos y lugares fronterizos por los cuales se podrán realizar exportaciones de individuos y productos primarios de la flora;
- c) Promover el desarrollo y utilización de mejores métodos de conservación y aprovechamiento de la flora.

ARTÍCULO 231. La ejecución de programas de plantaciones forestales protectoras - productoras o protectoras podrá acordarse con los propietarios de terrenos ubicados dentro de áreas de reserva forestal.

Para los efectos del presente artículo, declárase de utilidad pública e interés social la adquisición de predios; cuando no se llegare a un acuerdo entre el propietario y la administración, se procederá a gestionar la expropiación.

ARTÍCULO 334. Corresponde a la administración reservar y alindar las áreas del sistema de parques nacionales aunque hayan sido previamente reservadas para otros fines.

También compete a la administración ejercer las funciones de protección, conservación, desarrollo y reglamentación del sistema.

ARTÍCULO 335. Cuando sea necesario incorporar tierras o mejoras de propiedad privada en el sistema de parques nacionales se podrá decretar su expropiación conforme a la ley.

<sup>9</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 56 de 1981. ARTÍCULO 16.- Declárase de utilidad pública e interés social los planes, proyectos y ejecución de obras para la generación, transmisión, distribución de energía eléctrica, acueductos, riego, regulación de nos y caudales, así como las zonas a ellos afectadas.

ARTÍCULO 17.- Corresponde al Ejecutivo aplicar esta calificación, de manera particular y concreta a los proyectos. obras y zonas definidos y señalar la entidad propietaria que está facultada para expedir el acto a que se refiere el artículo 18.

Parágrafo.-Contra la respectiva providencia no procederá recurso alguno por la vía gubernativa.

oficial igual o superior al 90%<sup>10</sup>.

#### **4.1.5. El Código de Régimen Municipal Decreto 1333 de 1986**

Le otorga a las asociaciones de municipios la posibilidad de decretar demandar expropiaciones para la ejecución de obras que demande el desarrollo de los mismos, (artículos 6 y 14)<sup>11</sup>.

#### **4.1.6. La ley 9 de 1989, modificada por la Ley 388 de 1997**

Dispuso una amplia gama de posibilidades para las entidades públicas para adelantar trámites expropiatorios, no sólo por vía judicial sino que implementó la aplicación de la expropiación por vía administrativa prevista en la Constitución Política de 1991 en el artículo 58. Los motivos que se consideraron en la ley abarcan casi todas las posibilidades de la acción municipal desde obras de infraestructura, transportes, ornato, sedes de entidades administrativas, reservas naturales, reservas de expansión entre

---

<sup>10</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 56 de 1981. ARTÍCULO 18.- Al igual que la nación, los departamentos y los municipios, sus establecimientos públicos, sus empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta en las que la participación del Estado sea o exceda del 90% del capital y a las cuales esté asignada alguna o algunas de las actividades previstas en el artículo anterior, están facultadas para decretar la expropiación de los bienes o derechos que sean necesarios.

El acto administrativo mediante el cual se decreta la expropiación procederá cuando los titulares de tales bienes, o derechos se nieguen a enajenar o están incapacitados para hacerlo voluntariamente.

Parágrafo.-Las entidades señaladas en el presente artículo quedan facultadas para adelantar los procesos judiciales a que haya lugar.

<sup>11</sup> COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Código de Régimen Municipal. Decreto-Ley 1333 de 1986. Artículo 335. Las obras cuyos planes y proyectos adopte una Asociación de Municipios se tendrán, para todos los efectos legales, como de utilidad pública y de beneficio común; por ende, serán susceptibles de la contribución de valorización y del procedimiento de expropiación, conforme a los preceptos legales correspondientes.

Las Asociaciones de Municipios tendrán derecho a la asistencia técnica y económica de la Nación, de los Departamentos y de las entidades descentralizadas.

otros definidos en el artículo 10<sup>12</sup>. Con respecto al trámite expropiatorio se analizará en el acápite correspondiente.

#### **4.1.7. La ley 41 de 1993**

Por la cual se organiza el subsector de adecuación de tierras y se establecen sus funciones. Autoriza a los organismos constitutivos del sector no sólo a ejecutar obras públicas, sino también se les atribuye la competencia para

---

<sup>12</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 9 de 1989 ARTÍCULO 10. Modificado por la Ley 388 de 1997, artículo 58. Para efectos de decretar su expropiación y además de los motivos determinados en otras leyes vigentes se declara de utilidad pública o interés social la adquisición de inmuebles para destinarlos a los siguientes fines:

- a) Ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social en los sectores de la salud, educación, recreación, centrales de abasto y seguridad ciudadana;
- b) Desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, incluyendo los de legalización de títulos en urbanizaciones de hecho o ilegales diferentes a las contempladas en el artículo 53 de la Ley 9ª de 1989, la rehabilitación de inquilinatos y la reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo;
- c) Ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos;
- d) Ejecución de proyectos de producción, ampliación, abastecimiento y distribución de servicios públicos domiciliarios;
- e) Ejecución de programas y proyectos de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo;
- f) Ejecución de proyectos de ornato, turismo y deportes;
- g) Funcionamiento de las sedes administrativas de las entidades públicas, con excepción de las empresas industriales y comerciales del Estado y las de las sociedades de economía mixta, siempre y cuando su localización y la consideración de utilidad pública estén claramente determinados en los planes de ordenamiento o en los instrumentos que los desarrollen;
- h) Preservación del patrimonio cultural y natural de interés nacional, regional y local, incluidos el paisajístico, ambiental, histórico y arquitectónico;
- i) Constitución de zonas de reserva para la expansión futura de las ciudades;
- j) Constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos hídricos;
- k) Ejecución de proyectos de urbanización y de construcción prioritarios en los términos previstos en los planes de ordenamiento, de acuerdo con lo dispuesto en la presente ley;
- l) Ejecución de proyectos de urbanización, redesarrollo y renovación urbana a través de la modalidad de unidades de actuación, mediante los instrumentos de reajuste de tierras, integración inmobiliaria, cooperación o los demás sistemas previstos en esta ley;
- m) El traslado de poblaciones por riesgos físicos inminentes.



demandar la expropiación de terrenos necesarios para esas obras<sup>13</sup>.

#### **4.1.8. La ley 128 de 1994**

Orgánica de Áreas Metropolitanas, también les confiere a éstas personas jurídicas de derecho público la competencia para efectuar declaraciones de utilidad pública y consecuentes expropiaciones. El órgano interno competente es la Junta Metropolitana<sup>14</sup>.

#### **4.1.9. Ley 142 de 1994 de Servicios Públicos Domiciliarios**

Otorga esta norma la facultad de decretar la expropiación a los entes territoriales prestadores de los servicios, igualmente se le atribuye competencia a la Nación, cuando ella sea quien preste el servicio. Cuando el prestador sea un particular, se le concede la facultad de solicitarle a la entidad territorial ante la que se presta el servicio o a la Nación según sea el caso, el decreto de la expropiación de los bienes necesarios para la prestación del

---

<sup>13</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA Ley 41 de 1993. Artículo 6° Expropiación por motivos de utilidad pública e interés social. Declárese de utilidad pública e interés social la adquisición de franjas de terrenos, mejoras de propiedad particular o de entidades públicas, la de predios destinados a la construcción de embalses, o de las obras de adecuación de tierras como riego, avenamiento, drenaje y control de inundaciones.

Si los propietarios de tales predios, franjas y mejoras que se considere necesario adquirir no los negociaran voluntariamente, el Himat y demás organismos públicos ejecutores podrán expropiarlos conforme lo establecen las leyes vigentes.

Artículo 15. Funciones de los organismos ejecutores. Con el fin de lograr los objetivos señalados en la presente Ley, les corresponde a los organismos ejecutores, como atribuciones especiales, además de las señaladas en otras disposiciones legales:

14. Adquirir mediante negociación directa o expropiación, predios, franjas de terreno o mejoras de propiedad de particulares o de entidades públicas, que se requieran para la ejecución y desarrollo de las obras de adecuación de tierras de conformidad con el artículo 6° de la presente ley. Tratándose de entidades privadas la expropiación la adelantará el Himat.

<sup>14</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA Ley 128 de 1994. Orgánica de Áreas Metropolitanas. Artículo 14. Atribuciones básicas de la Junta Metropolitana. La Junta Metropolitana tendrá las siguientes atribuciones básicas:

...

##### **B. Obras públicas y vivienda.**

1. Declarar de utilidad pública o de interés social aquellos inmuebles urbanos, suburbanos y rurales necesarios para desarrollar las necesidades previstas en el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, así como iniciar los procesos de expropiación de conformidad con las normas pertinentes.

2. Afectar aquellos inmuebles que sean necesarios para la realización de una obra pública contemplada en el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano.

servicio, según lo dispone el artículo 116<sup>15</sup>.

#### **4.1.10. La Ley 160 de 1994**

Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones. En el artículo 12 numeral 10 dispuso que el entonces INCORA hoy INCODER contase con la competencia para adelantar trámites expropiatorios con fines de reforma agraria<sup>16</sup>.

Como puede observarse el orden jurídico colombiano le otorga unas posibilidades muy amplias de decretar declaraciones de utilidad pública o incluso de interés social a diversas clases de entidades públicas, así como le permite también a particulares solicitarlas para el desarrollo de actividades de colaboración con la administración tales como las actividades petrolera, minera y de servicios públicos domiciliarios entre otras.

## **4.2. EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO**

Puede afirmarse que en Colombia existen varios procedimientos para efectuar el trámite expropiatorio, uno que puede afirmarse como procedimiento general regulado en el Código de Procedimiento Civil, que se adelanta en sede judicial ante los jueces civiles del circuito (artículos 16 y 451 a 459), un procedimiento especial judicial referente a expropiaciones agrarias atribuido a los Tribunales Contencioso Administrativos (Artículo 33 numeral 2 Ley 160 de 1994 concordado con el artículo 132 numeral 12 del Código Contencioso Administrativo) y un procedimiento expropiatorio por vía administrativa consagrado en la Ley 388 de 1997 correspondiendo a las entidades autorizadas según el artículo 11 de la Ley 9 de 1989 modificado por el artículo 59 de la Ley 388 de 1997 (Nación, entes territoriales, áreas metropolitanas, establecimientos públicos, Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta asimiladas –con capital público igual o superior al 90%- siempre que en los estatutos de las empresas y las

---

<sup>15</sup> COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 142 de 1994. Artículo 116. Entidad facultada para impulsar la expropiación. Corresponde a las entidades territoriales, y a la Nación, cuando tengan la competencia para la prestación del servicio, determinar de manera particular y concreta si la expropiación de un bien se ajusta a los motivos de utilidad pública e interés social que consagra la ley, y producir los actos administrativos e impulsar los procesos judiciales a que haya lugar.

<sup>16</sup> ARTÍCULO 12. Son funciones del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria:

10. Ordenar y adelantar la expropiación de los predios y mejoras de propiedad privada, o las que formen parte del patrimonio de entidades de derecho público, cuando realice directamente el procedimiento de adquisición previsto en el Capítulo VI de la presente Ley.

sociedades expresamente consten las facultades previstas en el artículo 10 de la Ley 9 de 1989).

#### **4.2.1. Regla general establecida por el Código de Procedimiento Civil**

La demanda debe ser formulada por la entidad habilitada, previa expedición del acto administrativo que ordena la expropiación, anexarse copia del mismo, igualmente del certificado de matrícula inmobiliaria expedido por la oficina de Registro de Instrumentos Públicos del círculo en donde se encuentre ubicado el bien. La acción se dirige contra todos aquellos titulares de derechos reales principales, así como frente a todos quienes consten en contratos inscritos.

Los términos para la notificación personal son muy cortos (tres días, si pasados no se ha efectuado se procede a hacerlo por intermedio de edicto, que se publicará por prensa y radio). Vencido el término de tres días de publicado el edicto y si no ha comparecido el demandado se le nombra curador ad-litem y continúa el proceso.

El proceso de expropiación no admite la formulación de excepciones de ninguna clase, sin embargo existe la obligación del juez para pronunciarse de manera oficiosa acerca de la falta de jurisdicción, compromiso o cláusula compromisoria, inexistencia o indebida representación del demandante o del demandado, e ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales\* .

Vencido el traslado se dictará sentencia (se asemeja al proceso ejecutivo que luego de la demanda se dicta sentencia que ordena continuar con el trámite), luego de la notificación de la sentencia a la que le cabe el recurso de apelación se ordena la cancelación de todos los gravámenes que recaigan sobre el bien y se ordena su avalúo en el que los peritos se pronunciarán de manera independientemente con respecto al valor del bien y la indemnización de perjuicios. Frente al avalúo el demandado podrá discutirlo respecto del monto, por medio de la correspondiente objeción.

Una vez en firme el avalúo, la entidad debe consignar el valor del mismo y se procederá a la entrega del bien en diligencia de la que se levantará un acta que servirá de título registrable en la Oficina de Instrumentos Públicos. En la diligencia de entrega puede presentarse oposición de un tercero que alegue posesión material o derecho de retención, pero la oposición no interrumpirá la diligencia de entrega, simplemente faculta al opositor a que en incidente se le entregue del monto de la indemnización el valor correspondiente a su derecho, previo avalúo efectuado por los peritos.

---

\* El artículo 453 del Código de Procedimiento Civil hace referencia a los numerales 1, 3, 4, 5 y 7 del artículo 97 de la misma norma.

Existe una figura un tanto curiosa en el trámite expropiatorio y es la de la entrega anticipada, consistente en que si la entidad consigna a órdenes del juzgado una suma correspondiente a una y media veces el valor del avalúo catastral podrá obtener la entrega del bien antes de que se efectúe el avalúo por los peritos. Nótese que aquí se genera un inconveniente para los peritos porque una vez obtenida la entrega, la entidad puede proceder a demoler o modificar el bien con lo que la prueba pericial tendría sus inconvenientes. No obstante lo anterior, la Corte Constitucional en la sentencia C-153 de 1994 consideró Constitucional la figura.

En el caso en que el Tribunal Superior de Distrito Judicial, Sala Civil, revoque la sentencia, se ordenará la devolución del bien y se impondrá a la entidad la obligación de indemnizar los perjuicios causados y regresar las cosas al estado previo a la entrega.

Debe anotarse también, que la Ley 56 de 1981 plantea una particularidad con respecto al procedimiento expropiatorio, por cuanto impone a las entidades competentes la obligación de intentar la negociación y arreglo directo antes de proceder a la expropiación (artículo 18). Conservando el régimen previsto en el Código de Procedimiento Civil.

#### **4.2.2. Procedimiento expropiatorio de la Ley 160 de 1994 (Agrario)**

Según lo dispone el artículo 32 de la Ley 160, antes de adelantar el procedimiento expropiatorio, es necesario que se efectúe una oferta de compra por parte del INCODER (antes INCORA), al propietario del bien; si el dueño no acepta la propuesta procederá a formular la demanda de expropiación ante el Tribunal Contencioso Administrativo del lugar donde se encuentre ubicado el bien, dentro de los dos meses siguientes a la notificación de la resolución de expropiación, si no lo hace se genera caducidad de la acción.

Como anexos especiales de la demanda deberán aportarse copia de la prueba del agotamiento de la etapa de negociación directa, copia de la notificación de la resolución y un avalúo comercial del bien objeto de la expropiación.

En el Auto admisorio de la demanda, el Tribunal deberá pronunciarse acerca de los eventos de no presentarse la calidad de heredero, cónyuge, curador y en general títulos de tenencia sobre los bienes (Numeral 6 del artículo 97 del Código de Procedimiento Civil), ineptitud de la demanda por falta de requisitos o indebida acumulación de pretensiones Numeral 7 del artículo 97 del Código de Procedimiento Civil) para que la entidad subsane estos requisitos.

Si se trata del evento de la demanda no comprender a todos los litisconsortes, (Numeral 9 del artículo 97 del Código de Procedimiento Civil), se procederá conforme a lo previsto en la misma codificación para la intervención de los litisconsortes, es decir, citarlos al proceso y suspender el trámite mientras se les notifica, una vez notificados el proceso continúa, conservando los citados la facultad de incorporarse al trámite hasta antes de dictarse sentencia de primera instancia, y se continuará el trámite siguiendo las reglas de saneamiento del Código de Procedimiento Civil (Artículo 401).

En el proceso contencioso administrativo, el traslado es la oportunidad procesal con la que cuenta el demandado para debatir la legalidad de la resolución de expropiación, pero se exige que previamente se haya interpuesto recurso de reposición en sede administrativa contra la resolución de expropiación (que es el único posible). Si no se interpuso el recurso gubernativo el Tribunal no puede estudiar la legalidad de la resolución para el caso de haberse propuesto como causal de nulidad la expedición irregular relacionada con los vicios de formación del acto.

El proceso contencioso dispone de unos términos muy cortos en materia probatoria y en alegaciones, así como unos deberes muy estrictos para el juez con respecto a los plazos para fallar, llegando incluso a sancionar su desconocimiento con la destitución.

Si la oposición del demandante alegando la nulidad de la resolución de expropiación prospera, la entidad cuenta con un plazo de 20 días para subsanar los vicios o reiniciar la actuación administrativa.

La sentencia que ordena la expropiación produce efectos "*erga omnes*" y se protocolizará en notaría y se inscribirá en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos competente. La sentencia, el auto que niegue alguna prueba o la apertura del período, así como la liquidación de la indemnización son los únicos actos procesales susceptibles del recurso de apelación; también procede en este proceso el grado jurisdiccional de la consulta.

Con respecto a la entrega del bien, existe una regulación similar a la prevista en el proceso del Código de Procedimiento Civil, es decir, hay lugar a la entrega anticipada si el INCODER consigna a órdenes del Tribunal una suma equivalente al avalúo catastral más un cincuenta por ciento o constituye una póliza de seguros por ese mismo valor.

De la misma manera prevista en el Código de Procedimiento Civil, se procede para el avalúo del bien por parte de los peritos y en la entrega del bien a la entidad luego de la sentencia. Pero si se desestiman las pretensiones de la demanda ordenándose la restitución del bien y ésta no fuera posible, la Ley 160 de 1994 dispuso que se trata de una vía de hecho teniendo derecho a la

indemnización de todos los perjuicios causados. Finalmente se estableció una cláusula de remisión general al Código de Procedimiento Civil en lo no previsto para el procedimiento de expropiación agrario, y al Código Contencioso Administrativo.

#### **4.2.3. Procedimiento expropiatorio judicial de Reforma Urbana (Leyes 9 de 1989 y 388 de 1997)**

De la misma manera como ocurre con el trámite previsto por la Ley 56 de 1981 antes de adelantar el procedimiento expropiatorio, es necesario que se proponga un arreglo directo entre las partes para habilitar luego la competencia de los tramites subsiguientes. Frente a ese ofrecimiento no procede ninguna acción contencioso-administrativa (artículo 12 Ley 9 de 1989 modificado por el 60 de la Ley 388 de 1997).

El ofrecimiento de compra presentado por la entidad impone al inmueble un gravamen denominado afectación, previsto en los artículos 13 y 37 de la Ley 9 de 1989\* que saca el bien del comercio inicialmente por un plazo de tres años prorrogable hasta otros tres, en caso de vías el término máximo es de nueve años, durante este período la entidad deberá efectuar la adquisición del bien; si ésta no se lleva a cabo cesará de pleno derecho la afectación y el Registrador de Instrumentos Públicos la cancelará a petición de cualquier persona previa verificación de la no adquisición.

La afectación de los bienes genera en la entidad la obligación de indemnizar todos los perjuicios que se deriven.

---

\* ARTÍCULO 37. Toda afectación por causa de una obra pública tendrá una duración de tres (3) años renovables, hasta un máximo de seis (6) y deberá notificarse personalmente al propietario e inscribirse en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria, so pena de inexistencia. La afectación quedará sin efecto, de pleno derecho, si el inmueble no fuere adquirido por la entidad pública que haya impuesto la afectación o en cuyo favor fue impuesta, durante su vigencia. El Registrador deberá cancelar las inscripciones correspondientes, a solicitud de cualquier persona, previa constatación del hecho.

En el caso de las vías públicas, las afectaciones podrán tener una duración máxima de nueve (9) años.

La entidad que imponga la afectación o en cuyo favor fue impuesta celebrará un contrato con el propietario afectado en el cual se pactará el valor y la forma de pago de la compensación debida al mismo por los perjuicios sufridos durante el tiempo de la afectación. La estimación de los perjuicios será efectuada por el Instituto Geográfico "Agustín Codazzi" o la entidad que cumpla sus funciones, en los términos previstos en la presente ley.

Para los efectos de la presente ley, entiéndese por afectación toda restricción impuesta por una entidad pública que limite o impida la obtención de licencias de urbanización, de parcelación, de construcción, o de funcionamiento, por causa de una obra pública, o por protección ambiental.

Si fracasa la etapa de arreglo directo procede el trámite expropiatorio que se inicia con la expedición de la resolución de expropiación por parte del representante legal de la entidad pública. Para el caso de los entes territoriales no se requiere ordenanza departamental o acuerdo municipal que autorice la expropiación, de igual manera ocurre con las áreas metropolitanas; en el caso de las otras entidades es necesaria una autorización expresa del Consejo de Administración o Junta Directiva que autorice al representante legal a expropiar. Frente la resolución de expropiación sólo procede el recurso de reposición, y se aplica un régimen especial de silencio administrativo para el evento en que la entidad no resuelva el recurso, por cuanto se dispone que si en quince días no se ha resuelto el recurso la resolución de expropiación queda en firme.

Contra la resolución de expropiación en firme procede la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en el término de cuatro meses contados a partir del día en que el acto que decreta la expropiación queda en firme, que se resolverá por el Tribunal Contencioso Administrativo del lugar en única instancia. Igual término y trámite se adelantará si la acción impetrada es la de simple nulidad.

Si hay sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo en la que se declare la nulidad de la resolución de expropiación antes del fallo del proceso de expropiación del Juez Civil del Circuito, el trámite civil se suspende y se ordena la devolución del bien con las indemnizaciones a que haya lugar.

La demanda de expropiación se presentará por el representante legal de la entidad y sigue las reglas generales previstas en el Código de Procedimiento Civil e incluye tanto el daño emergente como el lucro cesante\* y puede terminarse anticipadamente el proceso si el propietario del bien se aviene a la oferta de compra de la entidad con el avalúo realizado, con actualización según el índice de costos de la construcción de vivienda de ingresos medios que elabora el DANE.

En el proceso judicial tiene aplicación la entrega anticipada prevista en el Código de Procedimiento Civil, y las reglas previstas para el caso de devolución del bien. La entidad deberá desarrollar en el bien el proyecto previsto bien sea directamente o podrá celebrar convenios interadministrativos o contratos con terceros para que adelanten los proyectos.

---

\* Ley 388 de 1997 artículo 62 numeral 6: “La indemnización que decretare el juez comprenderá el daño emergente y el lucro cesante. El daño emergente incluirá el valor del inmueble expropiado, para el cual el juez tendrá en cuenta el avalúo comercial elaborado de conformidad con lo aquí previsto”.

#### **4.2.4. Procedimiento expropiatorio administrativo de Reforma Urbana Ley 388 de 1997**

El trámite se adelantará siempre y cuando no sea posible llevarlo por vía judicial por existir condiciones de urgencia determinadas en los artículos 64 y 65 de la Ley 388\*, que imponen que dicha declaración sea efectuada por el Concejo Municipal o Distrital o la Junta Metropolitana.

El trámite expropiatorio administrativo iniciará con la expedición de un acto administrativo en el que se notifica a los titulares de derechos reales sobre el inmueble, la oferta de compra. El acto se inscribe en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos luego de ejecutoriado.

El contenido de la resolución de expropiación previsto en el artículo 68 de la Ley 388 contendrá la identificación de bien con linderos y número de matrícula inmobiliaria, valor de la indemnización y forma de pago, destinación que se le dará al bien según los motivos de utilidad pública o interés social presentados en la resolución expropiatoria, orden de inscripción de la resolución en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos y la notificación a los titulares de derechos reales sobre el trámite expropiatorio, así como de los recursos gubernativos procedentes contra la resolución.

Igual a como ocurre en el procedimiento judicial, es decir, con respecto a la resolución de expropiación contra ella cabe el recurso gubernativo de reposición y opera el silencio administrativo de contenido negativo luego de vencido el término de diez días. Una vez vencido éste, o resuelta negativamente la reposición o incluso, si no se interpuso recurso, se inscribirá en la Oficina de Registro la expropiación, previa demostración de retiro de la suma de la indemnización o la demostración de su consignación

---

\* Ley 388 de 1997 Artículo 64. "Condiciones de urgencia. Las condiciones de urgencia que autorizan la expropiación por vía administrativa serán declaradas por la instancia o autoridad competente, según lo determine el concejo municipal o distrital, o la junta metropolitana, según sea el caso, mediante acuerdo. Esta instancia tendrá la competencia general para todos los eventos".

Artículo 65. "Criterios para la declaratoria de urgencia. De acuerdo con la naturaleza de los motivos de utilidad pública o interés social de que se trate, las condiciones de urgencia se referirán exclusivamente a:

1. Precaver la elevación excesiva de los precios de los inmuebles, según las directrices y parámetros que para el efecto establezca el reglamento que expida el Gobierno Nacional.
2. El carácter inaplazable de las soluciones que se deben ofrecer con ayuda del instrumento expropiatorio.
3. Las consecuencias lesivas para la comunidad que se producirían por la excesiva dilación en las actividades de ejecución del plan, programa, proyecto u obra.
4. La prioridad otorgada a las actividades que requieren la utilización del sistema expropiatorio en los planes y programas de la respectiva entidad territorial o metropolitana, según sea el caso".



(advirtiéndose que puede efectuarse una consignación parcial del valor), copia de la cual debe remitirse al Tribunal Contencioso Administrativo competente dentro de los diez días siguientes. Luego del registro se procederá a la entrega material del bien expropiado para lo cual la entidad podrá requerir a las autoridades de policía competentes.

Si no se efectúa la consignación o el pago directamente a los beneficiarios el numeral 4 del artículo 69 dispone que la expropiación no producirá efecto alguno y la entidad debe nuevamente surtir el trámite de manera completa. De la misma manera la entidad cuenta con un plazo de tres años para ejecutar el proyecto o la obra prevista, para lo cual el propietario podrá solicitar al Tribunal Contencioso Administrativo mediante un proceso abreviado la verificación de la no realización de la obra y se proceda a ordenar la devolución del bien y el valor correspondiente a devolver a la entidad descontada la indemnización de perjuicios correspondiente.

Desde la Constitución Política se prevé el control judicial a la expropiación administrativa, por ello la Ley 388 de 1997 en sus artículos 71 y siguientes le permite al particular debatir la legalidad de la resolución expropiatoria, el trámite e incluso el monto de la indemnización, dentro de los cuatro meses siguientes a la ejecutoria de la resolución que la impone. El proceso en primera instancia se adelantará ante el Tribunal Administrativo del lugar, anexándose la prueba de los dineros recibidos o consignados, y existiendo libertad probatoria.

Si en la sentencia de segunda instancia el Consejo de Estado revoca la expropiación, se ordenará suspender toda actuación de las entidades públicas expropiantes, se fijará el monto de la indemnización correspondiente, pudiéndose descontar las sumas recibidas o incluso ordenarse nuevos pagos sin los perjuicios fueren mayores. Y finalmente, se permite la aplicación del procedimiento expropiatorio por vía administrativa para los demás casos que sean autorizados por las leyes si no existe un procedimiento especial.

## **5. BREVE RESEÑA JURISPRUDENCIAL DE LA EXPROPIACIÓN COMO AFECTACIÓN A LA PROPIEDAD EN COLOMBIA**

Como es apenas lógico, una figura tan compleja como la expropiación, ha sido objeto de pronunciamiento jurisprudencial tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado, la primera como garante de la integridad Constitucional, y por lo tanto como guardián de los derechos de los propietarios, así como intérprete de los postulados normativos superiores.

Por su parte, el Consejo de Estado, también ha emitido pronunciamientos sobre la figura, por cuanto en su calidad de Supremo Juez de lo Contencioso Administrativo le corresponde vigilar a la administración pública, quien es la principal operadora jurídica de la figura.

### **5.1. LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL**

**5.1.1. C-216-93, Sala Plena, Ref.: Expediente D-218.** Acción de inconstitucionalidad contra varios artículos del Decreto 2655 de 1988 -Código de Minas-, Actores: LUIS CARLOS SACHICA, GERMÁN CAVELLIER GAVIRIA y GERMÁN MARÍN RUALES. Magistrado Ponente: Dr. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO:

La Corte Constitucional en la primera sentencia de constitucionalidad en que aborda el problema de la expropiación, se enfoca en considerar la necesidad del establecimiento previo a la expropiación de los motivos de utilidad pública o interés social por parte del legislador.

“La Constitución, cuando se refiere al legislador y no específicamente al Congreso, permite que los motivos de utilidad pública o de interés social sean definidos excepcionalmente por el Ejecutivo, investido, desde luego, de las precisas facultades extraordinarias contempladas en su artículo 150, numeral 10º (76, numeral 12, de la Carta Política anterior, a cuyo amparo se expidieron las normas atacadas), vale decir, en su calidad de legislador extraordinario. Se hace posible el

excepcional procedimiento de la expropiación y se afecta mediante éste el derecho del propietario no para dar satisfacción a intereses privados, sino por razones que favorecen el beneficio colectivo, lo cual hace legítimo y constitucional que el propietario pierda su derecho para contribuir a los fines sociales siempre y cuando se cumpla en su integridad con los presupuestos y requisitos que la Carta exige. En las normas demandadas no se plasma una posibilidad de expropiación por interés distinto al público, ni se produce la situación descrita en la demanda, según la cual unos particulares expropiarían a otros”.

De otro lado, el Juez Constitucional distingue los conceptos de expropiación, confiscación extinción de dominio afirmando: “La conversión de la propiedad privada en pública por motivos de utilidad pública o de interés social, que es lo característico de la expropiación, es una consecuencia derivada de la concurrencia de tales razones -genéricamente previstas por el legislador en un caso concreto, como culminación de un proceso y mediante sentencia judicial e indemnización previa, salvo las excepciones que la Carta Política establece-, de tal manera que no se aplica a título de sanción por la conducta del propietario sino en desarrollo del principio constitucional de prevalencia del interés común sobre el particular, que debe ceder ante aquel en caso de conflicto. La confiscación y la extinción del dominio son sanciones aplicadas al propietario, pero tampoco tienen idéntico sentido ni obedecen a las mismas causas. La primera -excluida de nuestro ordenamiento jurídico- representa el absoluto despojo de la propiedad por acto del Estado que se impone a título de pena y sin compensación alguna. La segunda, que en el actual sistema tiene varias expresiones, se produce a raíz de la realización de ciertos supuestos de hecho establecidos por el Constituyente o el legislador”....

“El derecho de propiedad que la Constitución garantiza no es arbitrario sino que está limitado y condicionado en su ejercicio a la realización de los objetivos sociales y subordinado a ellos, de tal forma que, ante los perentorios términos de la Carta, hoy no es posible sostener que ésta resulte desconocida por una ley mediante la cual se exija al propietario el acatamiento a tal principio. La extinción del dominio no es otra cosa que la pérdida del derecho a partir de su no ejercicio, con sacrificio del interés individual y del colectivo, o de su ejercicio inconstitucional, por arbitrario y egoísta. La regulación íntegra de la materia minera no puede tomarse como pretexto para revivir derechos que, a la luz del ordenamiento jurídico entonces imperante y según claros preceptos constitucionales, se habían extinguido”.

También la Corte Constitucional precisa el concepto de legislador en materia de expropiación, al contemplar no sólo al Congreso sino que como consecuencia de una interpretación sistemática, el Ejecutivo también cuenta con esa potestad: "...esta Corte considera que la Constitución, cuando se refiere al legislador y no específicamente al Congreso, permite que los motivos de utilidad pública o de interés social sean definidos excepcionalmente por el Ejecutivo, investido, desde luego, de las precisas facultades extraordinarias contempladas en su artículo 150, numeral 10º (76, numeral 12, de la Carta Política anterior, a cuyo amparo se expidieron las normas atacadas), vale decir, en su calidad de legislador extraordinario. Se trata de garantizar que la expropiación no pueda ser decretada en casos concretos según el querer de la autoridad administrativa y sin una previsión normativa de alcance general, impersonal y abstracto que consagre la viabilidad de aquella". Y continúa la Corte: "Así, pues, en materia de expropiación, la referencia constitucional al legislador implica apenas la exigencia de ley en sentido material para lo atinente a la definición previa y general de los motivos que pueden conducir a ella. En otras palabras, nada se opone, dentro de un criterio de colaboración armónica encaminada a realizar el "telos" de las instituciones, a que esta función, confiada en principio al Congreso como órgano representativo y para garantía de los derechos del propietario, sea cumplida, con arreglo a las exigencias constitucionales, por el Jefe del Estado".

Es importante mencionar que la Corte Constitucional precisa el alcance de los artículos 183 y 185 del Código de Minas Decreto 2655 de 1988, con respecto a los artículos 183 y 185, al precisar que la palabra decretar, que se le atribuye al Ministerio de Minas y Energía con respecto a las expropiaciones, se debe entender como adoptar la decisión administrativa que inicie el proceso judicial que conduzca a la expropiación y no hace referencia a la expropiación por vía administrativa, por cuanto en el Código de Minas de 1988 no se contemplaba.

De otra parte, afirma la Corte Constitucional que el fin de la expropiación es satisfacer un interés público de beneficio colectivo que justifica la pérdida del derecho de propiedad en pro de contribuir a los fines sociales respetando los presupuestos y requisitos que la Constitucionales.

En el caso de la minería, considera la Corte Constitucional que al ser ésta una actividad catalogada como de utilidad pública o interés social procede la expropiación así el beneficiario del título minero

sea un particular, reiterando la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia que esbozó en la sentencia de 3 de agosto de 1989, en la que se analizó la constitucionalidad del Código de Minas de 1988 a la luz de la anterior Constitución.

Con respecto a la extinción de dominio en materia minera, la Corte Constitucional aborda el análisis de la figura y la comparó con la extinción de dominio y la confiscación. En primer lugar se enfoca en el caso del artículo 5º del Decreto 2655 de 1988 (Código de Minas): "...según el cual los derechos de los particulares sobre el suelo o el subsuelo minero o sobre minas, a título de adjudicación, redención a perpetuidad, accesión a la propiedad superficiaria, merced, remate, prescripción o cualquier otra causa semejante, "...se extinguieron en favor de la Nación por el acaecimiento de las condiciones y el vencimiento de los plazos señalados en los artículos 3º, 4º y 5º de la Ley 20 de 1969". "...en consecuencia, los preceptos del Código no reviven, amplían ni restituyen dichas condiciones y plazos, ni consolidan en ningún caso los mencionados extinguidos derechos. El tercer inciso preceptúa que los derechos en mención que hubieren conservado su validez por iniciar y mantener la explotación económica en los términos del artículo 3º de la Ley 20 de 1969, "...se extinguen en favor de la Nación si suspenden dicha explotación sin causa justificada, tal como se previó en el literal b) de dicho artículo".

Recuerda la Corte Constitucional que "la conversión de la propiedad privada en pública por motivos de utilidad pública o de interés social, que es lo característico de la expropiación, es una consecuencia derivada de la concurrencia de tales razones - genéricamente previstas por el legislador en un caso concreto, como culminación de un proceso y mediante sentencia judicial e indemnización previa, salvo las excepciones que la Carta Política establece-, de tal manera que no se aplica a título de sanción por la conducta del propietario sino en desarrollo del principio constitucional de prevalencia del interés común sobre el particular, que debe ceder ante aquel en caso de conflicto (artículos 1º y 58 de la Constitución)".

"En cambio, la confiscación y la extinción del dominio son sanciones aplicadas al propietario, pero tampoco tienen idéntico sentido ni obedecen a las mismas causas. La primera -excluida de nuestro ordenamiento jurídico- representa el absoluto despojo de la propiedad por acto del Estado que se impone a título de pena y sin compensación alguna. La segunda, que en el actual sistema tiene varias expresiones, se produce a raíz de la realización de ciertos

supuestos de hecho establecidos por el Constituyente o el legislador”.

“Según el artículo 34 de la Constitución, que establece una de sus formas, tal sanción se aplica como consecuencia de la adquisición del bien mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro Público o con grave deterioro de la moral social. La declaratoria de la extinción del dominio en este caso requiere decisión judicial”.

“Pero también puede ocurrir que se extinga la propiedad por el incumplimiento de la función social y de las obligaciones inherentes al reconocimiento constitucional de ese derecho”.

Tanto en materia agraria como en lo que respecta a los bienes urbanos, la legislación colombiana ha estatuido que la extinción del dominio es declarada mediante acto administrativo”.

“En efecto, el artículo 6º de la Ley 200 de 1936, sobre régimen de tierras, estableció en favor de la Nación la extinción del derecho de dominio o propiedad sobre los predios rurales en los cuales se dejare de ejercer posesión durante diez años continuos. El artículo 1º del mismo ordenamiento expresó que tal posesión consistía en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios del dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica”.

“Según el artículo 33 de la Ley 100 de 1944, los titulares del derecho de dominio o propiedad sobre predios rurales, que hubieren realizado la explotación económica de los mismos durante el tiempo indicado en el artículo 6º de la Ley 200 de 1936, y en la forma en ella prevista, podían obtener la declaración judicial de haber realizado dicha explotación en los términos y para los efectos consiguientes y, en consecuencia, el terreno objeto de tales declaraciones, quedaba libre por diez años de la acción extintiva de dominio”.

Según la Ley 135 de 1961, sobre reforma social agraria, el objeto de la propiedad como función social consistía en armonizarlo en su conservación y uso con el interés social, para lo cual -entre otros propósitos- perseguía el de "fomentar la adecuada explotación económica de tierras incultas o deficientemente utilizadas, de acuerdo con programas que provean su distribución ordenada y racional aprovechamiento". En el artículo 3º de esa ley se otorgó competencia a una entidad administrativa, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, para "dictar las resoluciones sobre extinción

del derecho de dominio privado de que trata el artículo 6º de la Ley 200 de 1936", actos que requerían, para su validez, la aprobación del Gobierno Nacional impartida por medio de resolución ejecutiva (artículo 6º, numeral 2)".

"El artículo 3º de la Ley 4a de 1973, modificatorio del 6º de la Ley 200 de 1936, estableció en favor de la Nación la extinción del derecho de dominio o propiedad sobre los predios rurales en los cuales se hubiere dejado de ejercer posesión durante tres (3) años continuos, salvo fuerza mayor o caso fortuito".

Para el caso de predios urbanos, recuerda la Corte Constitucional en lo referente a las áreas urbanas, la Ley 9a de 1989 en el artículo 79, adoptó la extinción de dominio para los bienes dentro del perímetro, debiendo éstos ser explotados económica y socialmente. En armonía con la disposición anterior el artículo 86 le atribuyó a los alcaldes la facultad de declarar la extinción de dominio mediante resolución motivada.

Así mismo, en esta sentencia la Corte reitera jurisprudencia proveniente de la Corte Suprema de Justicia que planteó en Sentencia de febrero 17 de 1976. M.P.: Dr. Eustorgio Sarria así: "...como de tiempo atrás lo han venido sosteniendo la jurisprudencia y la doctrina, "la propiedad desde el punto de vista económico es un medio de producción que interesa no solamente a su titular y beneficiario, sino a la sociedad entera, cuya vida contribuye a alimentar". "El título de propietario lleva implícita la obligación de darle a su derecho una actividad social dentro de un sentido de solidaridad que conduzca al acrecimiento de la riqueza general y del bien común"

Y continúa la Corte Constitucional citando la jurisprudencia de la Corte Suprema: "...dentro de esa concepción (de la función social de la propiedad), la extinción del dominio no es otra cosa que la pérdida del derecho a partir de su no ejercicio, con sacrificio del interés individual y del colectivo, o de su ejercicio inconstitucional, por arbitrario y egoísta.

"Ha de destacarse entonces que si bien el Estado Colombiano se sustenta y tiene por razón de ser filosófica el reconocimiento y la tutela de la propiedad privada y de las libertades económicas, no puede perderse de vista que la función social que el Constituyente del 36 adscribió a la primera, y el bien común que encauza y limita a las segundas, son también postulados básicos que constituyen núcleo esencial de los principios rectores que nutren nuestra

organización política. Significan dichos enunciados que de acuerdo con la filosofía del sistema económico racional que está a la base de nuestra organización socio-política y constitucional, el interés público o social condiciona y subordina la iniciativa y el interés particular y que es fin principalísimo de las competencias intervencionistas del Estado la realización de los ideales de justicia social y mayor igualdad en que aquella se inspira". (Cfr. Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Sentencia No. 56 del 14 de septiembre de 1989).

Con respecto a la Carta Constitucional de 1991, en la sentencia que se estudia C-216-93, citando la sentencia C-066 de 1993 con respecto a la extinción de dominio, sostuvo:

"El derecho de propiedad, lo mismo que los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, está garantizado por la Constitución aunque cada vez con un carácter menos absoluto (artículo 58 C.N.).

"Así, en aplicación del principio general sobre prevalencia del bien general (artículo 1º C.N.) deben ceder ante el interés público o social los derechos de particulares que entren en conflicto con él a propósito de la aplicación de una ley expedida con fundamento en aquellos motivos, tal como lo dispone el mismo precepto que consagra la garantía.

(...)

"En cuanto a la extinción del dominio, que es una figura de nuestro Derecho Público con larga trayectoria institucional cuyos orígenes se remontan a la Reforma Constitucional de 1936 y que fue acogida en normas legales sobre propiedad agraria y urbana, en especial las leyes 200 de 1936, 100 de 1944, 135 de 1961, 4a. de 1973 y 9a de 1989, así como por la jurisprudencia y la doctrina, gozaba de entidad propia entre nosotros a partir del concepto de función social sin que hubiese sido expresamente mencionada en el texto de la Carta.

"La Constitución de 1991 plasmó la extinción del dominio en el segundo inciso del artículo 34 señalando que, no obstante la prohibición de la pena de confiscación, aquella se declarará por sentencia judicial respecto de bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro Público o con grave deterioro de la moral social.



“Tal consagración expresa no implica en modo alguno que la prevista en el aludido texto sea la única forma constitucional de extinción del dominio, pues aceptarlo así llevaría a un retroceso que resultaría incomprensible en una Constitución Política que, como la vigente, proclama entre sus valores fundantes la realización de los postulados esenciales del Estado Social de Derecho, la efectividad de los derechos, el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares, la solidaridad y la prevalencia del interés general (artículos 1º y 2º de la Constitución)”.

En particular, en sentencia C-216-93, la Corte analiza la extinción del dominio en materia minera así: “...para el caso de la propiedad minera en cabeza de particulares -que es excepcional tanto a la luz del artículo 202 de la Constitución de 1886, en cuya vigencia se expidió la Ley 20 de 1969, como bajo el régimen de los artículos 102 y 332 de la Carta de 1991-, el incumplimiento de la función social (artículo 58 C.N.) está expresamente contemplado por la norma legal transcrita, adoptada, para los fines de la extinción del dominio, por el artículo sub-examine.

Y continúa con respecto a la extinción en el Código de Minas de 1988: “... El artículo 5º del Código Minero, hoy acusado, "ratifica" en su inciso 1º -como lo ordenó la ley de facultades (artículo 1º, numeral 5º)- que se verificó una extinción de los derechos de particulares según los artículos citados, para determinar a continuación que las disposiciones del Código "...no reviven, amplían ni restituyen dichas condiciones y plazos, ni convalidan en ningún caso los mencionados extinguidos derechos”.

“La Corte no encuentra inconstitucional este inciso, pues él solamente contiene un testimonio histórico y una reiteración en el sentido de que los efectos jurídicos ya producidos por las normas que gobernaron las situaciones en referencia no cambiaron en virtud de la expedición del Código Minero. Es decir, la regulación íntegra de la materia minera no puede tomarse como pretexto para revivir derechos que, a la luz del ordenamiento jurídico entonces imperante y según claros preceptos constitucionales, se habían extinguido”.

...

“Por otra parte, no puede olvidarse que la propiedad privada del subsuelo y de los recursos que en él se encuentren es excepcional. Ellos pertenecen al Estado, como lo declara el artículo 332 de la Constitución, reiterando un principio fundamental de nuestro Derecho Público.

“El artículo 4º de la Constitución de 1886 manifestaba que el territorio, con los bienes públicos que de él forman parte pertenece únicamente a la Nación, al paso que el 202 reivindicaba la pertenencia nacional sobre las minas y salinas que pertenecían a los extinguidos estados soberanos y sobre las minas de oro, de plata, de platino y de piedras preciosas existentes en el territorio nacional, sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros y de los que por leyes anteriores hubieren adquirido los descubridores y explotadores sobre algunas de ellas.

...

“Es natural, entonces, que quienes son beneficiarios de ese reconocimiento excepcional de propiedad particular queden sujetos a las obligaciones que su derecho lleva implícitas y sometidos a las consecuencias legales de su indiferencia o abandono.

“Ahora bien, la operancia del supuesto de hecho que configura la extinción del dominio (incumplimiento de la función social de la propiedad minera), en los términos del artículo 3º, literal b), de la Ley 20 de 1969, requiere de una providencia que lo reconozca y declare, previa oportunidad de defensa del particular interesado. No podría ser de otra manera, si se atiende a lo dispuesto en el artículo 29 de la Constitución Política, a cuyo tenor la garantía del debido proceso es aplicable a toda clase de actuaciones judiciales o administrativas. La exequibilidad del artículo acusado está condicionada al cumplimiento de este mandato constitucional”.

**5.1.2. C-153-94. Sala Plena, REF: Demanda No. D-415.** Norma acusada: Artículo 457 del Decreto No. 1400 de 1970 (Código de Procedimiento Civil). Actor: Pedro Yances Salcedo, Tema: Expropiación, entrega anticipada, sentencia de indemnización previa y carácter reparatorio de la indemnización. Magistrado Sustanciador: ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

En esta sentencia la Corte Constitucional define la expropiación “como una operación de derecho público por la cual el Estado obliga a un particular a cumplir la tradición del dominio privado al dominio público de un bien, en beneficio de la comunidad y mediante una indemnización previa”.

En otro acápite del fallo, la Corte Constitucional aborda el problema de la entrega anticipada entendiendo que ella es un mecanismo previo para garantía de la tenencia del bien propio del trámite expropiatorio, mas no el ejercicio de la expropiación misma así: “...La entrega anticipada no es entonces un mecanismo que

anticipa los efectos de una eventual sentencia judicial sino que la petición de entrega es una medida cautelar, por razones de utilidad pública o interés social, bajo el supuesto de que la persona cuyo bien ha sido expropiado va a recibir una indemnización justa, previa al traspaso del dominio”.

En último término, se advierte en esta sentencia el carácter reparatorio de expropiación afirmando que: “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. La actividad es legítima porque la expropiación sólo opera por motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador, prevaleciendo así el interés general para cumplir los fines esenciales del Estado, de que trata el artículo 2° superior: promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución. 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". De aceptarse la tesis del carácter compensatorio de la indemnización se tendría que concluir que la expropiación es una simple conversión de valores: los bienes expropiados se reemplazan por su equivalente en dinero y no comprendería por tanto los daños que sean consecuencia directa e inmediata de la expropiación. La indemnización en tal caso no sería entonces justa, como lo ordena el artículo 21 numeral segundo del Pacto de San José. Es evidente que la indemnización prevista por el artículo 58 de la Constitución es reparatoria y debe ser plena, ya que ella debe comprender el daño emergente y el lucro cesante que hayan sido causados al propietario cuyo bien ha sido expropiado. Y en caso de que no haya forma de comprobar el lucro cesante, se puede indemnizar con base en el valor del bien y el interés causado entre la fecha de entrega del mismo y la entrega de la indemnización”.

**5.1.3. C-179-1994. REF.: Expediente No. P.E. 002.** Revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria No. 91/92 Senado y 166/92 Cámara "Por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia", Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DÍAZ.

En este fallo, la Corte analizando la constitucionalidad del proyecto de Ley Estatutaria de Estados de Excepción aborda los problemas de la expropiación sin indemnización y de la ocupación temporal de inmuebles considerando que: "El Gobierno Nacional está autorizado para decretar expropiaciones en periodo de guerra exterior, única y exclusivamente cuando las necesidades de la misma lo aconsejen, mediante indemnización, cuyo pago se hará con posterioridad a los acontecimientos. Dicha expropiación sólo recae sobre bienes muebles, pues para el caso de los inmuebles, el inciso segundo del mismo precepto constitucional citado, sólo permite la ocupación temporal de los mismos, y exclusivamente para atender las exigencias de la guerra o para destinar a ella sus productos. Aclarar que el control jurisdiccional por vía contencioso administrativa, y a petición de parte, de las decisiones que en esta materia se dicten, está referido única y exclusivamente a las resoluciones o actos administrativos que se expidan en relación con la cuantía de la indemnización, y la responsabilidad del Estado, más no en lo que respecta al decreto legislativo expedido por el Gobierno, pues como es de todos sabido, este último ordenamiento está sujeto al control de la Corte Constitucional".

**5.1.4. Sentencia No. C-370/94, Sala plena REF.: EXPEDIENTE No. RE-060.** Revisión Constitucional del Decreto No. 1185 de junio 10 de 1994 "Por el cual se dictan normas sobre expropiación por vía administrativa y se adoptan otras medidas". Magistrado Ponente: Dr. FABIO MORÓN DÍAZ

En esta sentencia, la Corte aborda el problema de los motivos que puede esgrimir la administración para decretar la expropiación, así como los límites con que cuente el juez al momento de controlar la legalidad de la declaratoria así:

"En nuestro régimen constitucional, la causa *expropiandi* por la vía administrativa, no sólo debe estar integrada por los motivos de utilidad pública o de interés social, sino, además, por la determinación legal de los casos en que ella podrá proceder, como ocurre en este decreto. Esta Corporación encuentra que la Constitución Nacional de 1991, establece un límite especial al contenido de la función de control judicial sobre los actos administrativos correspondientes, ya que en la controversia que se

suscite no se puede plantear discusión sobre los motivos invocados por el legislador en la disposición que haga la declaración de interés público o de utilidad social, los cuales no podrán ser objeto de la controversia contencioso administrativa que se puede plantear por el afectado; empero, esto no impide el conocimiento que de ellos haga esta Corporación por vía del control abstracto de constitucionalidad, sea por vía de la acción ciudadana, del control previo de las objeciones presidenciales, o, como en este caso, por vía del control automático de los decretos de emergencia. Entiende la Corte que la limitación impuesta al juez contencioso y al titular del derecho de dominio o de los derechos reales objeto de la expropiación, no se extiende ni al contenido del acto administrativo por razones de legalidad y constitucionalidad, ni al contenido de este juicio de constitucionalidad que debe cumplir la Corte en abstracto”.

En el mismo orden de ideas, se pronuncia la Corte, con respecto a la expropiación por vía administrativa, advirtiendo que no se trata de un mecanismo para desconocer el derecho de defensa, sino que es una herramienta expedita con que cuenta la administración para el logro de los cometidos estatales.

“Se estableció en la nueva Constitución de 1991, un nuevo mecanismo desconocido en nuestro régimen que, según lo advierte el propio Constituyente, permitirá agilizar y hacer más efectivo el trámite de expropiación, en busca de la realización del compromiso social admitido por la Carta Política, dando la posibilidad de que ésta se adelante por vía administrativa, previa la definición legal de los casos en los que procede y con la definición del procedimiento administrativo que corresponda, bajo las reglas constitucionales del debido proceso y del derecho de defensa. En verdad, la figura de la expropiación por vía administrativa no está prevista para facilitar el desconocimiento arbitrario de la garantía constitucional del derecho a la propiedad privada y a los demás derechos adquiridos con justo título, pues el Constituyente pretende únicamente que, por vía administrativa, se adelante una expropiación que, mediante un trámite jurídico, público y breve, previa la indemnización económica, responda a motivos de interés social y de utilidad pública”.

Así mismo, la H. Corte Constitucional reitera la posibilidad de establecer el procedimiento expropiatorio por el ejecutivo actuando como legislador excepcional, sosteniendo: “...tampoco resulta extraño al régimen constitucional colombiano que sea el ejecutivo nacional y en desarrollo de la institución de la emergencia, el que actúe como legislador de excepción, y establezca el régimen que

corresponda para señalar el procedimiento de la expropiación por vía administrativa aplicable a los casos en que ella debe adelantarse; precisamente estos regímenes constitucionales están previstos para asegurar al ejecutivo atribuciones precisas, que le permiten dictar decretos con fuerza de ley para atender con sus previsiones a la solución de la situación que genera la emergencia y nada se opone a que dentro de los restantes límites constitucionales así lo decrete. Desde luego, no es recomendable que proliferen disposiciones ad hoc para situaciones y asuntos tan delicados; empero, la Constitución Nacional no repudia ni sanciona dicha competencia y ni siquiera permite afirmar que exista un límite implícito que impida que durante el régimen de Emergencia, así lo disponga el Gobierno Nacional sometido a los requisitos constitucionales sustanciales”.

**5.1.5. Sentencia No. C-389/94. Sala Plena, REFERENCIA: EXPEDIENTE D-488. ACTOR: LUIS GABRIEL MORENO LOVERA. TEMA: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 62 (parcial) de la ley 81 de 1993. MAGISTRADO PONENTE: ANTONIO BARRERA CARBONELL.**

En este fallo, se hace la distinción entre la extinción de dominio y la expropiación planteando los elementos constitutivos de cada una de las instituciones, en los siguientes términos: “La expropiación constituye un medio o instrumento del cual dispone el Estado para incorporar al dominio público los bienes de los particulares, previo el pago de una indemnización, cuando éstos se requieran para atender o satisfacer necesidades de "utilidad pública e interés social", reconocidas o definidas por la ley, con intervención de la autoridad judicial (expropiación por vía judicial) o mediante la utilización de los poderes públicos propios del régimen administrativo (expropiación por vía administrativa). También se le ha dado sustento a la expropiación con fundamento en la función social de la propiedad cuando se la utiliza con fines de redistribución de la propiedad o para conminar a los propietarios a explotar las tierras en forma eficiente o con arreglo a programas de producción diseñados por el Estado. La extinción del dominio, en su concepción original, resulta del incumplimiento de la obligación económica que le impone la Carta al dueño del bien (función social), de aprovechar su propiedad con un sentido social, esto es, útil a la comunidad, ajeno, por lo mismo, al abuso que implica detentarla sin perseguir mediante su explotación un rendimiento productivo mínimo. Pero igualmente es posible la extinción del dominio, en las condiciones que establezca el legislador, cuando a pesar de que el propietario

cumple con la función económica asignada a la propiedad, desatiende o ignora el deber de preservar y restaurar los recursos naturales renovables y, consecuentemente, viola el derecho que tienen todas las personas a gozar de un ambiente sano”.

En el mismo orden de ideas, la Corte analiza la función social como fundamento de la expropiación y su influencia en la extinción de dominio: “La función social se traduce en la necesidad de que el propietario de un bien lo aproveche económicamente, utilizando sistemas racionales de explotación y tecnologías que se adecuen a sus calidades naturales y que permitan la utilización de los recursos naturales, buscando al mismo tiempo su preservación y la protección ambiental. La inexploración del bien o su aprovechamiento irracional y degradante, supone de hecho la violación del principio de la función social de la propiedad y autoriza naturalmente la extinción del dominio del propietario improvidente o abusivo. La aplicación de la medida no conlleva, como es obvio suponerlo, una compensación económica o indemnización por la privación del bien, puesto que la extinción del dominio constituye fundamentalmente una sanción por la violación de un deber de origen constitucional”.

También, la Corte clarifica el fundamento de una de las modalidades de extinción de dominio basado en el enriquecimiento ilícito: “Entre las múltiples innovaciones que introdujo la Carta Política de 1991, se destaca una modalidad de extinción del dominio o propiedad, que no se sustenta en el concepto tradicional de la función social y la cual constituye, a no dudarlo, un instrumento jurídico eficaz con miras a moralizar las costumbres, desestimular la cultura del dinero fácil, a apoyar las acciones estatales e implementar los procesos judiciales encaminados a detener y reprimir el enriquecimiento ilícito como fuente mediata o inmediata de la propiedad en sus diferentes manifestaciones”. Continúa la Corte, en su análisis, planteando otra comparación con la figura del comiso, como instrumento que priva del derecho de propiedad sobre los bienes con los que se comete un delito: “...el comiso de los bienes que sirvieron de instrumento para la comisión del delito, el objeto mismo del delito y los productos derivados de este; no obstante, materialmente y por los efectos de la medida, el comiso equivale en la práctica, en algunos casos y como está regulado en las referidas disposiciones, a una extinción de dominio, el Estado no puede avalar o legitimar la adquisición de la propiedad que no tenga como fuente un título válido y honesto; es decir, que la propiedad se obtiene en cierto modo mediante la observancia de los principios éticos. La protección estatal, en consecuencia, no cobija a la

riqueza que proviene de la actividad delictuosa de las personas; es decir, no puede premiarse con el amparo de la autoridad estatal la adquisición de bienes por la vía del delito; el delincuente debe saber que el delito no produce utilidades, sino que por el contrario coloca a éste en la obligación de otorgar una retribución a la sociedad a través de la pena”.

Pero también hace el Tribunal Constitucional Colombiano una advertencia clara en materia de aprehensión de bienes en el proceso penal, por cuanto esta no es un título jurídico suficiente para que el bien pase definitivamente al Estado así:”...la extinción del dominio prevista en el art. 34, necesariamente se vincula con la existencia de un delito, cuya materialidad debe ser establecida en un proceso penal y en el cual se haya determinado la autoría del responsable. Resulta por lo demás extraño y, desde luego, censurable, que la ley establezca una causal de extinción del dominio diseñada por fuera de los presupuestos constitucionales que la definen y caracterizan, pues repugna la idea de justicia y a la vigencia de un orden justo, que la simple omisión de una persona en no reclamar un bien propio, aprehendido por razones del azar o del abuso de las autoridades dentro de una investigación penal, tenga por sí misma la virtualidad de despojarlo de su dominio. La omisión del interesado en reclamar un bien no vinculado a un proceso penal, cuando más lo puede caracterizar como una persona descuidada, pero jamás se le puede dar el mismo tratamiento que corresponde a quien se señala como responsable de un delito”.

**5.1.6. Sentencia No. C-428/94. Sentencia Sala Plena. REFERENCIA: EXPEDIENTE D – 545. ACTOR: CARLOS ALBERTO MANTILLA GUTIÉRREZ. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 128 (parcial), 129 (parcial), 130 y 133 de la ley 104 de 1993. MAGISTRADO PONENTE: ANTONIO BARRERA CARBONELL.**

En este fallo, la Corte hace claridad en cuanto a la obligatoriedad de la inscripción de oferta de adquisición voluntaria antes de proceder a la expropiación, considerando que: “...el carácter relativo y no absoluto del derecho de propiedad que ha sido reconocido por esta Corte en diferentes sentencias, habilita al legislador para establecer restricciones a dicho derecho cuando medien razones de interés general que razonablemente las justifiquen; por lo tanto, si por ministerio de la ley se ha declarado de utilidad pública e interés social la adquisición de aquellos predios situados en las zonas aledañas o adyacentes a las explotaciones petroleras, no resulta un



despropósito la medida complementaria de la inscripción de la oferta en la oficina de registro correspondiente para asegurar y facilitar dicha adquisición”.

“Es necesario establecer un límite a la posibilidad de la negociación directa -la cual propiamente no constituye una etapa obligada de orden constitucional para la adquisición de un predio que se requiere para cumplir una finalidad de utilidad pública e interés social- con el fin de dar paso al procedimiento de expropiación. Por lo tanto, resulta apenas obvio que se establezca una etapa preclusiva de la negociación directa, porque de no ser así, quedaría a la voluntad de los interesados el que la administración pudiera ejercer sus competencias constitucionales y legales en materia de expropiación. Es decir, quedarían supeditados a los intereses particulares los intereses públicos o sociales”.

**5.1.7. Sentencia No. C-106/95. Sala Plena. REF: Expediente L.A.T. 29.** Revisión oficiosa de la Ley 146 de 1994, "por medio de la cual se aprobó la convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares". Hecha en New York, el 18 de diciembre de 1990. Magistrado Ponente: Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

En este fallo la Corte, precisa el alcance de la expropiación sin indemnización por razones de equidad así: “La prohibición de expropiar arbitrariamente a los trabajadores migrantes no impide que el Estado Colombiano pueda proceder a la expropiación por razones de equidad, en cumplimiento de lo establecido por el último inciso el artículo 58 de la C.P. Lo contrario constituiría una discriminación injustificada en favor de los trabajadores extranjeros en detrimento del principio de igualdad”.

“La exequibilidad de los artículos 15, 46 y 47 de la “Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares”, aprobada mediante la Ley 146 de 1994, se declara bajo el entendido de que el Estado colombiano mantiene su derecho de dictar normas tributarias, cambiarias y monetarias que establezcan un trato igual entre trabajadores migratorios y sus familias y los nacionales, para la importación y exportación de bienes de uso personal, enseres domésticos, transferencia de ingresos y ahorros hacia el exterior, así como para proceder a la expropiación por razones de equidad y a la extinción del dominio en los eventos previstos en el artículo 34

de la CP. En consecuencia, el Presidente de la República hará la correspondiente reserva”.

**5.1.8. Sentencia C-358/96. Referencia: Expediente L.A.T.-062.** Revisión constitucional del "ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y EL GOBIERNO DEL REINO UNIDO DE LA GRAN BRETAÑA E IRLANDA DEL NORTE, POR EL CUAL SE PROMUEVEN Y PROTEGEN LAS INVERSIONES", suscrito en Londres el 9 de marzo de 1994, y de la Ley 246 de 1995, que lo aprueba. Magistrados Ponentes: Dr. CARLOS GAVIRIA DÍAZ y Dr. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Este es un pronunciamiento importante en materia de expropiación y su régimen en los tratados internacionales, por cuanto en este caso concreto, según la Corte, "...El convenio prohíbe a las partes, de modo terminante, una forma de expropiación que el artículo 58 de la Carta expresamente autoriza. Ahora bien: es indudable que de aceptarse como válida la restricción que se viene analizando, contenida en el Convenio, se estaría avalando un trato diferente (discriminatorio), preferente para los nacionales y las empresas originarias del Estado que con Colombia suscribe el Tratado y, consecuentemente, más gravoso para las personas y empresas de otros países y, además, específicamente, para los nacionales colombianos”.

Sin embargo, enfatiza la Corte que: “En lo que toca con la Constitución Política de 1991, la norma constitucional consagrada puso fin a toda discusión, no sólo en lo referente a las posibles demandas de inexecutableidad contra la ley que define los motivos de utilidad pública o de interés social para la expropiación, sino en relación con las eventuales acciones que, a partir de discrepancias sobre lo que es equitativo y lo que no lo es, pudieran intentarse contra el acto concreto de expropiación por razones de equidad adoptado por el Congreso con la mayoría exigida”.

“En efecto, el inciso final del artículo 58 de la Carta excluye expresamente de toda forma de control judicial las indicadas determinaciones del legislador, que corresponden a su libre y autónoma decisión, al afirmar: "Las razones de equidad, así como los motivos de utilidad pública o de interés social, invocados por el legislador, no serán controvertibles judicialmente”.

“La referencia normativa es genérica y, por tanto, cobija tanto los cargos por inconstitucionalidad como los que pudieran invocarse

pretendiendo la vulneración de preceptos legales de índole sustancial o procesal en lo referente al concepto de "equidad".

Con ello, concluye la Corte, afirmando que ningún tratado puede desconocer la Constitución Política, y tampoco puede alterar el régimen expropiatorio previsto en la legislación interna.

**5.1.9. Sentencia C-379/96. Sala Plena. Referencia: Expediente L.A.T. 061.**

Revisión constitucional de la Ley 245 del 29 de diciembre de 1995, por medio de la cual se aprueba el "Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Cuba sobre promoción y protección recíproca de inversiones", suscrito en Santafé de Bogotá el 16 de julio de 1994. Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Aquí la Corte Constitucional, reitera jurisprudencia en materia de expropiación y tratados internacionales, cuando, considera que: "...la cláusula sobre expropiación es inconstitucional al prohibir a las partes contratantes, de modo terminante, una forma de expropiación que el artículo 58 de la Constitución colombiana expresamente autoriza; igualmente por infringir el derecho a la igualdad y desconocer la constitución de monopolios. Ahora bien: es indudable que de aceptarse como válida la restricción que se viene analizando, contenida en el Convenio, se estaría avalando un trato diferente (discriminatorio), preferente para los nacionales y las empresas originarias del Estado que con Colombia suscribe el Tratado y, consecuentemente, más gravoso para las personas y empresas de otros países y además, específicamente, para los nacionales colombianos".

**5.1.10. Sentencia C-531/96. Sala Plena. Referencia: Expediente D-1287.**

Acción de inconstitucionalidad contra el artículo 16 (parcial) de la Ley 1ª de 1991. Actor: Darío Giovanni Torregroza Lara. Magistrado Ponente: Dr. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Consideró la Corte con respecto a la competencia para el trámite de la expropiación ordinaria: "Únicamente cuando se trata de expropiación ordinaria se decide sobre su procedencia y aplicación en los estrados judiciales, por demanda que presente la administración en los términos que la ley contemple y con base en los motivos de utilidad pública o interés social que ella misma haya definido, siendo controvertible en el curso del proceso, además del monto de la indemnización, si en efecto se configuran en el respectivo caso los motivos de ley para expropiar y si se han

atendido por la administración las disposiciones legales pertinentes”.

“No podría sostenerse que la disposición fuera inconstitucional, por haber modificado la normatividad del Código de Procedimiento Civil para el caso del proceso de expropiación, cuando se trate de terrenos necesarios para establecer puertos. Estamos ante un caso que el legislador ha considerado especial y ha querido señalarle sus propias reglas, entre las cuales cabe, sin duda, la relativa al juez competente para conocer de tal proceso. El texto señala con claridad que el competente para tramitar el proceso expropiatorio en estos casos y para resolver sobre la expropiación es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo”.

**5.1.11. Sentencia C-008/97. Sala Plena. Referencia: Expediente L.A.T.-074.** Revisión constitucional del “Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República del Perú sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones”, suscrito en Lima el 26 de abril de 1994” y de la Ley 279 del 13 de mayo de 1994 por medio de la cual se aprueba dicho Convenio. Magistrado Ponente: Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.

En este fallo, la Corte luego de reiterar su jurisprudencia en materia de tratados sobre protección a inversión extranjera ratifica la prohibición de alterar por la vía del tratado las normas sobre expropiación: “La Corte considera que el artículo es inexecutable pues prohíbe a las partes contratantes, de modo terminante, una forma de expropiación que el artículo 58 de la Constitución colombiana expresamente autoriza. Además, de esa manera, esa disposición infringe el derecho a la igualdad y desconoce la regulación constitucional de los monopolios”.

**5.1.12. Sentencia C-374/97. Sala Plena. Referencia: Expedientes acumulados D-1551, D-1553, D-1554, D-1556, D-1559, D-1561, D-1562, D-1568, D-1570 y D-1571.** Demandas de inconstitucionalidad instauradas contra la Ley 333 de 1996, "Por la cual se establecen las normas de extinción de dominio sobre los bienes adquiridos en forma ilícita". Actores: Luis Antonio Vargas Álvarez, Jorge E. Peñuela García, Ramiro Basili Colmenares Sayago, Carlos Enrique Martínez Palacio, José Gustavo Villamizar Santacruz, Marlon Yovanni Colmenares Velosa, Andrés De Zubiría Samper, José Luis Roys Aguilar, Soledad Arias Ramírez, Gustavo Salazar Pineda, José William González Zuluaga, Franky Urrego Ortiz, Pedro Pablo Camargo, Germán

Navarro Palau, Raúl Duarte Fajardo. Magistrado Ponente: Dr. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

En este fallo, la Corte Constitucional al analizar la exequibilidad de la Ley 793 de 1997 sobre extinción de dominio hace las siguientes consideraciones: "...en cuanto a la normatividad impugnada, es claro que su objeto no consiste en establecer limitaciones o restricciones a derechos fundamentales que la Carta Política haya garantizado pura y simplemente -lo que haría indispensable el trámite estatutario en guarda de su intangibilidad y aun podría conducir, según la magnitud de aquéllas, a la inexecuibilidad de lo que se dispusiera-, sino que mediante su expedición se busca contemplar los mecanismos institucionales, y especialmente procesales, para desarrollar una norma de la propia Constitución que, de suyo y expresamente, consagró una forma jurídica orientada a declarar el no reconocimiento de un derecho, por tener éste un origen turbio, lo cual en nada se opone a la garantía, allí mismo contemplada, de que en Colombia no se aplicará la pena de confiscación. Es la propia Constitución la que plasma en esa materia la norma básica, luego si se echan de menos la jerarquía del mandato, quejándose de que se la haya dejado en el plano ordinario cuando ha debido dársele rango estatutario, por la materia de la cual se ocupa, el pedimento de inconstitucionalidad pierde sentido en cuanto la regla mencionada, respecto de la garantía constitucional, tiene su mismo nivel -el de la propia Constitución- y goza, desde luego, de autoridad superior a la de las leyes estatutarias. El objeto de la Ley consiste en la determinación de los mecanismos judiciales aptos para la efectividad de una institución creada por el propio Constituyente. No puede haber derecho fundamental a la adquisición ilícita de bienes".

En ese mismo fallo reitera las diferencias entre la extinción de dominio y la expropiación: "La expropiación implica el ejercicio de una potestad, de la cual es titular el Estado Social de Derecho, que le permite, con el cumplimiento de los requisitos constitucionales, quitar la propiedad individual sobre un determinado bien en beneficio del interés colectivo. La expropiación en nada se asemeja a la extraordinaria figura consagrada en el artículo 34, inciso 2, de la Constitución. Aquélla, como lo indicó la Corte Constitucional, implica la conversión de la propiedad privada en pública por motivos de utilidad pública o de interés social, por razones de equidad o por la necesidad de responder adecuadamente a los requerimientos de la guerra, pero "no se aplica a título de sanción por la conducta del propietario sino en desarrollo del principio constitucional de

prevalencia del interés común sobre el particular, que debe ceder ante aquél en caso de conflicto". Pero, además -lo que es relevante en este análisis-, la expropiación supone el reconocimiento que hace el Estado de que el afectado es titular de un derecho y justamente por eso, salvo el caso de las razones de equidad declaradas por el Congreso, la Carta exige su resarcimiento, mientras que, en el caso de extinción del dominio en la forma consagrada por el inciso 2 del artículo 34 constitucional, el supuesto primordial de la indemnización desaparece, dado el vicio original que empaña el dominio, hasta el punto de provocar que el Estado lo declare extinguido desde siempre".

"La extinción del dominio es una institución autónoma, de estirpe constitucional, de carácter patrimonial, en cuya virtud, previo juicio independiente del penal, con previa observancia de todas las garantías procesales, se desvirtúa, mediante sentencia, que quien aparece como dueño de bienes adquiridos en cualquiera de las circunstancias previstas por la norma lo sea en realidad, pues el origen de su adquisición, ilegítimo y espurio, en cuanto contrario al orden jurídico, o a la moral colectiva, excluye a la propiedad que se alegaba de la protección otorgada por el artículo 58 de la Carta Política. En consecuencia, los bienes objeto de la decisión judicial correspondiente pasan al Estado sin lugar a compensación, retribución ni indemnización alguna".

"No se trata de una sanción penal, pues el ámbito de la extinción del dominio es mucho más amplio que el de la represión y castigo del delito. Su objeto no estriba simplemente en la imposición de la pena al delincuente sino en la privación del reconocimiento jurídico a la propiedad lograda en contravía de los postulados básicos proclamados por la organización social, no solamente mediante el delito sino a través del aprovechamiento indebido del patrimonio público o a partir de conductas que la moral social proscribiera, aunque el respectivo comportamiento no haya sido contemplado como delictivo ni se le haya señalado una pena privativa de la libertad o de otra índole. Será el legislador el que defina el tipo de conductas en las cuales se concretan los tres géneros de actuaciones enunciadas en el mandato constitucional".

"La extinción del dominio en la modalidad prevista por el artículo 34 de la Carta traza límites materiales al proceso de adquisición de los bienes y simultáneamente otorga al Estado la herramienta judicial para hacer efectivo y palpable el postulado, deducido del concepto mismo de justicia, según el cual el crimen, el fraude y la inmoralidad no generan derechos. La disposición constitucional da lugar a que se

propicien las investigaciones, los trámites y los procedimientos orientados a definir -si prosperan las pretensiones de las entidades estatales que ejerzan la acción- que jamás se consolidó derecho alguno en cabeza de quien quiso construir su capital sobre cimientos tan deleznable como los que resultan del comportamiento reprobable y dañino”.

Además la Corte hace también la diferenciación con la confiscación así: “En cuanto a la confiscación, rechazada en nuestro Ordenamiento, tampoco se confunde con la figura objeto de estudio, pues si bien no ocasiona indemnización ni compensación alguna, así ocurre por tratarse de una sanción típicamente penal, y no del específico objeto patrimonial que caracteriza a la extinción del dominio. Esta, tiene varias expresiones y se produce a raíz de la realización de ciertos supuestos de hecho establecidos por el Constituyente o el legislador”.

Desde otra óptica, también la Corte precisa la naturaleza procesal de la sentencia de extinción de dominio, advirtiendo: “La sentencia mediante la cual, después de seguidos rigurosamente los trámites legales y una vez observadas las garantías del debido proceso, se declara la extinción del dominio, desvirtúa la presunción de que quien exhibía la titularidad de la propiedad de uno o varios bienes, que se procuró en contra del orden jurídico, la tenía de manera legítima. Se trata, entonces, de una providencia judicial que no crea a partir de su vigencia el fenómeno de la pérdida de una propiedad que se tuviera como derecho, sino que declara -como el artículo 34 de la Constitución lo estatuye claramente- que tal presunta propiedad, dado su irregular origen, nunca se hizo merecedora de la garantía ofrecida por la Constitución, ni a la luz del artículo 30 de la Carta Política anterior, ni con arreglo al 58 de la hoy vigente. Estos preceptos han partido del esencial presupuesto de la licitud para cobijar bajo el manto de la legitimidad y la tutela jurídica el derecho alegado por alguien. Resulta, entonces, que la sentencia es meramente declarativa: aquél que aparecía como titular del derecho de propiedad jamás lo fue ante el Derecho colombiano, pues su titularidad estaba viciada desde el principio”.

Con respecto a la naturaleza de la extinción de dominio, la Corte precisa que: “La naturaleza de la institución prevista en el artículo 34, inciso 2, de la Carta Política no se convierte en penal por tal circunstancia, pues uno es el motivo que da lugar al ejercicio de la acción y otro es el efecto de la sentencia, que en esta materia no consiste en una pena sino en la declaración judicial de que por los hechos pasados -fundados en el delito- no pueden en el futuro

invocarse por quien pasaba por propietario, para defender un "derecho" suyo que ni antes ni después estuvo amparado por la Constitución. Y ello sin que la sanción patrimonial de que se trata dependa de la suerte del proceso penal ni de la responsabilidad de esa índole por el delito en cuestión”.

También precisa la sentencia el tipo de bienes a los que apunta la extinción: “La extinción del dominio recae única y exclusivamente sobre los bienes adquiridos por enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro Público o con grave deterioro de la moral social, y sólo hasta el monto de la adquisición no protegida constitucionalmente, pues lo lícitamente adquirido escapa por definición a la declaración judicial correspondiente, a menos que se trate de bienes equivalentes a los mal habidos, sobre el supuesto de que, como lo indica el artículo 6 de la Ley, resultare imposible ubicar, incautar o aprehender los bienes determinados que primariamente debían ser afectados por la medida”.

“Es natural que sea el Estado el beneficiario inicial de la sentencia que decreta la extinción del dominio, recibiendo física y jurídicamente los bienes respectivos, toda vez que ha sido la sociedad, que él representa, la perjudicada por los actos ilícitos o inmorales que dieron lugar al aumento patrimonial o al enriquecimiento irregular de quien figuraba como propietario. Es la organización política, por tanto, la que debe disponer de esos bienes, y la que debe definir, por conducto de la ley, el destino final de los mismos”.

También precisa la Corte que en la extinción de dominio se prohíbe toda forma de compensación o indemnización: “En realidad, la "pérdida" de la que habla el artículo acusado no es tal en estricto sentido, por cuanto el derecho en cuestión no se hallaba jurídicamente protegido, sino que corresponde a la exteriorización a posteriori de que ello era así, por lo cual se extingue o desaparece la apariencia de propiedad existente hasta el momento de ser desvirtuada por la sentencia. Es claro que, mientras tal providencia no esté en firme, ha de presumirse que dicha apariencia corresponde a la realidad, pues suponer lo contrario implicaría desconocer las presunciones de inocencia y buena fe plasmadas en la Constitución, pero ya ejecutoriado el fallo, acaba esa apariencia, entendiéndose que sustancialmente, y a pesar de haber estado ella formalmente reconocida, jamás se consolidó el derecho de propiedad en cabeza de quien decía ser su titular. En ese orden de ideas, el artículo 1, bajo examen, no viola la Carta Política por haber excluido toda forma de contraprestación o compensación por la declaración judicial. Se pone aquí de presente una de las diferencias más claras entre la



extinción del dominio y la expropiación. Esta última, salvo el caso extraordinario de las razones de equidad calificadas por el legislador, exige la indemnización por regla general. A la inversa, en la extinción del dominio no hay nada que indemnizar”.

También entra la Corte a distinguir entre la extinción, el decomiso y la incautación de bienes: “La figura de la extinción del dominio prevista en la Constitución, no corresponde a una "constitucionalización" de los institutos legales conocidos como comiso e incautación de bienes, los cuales, sin perjuicio de aquélla, siguen cumpliendo, respecto de todo proceso penal, el objetivo que les es propio, tanto para la investigación correspondiente como en lo relacionado con el vínculo existente entre el ilícito y la destinación a él de cierto bien, o entre el delito y el provecho ilegítimo que de él podría derivarse. La extinción del dominio, no cobija toda clase de delitos, al paso que el decomiso y la incautación de bienes son aplicables en términos generales, como lo contemplan las normas procesales pertinentes, a un cúmulo de hechos punibles que escapan a la excepcional medida contemplada por el artículo 34, inciso 2, de la Constitución. Además, mientras el decomiso es una medida inmediata, adoptada por la autoridad que la ley indique sin necesidad del agotamiento de todo un proceso, precisamente por cuanto está concebida para servir a los fines del mismo, la extinción del dominio requiere, por expreso mandado constitucional, de sentencia judicial, previo el agotamiento del proceso, con todas las garantías previstas en el artículo 29 de la Carta. Mal puede afirmarse que se trate de las mismas instituciones”.

En cuanto a la naturaleza de la acción, la Corte afirma que: “Se trata de una acción real, pues el proceso se inicia y se desarrolla en relación con bienes concretos y determinados, y la sentencia, salvo el caso de los llamados bienes equivalentes, ha de referirse a ellos, especificándolos, para declarar -si la acción prospera- que se ha extinguido el dominio que sobre ellos ejercía la persona contra la cual se ha intentado, o sus causahabientes que actuaron de mala fe”.

Y además, en el ejercicio de la acción se castiga las maniobras tendientes a confundir a las autoridades, por cuanto: “Si se mezclan bienes de procedencia ilícita con otros que fueron adquiridos lícitamente, la extinción del dominio procederá sólo hasta el monto del provecho ilícito, distinción razonable y necesaria, porque el fundamento de la extinción del dominio está en la adquisición, no ajustada a Derecho, o contraria a la moral pública, del bien correspondiente. Resultaría opuesto a la seguridad jurídica y altamente lesivo del artículo 6 y del mismo 34 de la Constitución un precepto general e indiscriminado que llevara a aplicar tan grave

sanción a una persona sobre la totalidad de su patrimonio sin introducir diferenciación alguna entre los bienes según su origen”.

Y continúa: “...el legislador ha partido de un supuesto fundado en la realidad: quien adquirió un bien de manera ilícita buscará muy probablemente deshacerse de él, aprovechando casi siempre la buena fe de otros, y, de todas maneras, si lo consigue, habrá logrado el provecho equivalente, que estará radicado ahora en el dinero o en otros bienes. Sobre éstos o sobre los que los sustituyan dentro de su patrimonio cabe la extinción del dominio para hacer realidad el principio según el cual la sociedad no puede premiar el delito ni la inmoralidad. Establecer lo contrario llevaría a aceptar figuras tan corruptoras y dañinas como el lavado de activos, que no están cobijadas por la protección constitucional de la propiedad. De nuevo en esta norma quedan protegidos los derechos de los terceros de buena fe, por lo cual, si los bienes equivalentes a los ilícitamente adquiridos se traspasan a otra persona, que ha obrado sin dolo ni culpa grave, respecto de ella no tiene lugar la declaración de extinción del dominio”.

**5.1.13. Sentencia C-127/98. Sala Plena. Referencia: Expediente D-1805.** Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 22 (parcial) de la ley 9° de 1989, y artículos 70 (parcial) y 71 (parcial) de la ley 388 de 1997. Actor: Luis Eduardo Montoya Medina. Magistrado Ponente: Dr. JORGE ARANGO MEJÍA.

En esta decisión, la Corte reitera que en los procesos contencioso-administrativos procede la suspensión provisional por expreso mandato de la Carta y no es posible ninguna limitación de orden legal.

“La Corte considera que la exclusión en los procesos de expropiación es inconstitucional, por violar el artículo 238 de la Constitución, por las siguientes razones: la suspensión provisional de un acto administrativo, es una garantía esencial para el ciudadano frente a una decisión ostensiblemente violatoria de normas superiores. Es la manera más expedita para impedir que los efectos de una decisión administrativa, violatoria de normas superiores, continúe produciendo consecuencias, que sólo cesarían cuando se produjera la sentencia respectiva. Asunto que puede tardar muchos meses, e incluso años. Esta figura de la suspensión provisional, también resulta beneficiosa para la propia administración, pues, al impedir que se continúen los efectos del acto administrativo violatorio, la responsabilidad del Estado frente al

afectado, en términos económicos y de daño social, en caso de una sentencia desfavorable para la administración, puede ser sustancialmente menor”. Y continúa: “Corresponde a la ley señalar las razones y los requisitos para la procedencia de la suspensión provisional, pero bajo los siguientes dos presupuestos: que se trate de actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial, y que la decisión sobre su procedencia sólo le corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa. No puede, pues, la ley ni decidir en cuáles procesos administrativos opera o no la suspensión, ni otorgarle a otra jurisdicción tal facultad. De otra manera, el legislador estaría invadiendo una competencia que le corresponde por norma constitucional sólo al Consejo de Estado o a los Tribunales Administrativos”.

**5.1.14. Sentencia C-059/01. Sala Plena. Referencia: expediente D-3210.** Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 71, numeral 6 de la Ley 388 de 1997 "por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones", Actores: Jorge Lara Urbameja y Luis Felipe Botero Aristizábal, Magistrada Ponente: Dra. MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

En primer lugar, la Corte reitera los principios primordiales que orientan la expropiación a saber: “i) el principio de legalidad fundamento de todo Estado de Derecho, ii) la efectividad del derecho de defensa y del debido proceso del particular que va a ser expropiado y iii) el pago de una indemnización que no haga de la decisión de la administración un acto confiscatorio, expresamente prohibido en el artículo 34 de la Constitución”.

En otro acápite del fallo, presenta las excepciones a los principios fundamentales, pero más desconocimiento de los mismos, plantea unas reglas específicas:

“1. Como excepción al pago de indemnización, se señaló que el legislador, por motivos de equidad, determinaría los casos en que procedería la expropiación sin indemnización. En razón a los efectos de tal decisión, se impuso que la misma habría de adoptarse por una mayoría cualificada.

2. Como excepción al principio según el cual la expropiación debe ser decretada mediante sentencia judicial, se facultó al legislador para señalar los casos en que ésta procedería por vía administrativa. En este evento, la decisión de expropiación la adopta

directamente la administración mediante un acto administrativo y sin intervención judicial previa. Sin embargo, quedó abierta la posibilidad de la intervención judicial con posterioridad al acto expropiatorio, a través de una acción contenciosa administrativa, en donde podría discutirse tanto la decisión misma de expropiación adoptada por la administración, como el precio fijado por ésta como indemnización.

3. En todos los casos de intervención judicial, la discusión no podría versar sobre los motivos de utilidad pública, de interés social o de equidad definidos por el legislador en la ley expedida para el efecto. Esta prohibición la consagró la Carta de 1991, con fundamento en múltiples decisiones jurisprudenciales de las distintas corporaciones judiciales del orden nacional. Prohibición que para muchos, excluía igualmente, la posibilidad de instaurar en contra de la ley en la que se definían los motivos de utilidad pública, de interés social o de equidad, la acción pública de constitucionalidad”.

Posteriormente, la Corte en este fallo, retoma los argumentos presentados en el Congreso para la supresión de la expropiación sin indemnización por motivos de equidad en la siguiente forma:

“La expropiación aparece en el mismo artículo 58 constitucional como un argumento que asegura al Estado, que tiene la dirección del proceso económico y la prestación de los servicios públicos, la potestad de afectar la propiedad privada. Sin embargo tan grande poder debe ejercerse, como todos los poderes en el Estado Constitucional en los términos establecidos en la propia Constitución y en las leyes.

"Esto nos lleva a considerar otros principios fundamentales de la Carta: También somos estado de derecho y el principio de legalidad expresado particularmente en el artículo 6, es pilar para que haya actos del Estado exentos de control y mucho menos contrarios a la Constitución.

"La expropiación debe respetar estos principios, y es aquí donde la previsión normativa del inciso final del artículo 58 de la Carta resulta fuera de contexto, cuando no contradictorio con los postulados que como principios fundamentales trae el título primero de la Carta. Una expropiación por razones de equidad no controvertible judicialmente, es extraño al marco general de derechos y garantías de los propietarios de los bienes y derechos en Colombia; una ley cuyo contenido de utilidad pública o de interés social no pueda

discutirse en los tribunales es un acto dictatorial del legislador que desconoce la primacía de la Constitución y el debido proceso.

"Las anteriores razones, expuestas por doctrinantes y tratadistas desde el momento mismo en que entró a regir la Constitución de 1991 nos llevan a proponer a los honorables Senadores respaldar la propuesta de los proyectos de Acto legislativo, pero en el sentido de derogar los incisos 5 y 6 del actual artículo 58 de la Constitución" (Gaceta del Congreso No. 245, de 30 de octubre de 1998. p.5-6).

**5.1.15. Sentencia C-158/02. Sala Plena. Referencia: expediente D-3709.** Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 98 de la Ley 388 de 1997 "por la cual se modifica la Ley 9a de 1989, y la Ley 3a de 1991 y se dictan otras disposiciones". Demandante: Billy Andric Torres Cortés. Magistrado ponente: Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

En este fallo, la Corte reitera su jurisprudencia al respecto de la inconstitucionalidad sobreviniente con respecto a la derogatoria por el Congreso de los incisos 5 y 6 del artículo 58 de la Constitución Política (Sentencia C-059/01),

También en la sentencia, se aborda el análisis de la expropiación para el caso de las viviendas de interés social y la aplicación de la figura de la privación de la propiedad como instrumento de legalización para proveer de vivienda digna de otros sectores de la población.

"En efecto, el artículo 58 de la Carta, al igual que lo hacía el artículo 30 de la Constitución anterior con la reforma de que fue objeto mediante el Acto Legislativo No. 01 de 1936, autoriza la expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa por motivos de utilidad pública o de interés social; y agrega que, cuando el legislador así lo determine tal expropiación puede realizarse por vía administrativa sujeta a la acción contencioso administrativa, incluso respecto del precio".

"A la luz de esta disposición constitucional, resulta absolutamente claro que el artículo 53 de la Ley 9 de 1989 forma parte de un conjunto normativo que tiene por finalidad la "legalización de títulos para la vivienda de interés social", razón esta que aplicando el principio de conservación del derecho y una interpretación teleológica de las normas legales, saca avante la constitucionalidad del texto del primer inciso del artículo 53 ibídem, y su parágrafo, suprimiendo las expresiones a que se hizo referencia en el numeral

precedente, como quiera que, sin ellas el texto de esa norma quedaría así “Declárase que existen motivos para decretar la expropiación cuando el propietario de un inmueble ubicado en sitio apto o no apto para urbanizar, en contravención a las normas sobre uso del suelo o fuera del perímetro sanitario y urbano de un municipio, del Distrito Especial de Bogotá [hoy Distrito Capital], de un área metropolitana, de la Intendencia de San Andrés y Providencia [hoy departamento], o sin contar con los permisos y licencias requeridos por las leyes y acuerdos, aprovechándose de la necesidad de vivienda de los ocupantes, venda, prometa en venta, promueva o tolere la ocupación de dicho inmueble para vivienda de interés social”.

“En los eventos previstos en el inciso anterior, competará únicamente a las entidades territoriales enumeradas en el inciso anterior donde se encuentre el inmueble ordenar la expropiación correspondiente. Los ocupantes tendrán derecho a que dicha entidad les otorgue la propiedad sobre los lotes así ocupados, sin que haya lugar a pagos adicionales, y podrán en todo caso exigir del vendedor la restitución de las sumas que hubieren pagado, junto con intereses moratorios. Competará a la entidad territorial adelantar las acciones necesarias a nombre de los ocupantes e invertir las sumas recuperadas en la provisión de obras y servicios en el inmueble expropiado”.

“La expropiación de que trata el presente artículo no se extenderá a las construcciones y mejoras de los ocupantes de viviendas de interés social”.

“Y el párrafo adicionado al artículo 53 de la Ley 9 de 1989, mediante el artículo 98 de la Ley 388 de 1997, no deja duda de que se refiere a los ocupantes de inmuebles de “los estratos 1 y 2 de la metodología de estratificación socioeconómica vigente”, para lo cual dispuso que “el Alcalde Municipal o Distrital iniciará directamente el proceso de expropiación por vía administrativa, aplicándose el procedimiento previsto en el artículo 69 y siguientes de la presente ley”

“Queda entonces fuera de duda que se trata de expropiación administrativa por razones de interés social como un instrumento ideado por el legislador para adelantar la reforma urbana, y en relación con las viviendas ocupadas por quienes socioeconómica se clasifican en los estratos 1 y 2 de la población. Siendo ello así, se encuentra entonces por la Corte que se cumple con la autorización del legislador respecto de los motivos para adelantar una

expropiación administrativa, que, además, queda sujeta al control de legalidad de la jurisdicción contenciosa administrativa, lo que, en consecuencia, en nada contradice el texto actual del artículo 58 de la Carta, norma en cuya interpretación necesariamente ha de tenerse en cuenta que el Estado Colombiano se definió por la Constitución como “Social de Derecho”, lo que le da a las normas constitucionales una connotación específica que ha de servir de derrotero no sólo para su interpretación sino para el actuar de todas las autoridades públicas.

**5.1.16. Sentencia C-294/02. Sala Plena. Referencia: expediente LAT-209.** Revisión constitucional de la ley 672 de 2001 “Por medio de la cual se aprueba el ‘Acuerdo entre la República de Colombia y la República de Chile para la promoción y protección recíproca de las inversiones’ y su protocolo, hechos en Cartagena de Indias, el 22 de enero de 2000 y sus canjes de notas aclaratorias, de 22 de enero de 2000, y de 9 y 30 de marzo de 2000”. Magistrado Ponente: Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA. Bogotá, D.C., veintitrés (23) de abril de dos mil dos (2002).

En esta sentencia, la Corte reitera su jurisprudencia con respecto a los tratados internacionales de protección a la inversión extranjera (BIT'S) en lo referente a la expropiación, planteada en las sentencias C-358 de 1996, C-379 de 1996 y C-008 de 1997, con la advertencia de cambio normativo generado luego de la derogatoria de los incisos 5 y 6 del artículo 58 de la Constitución Política referidos a la expropiación sin indemnización.

En este fallo, se reiteran los pilares de la expropiación, requisitos que debe cumplir la expropiación por utilidad pública o interés social, y se concentra en el análisis de la expropiación de las inversiones extranjeras:

“El Acuerdo que aquí se examina se adecua a nuestro ordenamiento constitucional al establecer que para que un inversionista pueda ser privado de su inversión en el territorio de la otra parte contratante, se requiere que exista una ley que por motivos de utilidad pública o de interés social así lo disponga; que las medidas no sean discriminatorias; y que vayan acompañadas del pago de una indemnización pronta, adecuada y efectiva. De la legalidad de la medida y del monto de la indemnización se podrá reclamar ante las autoridades judiciales de la parte que la adoptó. Si bien en el Convenio no se señala expresamente que la indemnización debe ser previa y que la decisión debe ser autorizada en cada caso concreto por sentencia judicial, o por la vía

administrativa si se trata de uno de los eventos que el legislador expresamente ha señalado, así habrá de entenderse pues en éste se dispone que las medidas serán adoptadas por los Estados contratantes, “según lo previsto en sus respectivas constituciones”.

En el mismo orden de ideas, plantea la constitucionalidad de la protección a las inversiones extranjeras restringiendo la aplicación de la expropiación a los según el artículo VI del tratado a siguientes eventos:

“Así se establece que ninguna de las partes contratantes puede adoptar medida alguna que prive directa o indirectamente, a un inversionista de la otra parte contratante de su inversión, salvo que se cumplan estas condiciones:

- que la medida sea adoptada por medio de ley, por causa de utilidad pública, interés nacional o interés social, según la Constitución del respectivo país;
- que las medidas no sean discriminatorias,
- que las medidas vayan acompañadas de disposiciones para el pago de una indemnización pronta, adecuada y efectiva”.

Reitera la Corte, con respecto a la indemnización que ella se establecerá a partir del el valor de mercado que las inversiones afectadas tengan el día antes a la fecha en la que la medida haya sido adoptado o haya llegado a conocimiento público. Y afirma en concreto la Corte: “...cuando resulte difícil determinar dicho valor, la indemnización será fijada de acuerdo con los métodos de valoración internacionalmente aceptados, tales como el capital invertido, su depreciación, el capital repatriado hasta esa fecha, el valor de la reposición y otros factores relevantes. Ante cualquier demora injustificada en el pago de la indemnización, a partir de la fecha en que la medida se haga efectiva se reconocerán intereses a la tasa del mercado sobre el valor de la misma hasta la fecha de pago”. Reitera también que judicialmente se puede debatir la legalidad de la decisión expropiatoria como de la indemnización.

**5.1.17. Sentencia C-1074/02. Sala Plena. Referencia: expediente D-4062.**  
Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso 3 del artículo 61; el numeral 3 del artículo 62; el inciso 1 (parcial) y los párrafos 1 y 2 (parcial) del artículo 67; los numerales 1 (parcial), 2 (parcial) y 4 (parcial) del artículo 70; el inciso 3 (parcial) del numeral 5, del artículo 70 y los incisos 1 (parcial), 2 (parcial) y 3



del artículo 128 de la Ley 388 de 1997; los artículos 29 y 30 (parcial) de la Ley 9 de 1989; y el artículo 37 (parcial) del Estatuto Tributario (D.E. 624 de 1989), modificado por el artículo 171, Ley 223 de 1995. Demandante: Omar Edgar Borja Soto, Magistrado Ponente: Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA. Bogotá, D. C., cuatro (4) de diciembre de dos mil dos (2002)

En esta sentencia, la Corte reitera su jurisprudencia en materia de expropiación en lo que respecta a los motivos de que dan lugar a ella, su desarrollo legal, fines y régimen jurídico afirmando: “En desarrollo de las disposiciones constitucionales que regulan la protección de la propiedad privada y que establecen la posibilidad de expropiación por razones de utilidad pública o interés social, el legislador ha regulado esta figura para los ámbitos de las reformas agraria, minera, urbana y para garantizar la protección ambiental, entre otros. Tal desarrollo legal incluye el establecimiento de los motivos de utilidad pública o interés social que justifican dicha limitación de la propiedad, la definición de las entidades competentes para adelantar la expropiación, el procedimiento que debe seguirse en cada caso, las formas de pago que aseguren la indemnización previa, así como los medios de defensa judicial con que cuentan quienes sean afectados por la decisión de expropiación”.

Explica la Corte que el cuerpo normativo que regula la expropiación por reforma urbana se integra por las Leyes 9 de 1989, 388 de 1997 y el Código de Procedimiento Civil, advirtiéndose que en la Ley 388 se desarrolló el precepto constitucional de la vía administrativa para la expropiación. Estableció la finalidad de dichas normas así: “...al regular los instrumentos de reforma urbana, contienen las directrices que deben seguir las administraciones locales y los ciudadanos para cumplir con los fines sociales y de utilidad pública del ordenamiento urbano. Dichas leyes promueven la democratización de la propiedad urbana e introducen factores de racionalidad en el diseño y desarrollo de los centros urbanos. Si bien la reforma urbana comparte con la reforma agraria fines sociales de redistribución de la propiedad, tiene manifestaciones específicas relativas a las peculiaridades del desarrollo urbano y de la planificación urbana que han llevado al legislador a adoptar un régimen especial en materia de expropiación en el contexto de las urbes”.

De otro lado, también se resalta los eventos en que procede la expropiación en materia de reforma urbana previstos en el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, relacionados con programas de

intervención y mejoramiento urbano, así como la prevención y atención de desastres.

Además, continúa la Corte, reiterando la condición excepcional en la que procede la expropiación por vía administrativa, afirmando que para su aplicación se deben verificar dos tipos de requisitos: “sustanciales y procedimentales. En cuanto a los primeros, es necesario que: a) existan condiciones de urgencia, mencionadas taxativamente en la ley; y b) que se presenten los motivos de utilidad pública o interés social específicos que autorizan este tipo de expropiación. Tales motivos son algunos de los enumerados en el artículo 58 de la Ley 388 de 1997, ya citado, y, además, “el incumplimiento de la función social de la propiedad por parte del adquirente en pública subasta,” de los terrenos e inmuebles objeto del procedimiento de enajenación forzosa para proyectos de desarrollo y construcción prioritaria, previsto en el capítulo VI de la Ley 388 de 1997. Los principales requisitos procedimentales son: a) que el concejo municipal o distrital, o la junta metropolitana, mediante acuerdo, hayan determinado cuál será la autoridad competente para declarar la urgencia; y b) que dicha autoridad efectivamente declare la urgencia. “

Para el Tribunal Constitucional colombiano la expropiación no puede convertirse en la primera opción con que cuenta la administración, por cuanto debe intentarse previamente la negociación directa, y sólo cuando ésta fracase se podrá acudir a la expropiación: “...etapa previa de negociación, a través de la cual la entidad intenta adquirir el bien, de tal forma que se evite la iniciación del proceso expropiatorio propiamente dicho. Esta etapa se inicia con una oferta de la administración al particular para adquirir el bien por el precio base fijado por la entidad. Luego sigue una etapa de negociación directa con el particular. Si el proceso de negociación directa resulta exitoso, se pasa a la etapa de transferencia del bien y de pago del precio acordado. Si el proceso de negociación fracasa, empieza la etapa expropiatoria propiamente dicha, la cual culmina con el traspaso del título traslativo de dominio al Estado y el pago de la indemnización al particular expropiado”.

La Corte, reitera su jurisprudencia en cuanto a considerar a la expropiación como una manifestación del Estado Social de Derecho y por tanto como una actividad reglada del Estado, afirmando: “En el Estado social de derecho, la protección del derecho de propiedad y los demás derechos adquiridos está vinculada a los principios de solidaridad y de prevalencia del interés general (C.P. art 1). Precisamente, la función social inherente a la propiedad está

orientada a realizar los intereses de la comunidad y por ello impone a quien sea propietario que, sin renunciar al ejercicio de sus derechos, contribuya a la realización de intereses que trascienden la esfera meramente individual”.

También se recalca en el fallo la naturaleza compleja de la expropiación por vía administrativa, donde: “...intervienen las tres ramas del poder, aun cuando la intervención del juez es sólo eventual, pues depende de que el particular afectado decida controvertir la decisión de expropiación, el precio indemnizatorio o las formas de pago. En materia de expropiación por vía administrativa el legislador debe además señalar los casos especiales en que ésta procede”.

De la misma manera, apunta la Corte que: “...Otra garantía constitucional importante es la exigencia de que la indemnización sea previa, como requisito sustancial de la expropiación. El artículo 58 reitera en este punto el principio *ubi expropriatio ibi indemnitas*, según el cual el sacrificio que representa la expropiación debe ser indemnizado con el objeto de reparar la afectación del derecho de propiedad privada y preservar el principio de igualdad ante las cargas públicas”. Y continúa: “...la indemnización por expropiación debe cumplir dos características: 1) debe ser previa; y 2) debe fijarse consultando los intereses de la comunidad y del afectado. Si bien el texto del artículo 58 superior no exige expresamente que la indemnización sea “justa”, ni tampoco señala si debe ser “plena” o si debe ser pagada en dinero.

En otro acápite de la sentencia en comento se recuerda el contenido de la sentencia C-153 de 1994, donde la Corte anotó que “la expropiación exige la indemnización previa a la transferencia del derecho de dominio..., aun cuando el texto constitucional no menciona expresamente si la indemnización por expropiación debe ser justa, esta exigencia se ha deducido de la referencia que hace el texto del artículo 58 de la Carta a la necesidad de ponderar los intereses de la comunidad y del afectado al momento de fijar la indemnización por expropiación”.

Con respecto al problema del valor de la indemnización, la Corte Constitucional reitera su jurisprudencia con respecto a que en suma a pagar debe conciliarse el interés de la comunidad y el del afectado. Todo ello armonizando lo dispuesto en el Preámbulo y el artículo 21 del Pacto de San José (que integra el bloque de constitucionalidad por tratarse de un tratado de derechos humanos), que plantea “ninguna persona puede ser privada de sus bienes,

excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social en los casos y según las formas establecidas por la ley”.

Por ello también reitera que: “la indemnización prevista por el artículo 58 de la Constitución es reparatoria, ya que ella debe comprender el daño emergente y el lucro cesante que hayan sido causados al propietario cuyo bien ha sido expropiado. Y en caso de que no haya forma de comprobar el lucro cesante, se puede indemnizar con base en el valor del bien y el interés causado entre la fecha de entrega del mismo y la entrega de la indemnización”. Se reconoce además que si el particular sufre daños adicionales a la pérdida patrimonial del inmueble, el cálculo del resarcimiento q, no se limita a considerar el valor comercial del bien, sino que puede abarcar los daños y perjuicios sufridos por el afectado por el hecho de la expropiación, pero advierte: “La indemnización en caso de expropiación no debe cumplir siempre una función restitutiva y, por eso, no tiene que ser integral”.

En este punto del análisis, sostiene la Corte que existe una diferencia primordial en los regímenes planteados por los artículos 58 y 90 en cuanto a responsabilidad patrimonial del Estado, porque “en primer lugar, el artículo 58 se refiere a un daño que no es antijurídico, puesto que el mismo texto constitucional establece que el particular debe soportar la carga de ser expropiado, es decir, el daño resultado de la expropiación sí debe ser soportado por el expropiado, lo cual no significa que dicho daño no deba también ser indemnizado, por mandato expreso de la Constitución. La existencia de tal deber justifica que la indemnización en caso de expropiación no tenga siempre que ser integral –como si lo exige el artículo 90 Superior. En segundo lugar, el artículo 58 Superior regula expresamente la fijación de la indemnización en caso de expropiación para indicar que ésta no se basa exclusivamente en los intereses del afectado, es decir, en el interés privado en que la indemnización sea lo más elevada posible y comprenda todas las cargas que ha soportado, sino que ha de fundarse también en los intereses de la comunidad. La fijación de la indemnización se hará “consultando los intereses de la comunidad y del afectado”, cuando el perjuicio es resultado de una expropiación, no de un daño antijurídico previsto en el artículo 90. En tercer lugar, tradicionalmente la indemnización en caso de expropiación no ha comprendido el daño moral, como por ejemplo el que puede resultar del especial afecto que el propietario tuviera por el bien expropiado. Ello indica que en este caso la expropiación no tiene que ser integral. En cambio, en materia de responsabilidad patrimonial del

Estado por daños antijurídicos, la indemnización sí comprende el daño moral”.

“De tal manera que el requisito constitucional de que la indemnización sea justa, lleva necesariamente a no exigir que siempre responda integralmente a los intereses del afectado. En ciertas ocasiones dicha indemnización puede cumplir una función meramente compensatoria, en otras, una función reparatoria que comprenda tanto el daño emergente como el lucro cesante, y ocasionalmente una función restitutiva, cuando ello sea necesario para garantizarle efectividad de derechos especialmente protegidos en la Carta, como se verá a continuación”.

Pero, al planteamiento antes formulado, la Corte advierte que la indemnización sí puede ser reparatoria “respecto de sujetos y bienes especialmente protegidos por la Constitución.

Si bien, tal como se examinó en las Secciones anteriores, la Carta exige que la indemnización en caso de expropiación sea previa y justa, el artículo 58 de la Carta no exige que al particular le sea pagada una indemnización por la totalidad de los daños y costos que sufre en caso de expropiación para asegurar que éste pueda alcanzar una situación semejante a la que tenía antes de la expropiación. Dado que el valor de la indemnización debe ser calculado consultando los intereses de la comunidad y del particular, es posible que en ciertos casos específicos, la indemnización no tenga que cumplir una función reparatoria, exigiendo que sí debe ser plena para los sujetos de especial protección constitucional, tales como los menores, adultos mayores entre otros. Sobre este punto se pronuncia nuevamente en otro aparte del fallo.

En cuanto a los medios de pago que pueden ser empleados el texto constitucional no dice expresamente que la indemnización deba pagarse en dinero en efectivo ni tampoco establece cuáles medios son aceptables y cuáles no lo son. Sin embargo, dada la exigencia de pago previo, en el evento en que no se pague en dinero en efectivo, los medios de pago que se empleen han de reunir al menos dos características fundamentales: (i) constituir medios legales de pago de obligaciones, es decir, tener poder liberatorio; y (ii) asegurar ese carácter preventivo de la indemnización, esto es, respetar el principio de pago previo que establece la Constitución.

Como un tema vinculado a la protección, la Corte aborda el problema de la expropiación de bienes afectados a patrimonio de familia inalienable e inembargable, precisando que: "...como las normas legales relativas a expropiación de predios urbanos y rurales admiten la posibilidad de que la indemnización previa, exigida por la Constitución, se pague en bonos o documentos de deuda pública redimibles al cabo de varios años, y un pago de esa naturaleza causaría inmenso perjuicio a la familia en cuanto no vería sustituida oportunamente su vivienda, se condicionará la exequibilidad manifestando que, en la hipótesis de la disposición acusada, la indemnización, que ha de corresponder al ciento por ciento del valor del inmueble objeto de expropiación, debe pagarse a la familia en su totalidad y en dinero, de manera previa y como requisito indispensable para que se cumpla la expropiación".

"La necesidad de liquidez que permita reemplazar un bien por otro (subrogación), afectado también el segundo en la misma forma y con las mismas garantías que el primero al exclusivo interés familiar, surge no solamente de la especial protección que la Carta Política asegura a la familia sino del artículo 58 Ibídem, relativo a la expropiación, cuando al referirse a la indemnización previa dice, con carácter imperativo, que ella habrá de fijarse fundando la respectiva decisión en la armonización entre los intereses públicos y los del propietario a quien la expropiación afecta". Y continúa: "...en los casos de vivienda familiar, la indemnización previa sea pagada en efectivo y en forma total con el fin de que la familia que pierde su vivienda pueda sustituirla oportunamente por otra. En este caso especialísimo, la indemnización tiende a cumplir una función restitutiva".

Como conclusión respecto a los medios de pago en las expropiaciones, deduce la Corte: "...que cuando el pago que efectúe la entidad expropiante sea con medios distintos al dinero en efectivo, estos instrumentos han tener como mínimo las siguientes características: 1) No pueden transformar el pago de la indemnización previa, en un pago futuro, posterior a la transmisión del dominio del bien expropiado; 2) deben garantizar un pago cierto de la obligación y no meramente simbólico o eventual; 3) deben constituir un medio legal de pago de obligaciones, de tal forma que realmente constituyan para el afectado una indemnización; 4) deben permitir que el valor de la indemnización por expropiación reconocido como justo, en el caso concreto, se mantenga en el tiempo, si el expropiado actúa en los negocios diligentemente; 5) deben ser libre y efectivamente negociables, a fin de garantizar que el afectado pueda convertirlos en dinero en el momento en que lo

deseo, inclusive al día siguiente del traspaso del dominio del bien; 6) no pueden ser revocados unilateralmente por la entidad que los emite”.

Las conclusiones que plantea la Corte con respecto a la expropiación a partir de las disposiciones constitucionales son las siguientes:

“1. No puede haber expropiación sin indemnización;

2. La indemnización debe ser previa al traspaso del dominio del bien del particular al Estado;

3. 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;

4. 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.

5. La indemnización no tiene que ser siempre pagada en dinero en efectivo, pero si se paga la indemnización con instrumentos distintos al dinero, éstos han de reunir por lo menos las siguientes características: i) No pueden transformar el pago de la indemnización previa, en un pago futuro, posterior a la transmisión del dominio del bien expropiado; (ii) deben garantizar un pago cierto de la obligación y no meramente simbólico o eventual; (iii) deben constituir un medio legal de pago de obligaciones, de tal forma que realmente constituyan para el afectado una indemnización; (iv) deben permitir que el valor de la indemnización por expropiación reconocido como justo, en el caso concreto, se mantenga en el

tiempo, si el expropiado actúa en los negocios diligentemente; (v) deben ser libre y efectivamente negociables, a fin de garantizar que el afectado pueda convertirlos, en dinero en el momento en que lo desee, inclusive al día siguiente del traspaso del dominio del bien; (vi) no pueden ser revocados unilateralmente por la entidad que los emite”.

También apoya su decisión la Corte en algunas normas del derecho internacional como consecuencia de la integración del bloque de constitucionalidad: “...es pertinente precisar las reglas que surgen del derecho internacional en relación con el pago de indemnización en caso de expropiación, como quiera que a la luz de lo que establece el artículo 93 de la Carta, “los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia”. Igualmente, pero sólo como ilustración de la tendencia mundial en materia de indemnización en caso de expropiación, se hará una breve referencia al derecho comparado.

“Se observa entonces que tanto de los tratados relativos a los derechos humanos, como de las manifestaciones de la comunidad internacional se deduce la exigencia del pago de una indemnización en caso de expropiación. Esta indemnización ha sido calificada en términos generales como “justa”, “apropiada”, “adecuada” o “pronta”.

Pasa la Corte a estudiar al carácter de la indemnización en lo referente (i) al momento en el que debe ser pagada la indemnización, (ii) al daño que debe cubrir la indemnización y (iii) a los instrumentos que pueden ser utilizados para su pago, tomando para ello algunos conceptos propios del derecho internacional pero advirtiendo que en ese régimen normativo: “...no se aprecia una tendencia clara con respecto al momento en el que debe ser pagada la indemnización. De los tratados que establecen explícitamente la necesidad de una indemnización, el artículo 17 de declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano es el único que dispone que la indemnización debe ser previa. Los demás instrumentos no son explícitos al respecto. Por lo tanto, no existe claramente una obligación referente al pago previo de una indemnización. Sin embargo, si se habla en el derecho internacional de una indemnización oportuna o pronta. En este sentido, la Constitución colombiana es más garantista”.



Y continúa la Corte explicando: "...de acuerdo con el derecho internacional, la indemnización debe ser pagada en una "forma económicamente útil", expresión que ha sido definida como moneda convertible sin restricciones para su repatriación. En algunos casos, se considera que el pago en bonos es satisfactorio si éstos causan un interés a una tasa económicamente razonable y si existe un mercado en el cual puedan ser intercambiados por su equivalente en moneda convertible. Sin embargo, esta posición no manifiesta un consenso de la comunidad internacional...", "...se interroga la Corte si por el hecho de que las normas cuestionadas autoricen un pago parcial en efectivo y el saldo con títulos valores o documentos de deber redimibles a lo largo del tiempo, se está pretermitiendo el requisito de indemnización previa que consagra el artículo 58 de la Carta".

La respuesta al interrogante anteriormente planteado es que es posible el pago con títulos valores, porque: "Primero, los plazos para la redención de un título valor, no impiden que sea negociable y convertible en efectivo mediante transacciones de mercado, desde el momento mismo en que sean entregados como parte del pago de la indemnización al expropiado. Por lo tanto, no se opone a la Constitución que se pague la indemnización con medios distintos al dinero en efectivo, pues estos instrumentos representan bienes de valor económico que ingresan al patrimonio de quien los recibe y pueden ser convertidos en dinero en efectivo, ya sea mediante su negociación en el mercado o, cobrándolos directamente ante su emisor, si opta por esperar a que se cumpla el plazo para su redención. Ya que el pago de la indemnización se entiende realizado en el momento de la entrega de la indemnización al expropiado, ya sea que ésta se haga en dinero en efectivo o con títulos valores, el pago con estos instrumentos no contraría, en principio, el requisito de indemnización previa que señala la Carta en su artículo 58".

Con respecto al pago en dinero, advierte que sólo es obligatoria para el caso de la vivienda familiar, con respecto a la utilización de la expropiación con el patrimonio de familia inembargable, reitera el mismo principio, es decir, "...encontró que la vivienda familiar podía ser expropiada pero que su protección constitucional obligaba a que el pago de la indemnización fuera siempre en dinero en efectivo y de contado de tal manera que pudiera ser oportunamente sustituida", ratificando lo afirmado en la sentencia C-192 de 1998. Pero de otro advierte que "...en algunos casos la familia expropiada puede preferir una forma de pago diferente, por serle más favorable. Siempre que dicha decisión sea adoptada después de conocer la

protección que le confiere el artículo 42 y sea expresa y clara, la familia puede optar por una forma de pago integral diferente al efectivo o por una forma mixta. La entidad puede también rechazar o aceptar las opciones convenientes para el expropiado”.

**5.1.18. Sentencia C-229/03. Sala Plena. Referencia: expediente D-4246.**

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 17 (parcial), 20 (parcial), 21 (parcial), 22, 23, 24, 30, 35 (parcial), 39 (parcial), 47 (parcial), 51, 53, 64, 108, 109, 111, 116 (parcial), 156 (parcial), 157 (parcial), 186, 187, 188, 189, 190, 191, 192, 193, 227, 228, 229, 231, 233, 234, 235, 236, 264 (parcial), 288 (parcial), 293, 295, 298, 306 (parcial), 312 (parcial), 314 (parcial), de la Ley 685 de 2001, “por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones”. Demandantes: Francisco Ramírez Cuellar y Alirio Uribe Muñoz. Magistrado Ponente: Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL.

En esta sentencia, la Corte además de reiterar jurisprudencia acerca del debido proceso en materia de expropiación, intervención de las diversas ramas del poder para la aplicación de la figura, reitera la sujeción de la etapa administrativa a las reglas y disposiciones aplicables a la función administrativa. No obstante la novedad y la importancia de este fallo, radica en el análisis con respecto a potestad de configuración legislativa con que cuenta el Congreso para el establecimiento de los diferentes trámites expropiatorios.

Es por ello que la Corte Constitucional sostiene: “...la potestad de configuración del legislador lo faculta para crear procedimientos especiales de expropiación, en cada una de las áreas donde tal regulación específica permita optimizar la protección de los bienes jurídicos involucrados en cada caso. En esa medida, por ejemplo, el legislador puede establecer la expropiación en materia de reforma urbana, para garantizar el acceso de las personas a una vivienda digna; en materia agraria, para permitir el acceso progresivo de las personas a la propiedad de la tierra y mejorar su productividad; para atender desastres; y para proteger los bienes culturales o el ecosistema, entre otros. El legislador puede diseñar un procedimiento especial de expropiación que le permita satisfacer las exigencias que demanda la intervención administrativa en la economía, en atención a las peculiaridades de los distintos sectores, y que permitan armonizar óptimamente el interés público o social, con la propiedad privada. Sin embargo, el legislador puede juzgar también que es innecesario regular íntegramente todo un procedimiento especial de expropiación, y en tal caso, puede

simplemente complementar el procedimiento ordinario con las disposiciones especiales que considere necesarias o convenientes para armonizar los bienes jurídicos involucrados”.

“Con todo, podría alegarse que el proceso judicial de expropiación es de naturaleza voluntaria, no contenciosa, y que está encaminado a establecer el justo precio del inmueble a expropiar, sin que el juez pueda controvertir el interés público que subyace a la expropiación. Por lo tanto, la persona cuyos derechos han sido afectados mediante la expropiación no tendría la posibilidad de controvertir la necesidad de afectar ciertos bienes, y con ello se estaría vulnerando su derecho al debido proceso, y en particular, su derecho a la defensa. Sin embargo, este argumento no es de recibo. Si bien el proceso civil de expropiación no contempla dicha posibilidad, porque su objeto consiste en la fijación de la justa indemnización, el afectado cuenta con la justicia contencioso administrativa mediante la cual puede controvertir el acto administrativo expropiatorio que profiere la autoridad minera, tanto por consideraciones formales, como la competencia y el procedimiento, como por su contenido material, como su objeto, motivos y fin. Por lo tanto, también desde este punto de vista, las disposiciones demandadas se ajustan a la Constitución”.

Define también el objeto del proceso de expropiación en materia minera así: “...el objeto de la expropiación consiste en la fijación de la justa indemnización, el afectado cuenta con la justicia contencioso administrativa mediante la cual puede controvertir el acto administrativo expropiatorio que profiere la autoridad minera, tanto por consideraciones formales, como la competencia y el procedimiento, como por su contenido material, como su objeto, motivos y fin”.

Para concluir, en esta sentencia la Corte aborda el problema propuesto por los demandantes acerca de la participación de la comunidad en la etapa administrativa de la expropiación, concluyendo que: “este cargo no resulta de recibo por dos motivos fundamentales. En primer lugar, porque el artículo 58 de la Constitución no ordena la participación de la comunidad en el proceso de expropiación. Lo que está diciendo el inciso 3º del artículo 58 es que en el procedimiento judicial de fijación de la indemnización, se deberán consultar los intereses de la comunidad y los del afectado”.

**5.1.19. Sentencia C-740/03. Sala Plena. Referencia: expediente D-4449.** Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 793 de 2002 “por la cual se deroga la Ley 333 de 1996 y se establecen las reglas que gobiernan la extinción de dominio”. Actor: Pedro Pablo Camargo. Magistrado Ponente: Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO.

La H. Corte Constitucional, en esta sentencia reexamina el problema de la extinción de dominio fundado en lo dispuesto por el artículo 34 de la Constitución Política del cambio de legislación. Es por ello que hace un recuento de las sentencias C-006-93, C-066-93, C-216-93, C-245-93, C-176-94, y C-389-94. Luego, en relación con la Ley 333 de 1996, que constituyó el primer régimen legal de esa institución, se emitieron las Sentencias C-374-97, C-409-97, C-539-97 y C-1708-00; las que, en lo pertinente, se retomarán en este pronunciamiento; también considera las Sentencias C-194-98, C-677-98, C-674-99 y C-329-00 y C-1007-02, mediante la cual se realizó el control automático de constitucionalidad sobre el Decreto Legislativo 1975 de 2002, por medio del cual se suspendió la Ley 333 de 1996 y se reguló la acción y el trámite de la extinción de dominio.

De la misma manera, la Corte reitera la constitucionalidad del concepto de la extinción de dominio consagrado en la Ley 793 de 2002 así: “...la extinción de dominio es la pérdida de este derecho a favor del Estado, sin contraprestación ni compensación alguna para su titular”. Y ratifica la naturaleza de la misma como una acción que es autónoma de cualquiera otra.

En el mismo orden de ideas, la Corte resalta la diferencia existente entre la extinción y otras figuras: “...se prohíbe la pena de confiscación entendida como la pérdida del patrimonio a favor del Estado pero ello no se opone a que, sin carácter punitivo y por sentencia judicial, se extinga el dominio de los bienes adquiridos mediante alguno de los mecanismos fijados por el constituyente. O lo que es lo mismo, el mandato para que se haga tal declaración judicial se imparte porque la extinción de dominio no constituye una pena de confiscación pues ésta está proscrita”.

Y luego, en el análisis, la corte analiza la extinción de dominio con el incumplimiento de las funciones constitucionales de la propiedad advirtiendo: “...en relación con la extinción de dominio por incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad privada, hay que decir que el punto de partida para la acción estatal no está determinado por la adquisición sólo aparente del derecho en razón de la ilegitimidad implícita en el título, pues se está ante un

derecho legítimamente adquirido y por lo mismo protegido por la Constitución y la ley. Lo que ocurre en este caso es que el derecho de propiedad, en el contexto primero de un Estado social y luego de un Estado constitucional, impone obligaciones al propietario. Éste tiene una facultad de disposición sobre sus bienes. No obstante, esta facultad tiene límites impuestos por la Constitución misma, límites que se orientan a que tales bienes sean aprovechados económicamente no sólo en beneficio del propietario, sino también de la sociedad de la que hace parte y a que ese provecho se logre sin ignorar el deber de preservar y restaurar los recursos naturales renovables. Ese es el sentido de la propiedad en cuanto función social y ecológica. De allí que cuando el propietario, pese a haber adquirido justamente su derecho, se desentiende de la obligación que le asiste de proyectar sus bienes a la producción de riqueza social y del deber de preservar y restaurar los recursos naturales renovables, incumpla una carga legítima impuesta por el Estado y que éste, de manera justificada, opte por declarar la extinción de ese derecho”.

Y continúa el análisis: “...y en relación con la expropiación por razones de utilidad pública o interés social, hay que decir que se trata de un evento en el que se satisfacen las exigencias relacionadas con la licitud del título originario de la propiedad y con su función social y ecológica pero concurren circunstancias en las que el interés privado debe ceder al interés social. Es decir, el propietario ha accedido a su derecho por un medio legítimo, permitido por el ordenamiento jurídico. Además, la propiedad se ha explotado de tal manera que se dirige a la generación de riqueza social y no sólo a atender intereses egoístas y, además, en esa explotación ha cumplido el deber de preservar y restaurar los recursos naturales renovables. No obstante, pese a la licitud del título y a la funcionalización social y ecológica de la propiedad, existen motivos de utilidad pública o interés social que conducen al Estado a extinguir el dominio del particular y a asumirlo para sí. En este evento, no se trata de un cuestionamiento dirigido al origen del dominio, ni tampoco de un cuestionamiento por la no realización de la propiedad como función social, sino de un evento en el que debe primar el interés público sobre el interés privado del propietario aunque esa primacía constituya una limitante para un derecho lícitamente adquirido y ejercido. De allí las especiales exigencias planteadas por el constituyente para la expropiación de un bien: la declaración legal de tales motivos de utilidad pública o interés social, la indemnización previa y la intervención judicial o administrativa”.

**5.1.20. Sentencia C-961/03. Sala Plena. Referencia: expediente LAT-235.**

Revisión constitucional del "Protocolo Modificatorio Adicional al Convenio sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República del Perú", hecho en Lima el siete (7) de mayo 2001 y de la Ley 801 de 2003. Magistrado Ponente: Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA. Revisión material del Protocolo Modificatorio Adicional al Convenio sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República del Perú.

En primer lugar, este fallo, reitera la jurisprudencia con respecto a los requisitos de la expropiación: "...tal como lo ha reconocido la Corte Constitucional, la indemnización prevista en el artículo 58 Superior para el caso de expropiación debe cumplir dos características: 1) debe ser previa; y 2) debe fijarse consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En cuanto al momento en que debe ser pagada la indemnización en caso de expropiación, la Corte ha reiterado que debe ser previa. Según sentencias C-153 de 1994, C-1074 de 2002, donde reiteró este criterio".

En segundo lugar, recuerda la Corte, las condiciones en las que debe pagarse la expropiación, afirmando: "...en relación con este punto, cabe preguntarse si es constitucionalmente posible que el Estado expropie un bien perteneciente a un particular sin pagar previamente una indemnización. Al respecto cabe recordar que además de la regulación de la expropiación que trae el artículo 58 de la Carta, el artículo 59 Superior autoriza una forma de expropiación con indemnización posterior en caso de guerra, figura excepcional. Según este precepto constitucional, "el Gobierno Nacional está autorizado para decretar expropiaciones en período de guerra exterior, única y exclusivamente cuando las necesidades de la misma lo aconsejen, mediante indemnización, cuyo pago se hará con posterioridad a los acontecimientos. Dicha expropiación sólo recae sobre bienes muebles, pues para el caso de los inmuebles, el inciso segundo del mismo precepto constitucional citado, sólo permite la ocupación temporal de los mismos, y exclusivamente para atender las exigencias de la guerra o para destinar a ella sus productos".

En tercer lugar, la sentencia ratifica la constitucionalidad de la obligación impuesta en el tratado con respecto al carácter previo de la indemnización así: "Ahora bien, mediante el Acto Legislativo No. 1 de 1999, se derogó la expropiación sin indemnización por razones de equidad adquirió carácter perentorio la exigencia constitucional

de una indemnización previa en caso de expropiación. Por lo anterior, la exigencia de una compensación que consagra el Protocolo resulta compatible con la regla constitucional sobre indemnización que establece el artículo 58 de la Carta para el caso de expropiación”.

En cuarto lugar, se reitera el carácter justo de la indemnización, en los siguientes términos: “...aun cuando el texto constitucional no menciona expresamente si la indemnización por expropiación debe ser justa, ésta exigencia se ha deducido de la referencia que hace el texto del artículo 58 de la Carta a la necesidad de ponderar los intereses de la comunidad y del afectado al momento de fijar la indemnización por expropiación. Así, la Corte ha reconocido que “esta frase significa que la indemnización debe ser justa, realizando así este alto valor consagrado en el Preámbulo de la Carta, lo cual concuerda, además, con el artículo 21 del Pacto de San José”, según el cual “ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social en los casos y según las formas establecidas por la ley”. Con esto se ratifica lo planteado en la sentencia C-358 de 1996, pero advierte que la disminución del valor de la indemnización que se reconozca al particular expropiado, en aras de consultar los intereses de la comunidad, no puede llegar a desconocer algún valor como indemnización.

En quinto lugar, reitera la constitucionalidad de la reserva o existencia de algunas actividades consideradas como estratégicas sobre las cuales puede existir monopolio conforme a lo dispuesto en el artículo 365 Constitución. En este evento planteado, si el Gobierno opta por el monopolio “se deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que queden privadas del ejercicio de una actividad lícita”.

Y finalmente, con respecto al valor a indemnizar, se considera constitucional “que el valor que debe ser tenido en cuenta para la indemnización, es el valor que los bienes tenían justo antes de que se decretara la medida o de que fuera públicamente conocida, dado que este tipo de medidas produce por lo general una depreciación significativa de la inversión. Esta referencia temporal no es incompatible con las reglas contenidas en el artículo 58 Superior, anteriormente mencionadas, pues lo que hace es establecer un punto de referencia para evaluar los intereses de la comunidad y del afectado, a fin de garantizar una indemnización adecuada, para lo cual las altas partes contratantes disponen de un margen de configuración suficiente”. En el mismo orden de ideas considera que

la exigencias con respecto a la indemnización de que sea “efectivamente realizable” y “libremente transferible”, para garantizar que el pago de la indemnización sea real y efectivo y no simplemente simbólico son constitucionales.

**5.1.21. Sentencia C-864/04. Referencia: expediente D-5073.** Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 86 (parcial), 136 (parcial) y 220 del Código Contencioso Administrativo. Actor: Carlos Alberto Jaramillo Villegas. Magistrado Ponente: Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

En el fallo, la Corte Constitucional reitera su jurisprudencia con respecto a la propiedad privada, su naturaleza, definición, funciones, igualmente, reitera los elementos característicos de la expropiación haciendo hincapié en el respeto al debido proceso en el trámite y la naturaleza de la responsabilidad patrimonial del Estado derivada de la ocupación de bienes por trabajos públicos. También reitera los criterios jurisprudenciales planteados en la sentencia C-333 de 1996.

En el fallo, se hace claridad con respecto a un tema muy importante, y es aquel que se refiere a la indemnización que se causa, por cuanto en el caso de la ocupación por trabajos públicos no puede enmarcarse en el supuesto del artículo 58 de la Constitución Política, sino que debe derivarse del artículo 90, con una consecuencia jurídica y económica específica: la indemnización que se genera por la ocupación por trabajos públicos es plena y no se sujeta a la consulta de los intereses del afectado y la comunidad, por cuanto, como afirma la Corte, “...dichas normas (las de ocupación) no autorizan al Estado para que ocupe de hecho los inmuebles, pretermitiendo los procedimientos legales para la adquisición del derecho de propiedad privada, sino que buscan remediar por el cauce jurídico la situación irregular generada con dicho proceder de las autoridades públicas”. (paréntesis fuera de texto).

**5.1.22. Sentencia C-474/05. Sala Plena. Referencia: expediente D-5410.** Actor: Carlos Alberto Hernández Gaitán. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 128 de la Ley 769 de 2002, “Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”. Magistrado Ponente: Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO.

En el fallo, la Corte reitera su jurisprudencia con respecto al alcance de la función social de la propiedad. Así mismo ratifica el concepto



de expropiación planteado por varios fallos, entre ellos la sentencia T-284 de 1994 que la define como: “un instituto, un negocio o una operación de derecho público, por medio de la cual el Estado, por razones de utilidad pública o de 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”

De otro lado la sentencia, mantiene el concepto jurisprudencial referente a los requisitos de la expropiación judicial y administrativa, la extinción de dominio, la confiscación. Finalmente aborda el problema de la inmovilización de vehículos prevista en el Código Nacional de Tránsito (Ley 762 de 2004), afirmando que ésta no puede convertirse en una forma irregular de extinción de dominio así: “...la disposición guarda total silencio sobre este extremo pues no regula el procedimiento de declaratoria de abandono de los vehículos inmovilizados por las infracciones de tránsito, ni establece claramente si dicha declaratoria tiene como efecto la extinción del dominio. La remisión que hace la misma disposición a la reglamentación que debe expedir el Ministerio de Transporte no es suficiente para llenar la laguna legislativa pues una intervención de tal importancia en un derecho de rango constitucional, como es la propiedad privada, tiene reserva de ley y no puede delegarse en una autoridad administrativa. Por otra parte, la jurisprudencia constitucional ha estimado que la simple omisión del propietario en reclamar un bien aprehendido por las autoridades no es una causal constitucionalmente legítima para despojarlo de su derecho, máxime cuando ha sido separado de la posesión material por una decisión adoptada por una autoridad judicial o administrativa, pues en estos casos el titular del dominio en forma voluntaria no ha omitido el deber de cumplir con la función social asignada a la propiedad”.

Como consecuencia de la inmovilización, continúa la Corte, “no es posible que el Ministerio de Transporte de reglamente el procedimiento que debían seguir los organismos de tránsito para disponer de los vehículos inmovilizados en los parqueaderos”, por cuanto se trata de un asunto sometido a reserva legal.

El Máximo Tribunal de Constitucionalidad precisa un concepto con respecto al abandono en la sentencia C-677 de 1998, cuando examino la constitucionalidad de una norma que “autorizaba a la Policía Nacional a vender mediante martillo público o por cualquier otro procedimiento, los bienes incautados en el curso de la investigación de una contravención, propiedad de terceros ajenos a

la investigación, que no hubieran sido reclamados por su dueños seis meses después de la fecha de la incautación. En esta oportunidad la Corte Constitucional encontró el enunciado normativo examinado ajustado a la Constitución porque la misma disposición preveía que si los propietarios de los bienes enajenados se presentaban con posterioridad a la venta de los bienes incautados se procedería a la devolución del precio obtenido con la venta, debidamente actualizado y se les pagarán los perjuicios materiales y morales causados, incluido el lucro cesante”. En la sentencia C-674 de 1999 se pronunció nuevamente sobre la cuestión que nos ocupa al examinar la constitucionalidad de una disposición que autorizaba a la DIAN a retener las mercancías de quienes compraran sin factura o documento equivalente, y a declarar el “decomiso” a favor de la Nación, si pasados quince días a partir de la retención el interesado no rescataba los bienes aprehendidos, siendo válido que las autoridades administrativas, en determinadas situaciones definidas por la ley, y con suficientes formalidades para garantizar la propiedad, puedan proceder a aprehender y retener bienes de una persona. Igualmente, es válido que si la persona no reclama la cosa, después de un lapso de tiempo suficientemente razonable, las autoridades administrativas puedan concluir que hubo una renuncia de la propiedad por el particular, y procedan a constatar y decretar ese abandono. En ninguno de estos casos, la Constitución prevé una reserva judicial, por lo cual bien pueden esas medidas ser tomadas por una autoridad administrativa. Por el contrario, la situación es distinta cuando se faculta a una autoridad no judicial a declarar el decomiso permanente de un bien de un particular, como sanción al hecho de que esa persona incumplió un deber legal”.

“Ahora bien, para esta Corte es claro que la Carta ha querido proteger el derecho de propiedad, de tal manera que ha consagrado una reserva judicial para que a una persona se la pueda privar del dominio de un bien, sin compensación, y como consecuencia de la violación de una norma del ordenamiento, pues el artículo 34 superior es perentorio en señalar que esa medida de “extinción de dominio” debe ser judicial. En efecto, no tiene mucho sentido admitir que el artículo 34 de la Carta ordena que la extinción de dominio, esto es, la privación de la propiedad de una persona, deba ser decretada por los jueces, pero que el Legislador pueda eludir ese mandato simplemente estableciendo que la sanción de despojar de la propiedad un bien no constituye una extinción de dominio sino un “decomiso permanente” decretado por una autoridad administrativa. Por ende, y si bien las figuras del decomiso y la extinción del dominio mantienen las diferencias señaladas anteriormente, la

Corte concluye que las sanciones que impliquen la privación de la propiedad de un bien de una persona sólo pueden ser declaradas por los jueces, no sólo por expreso mandato constitucional sino, además, porque llegan a desconocer el contenido esencial de un derecho constitucional, como la propiedad (CP art. 58). Otra cosa diferente es que las autoridades administrativas puedan aprehender u ocupar temporalmente bienes, o declarar su abandono por los propietarios, pues en estos casos no se está imponiendo una sanción sino tomando una medida cautelar temporal (aprehensión), o constatando una situación fáctica (abandono), que supone un desconocimiento de la función social de la propiedad”.

Y para el caso del 128 del Código de Transporte Terrestre, sostiene la Corte: “...En conclusión, el primer contenido normativo examinado es contrario a la Constitución por diversas razones: 1) En primer lugar porque autoriza a unas autoridades administrativas a disponer de bienes de propiedad de terceros, sin regular lo relacionado con la declaratoria de abandono y la extinción de dominio sobre los mismos; 2) En segundo término porque la ausencia de previsión legal sobre los extremos antes señalados vulnera la reserva de ley en la limitación de los derechos constitucionales, pues ante el vacío legal correspondería al Ministerio de Transporte expedir las disposiciones reglamentarias que regulen no sólo el procedimiento de subasta pública sino también la declaratoria de abandono y la extinción del dominio; 3) También vulnera criterios establecidos por la jurisprudencia constitucional en cuanto a la procedencia de la figura de extinción del dominio por el no ejercicio del derecho de propiedad, 4) Finalmente porque existen medidas menos lesivas del derecho de propiedad que permiten cumplir con los mismos propósitos que el mecanismo de subasta de vehículos abandonados”.

**5.1.23. Sentencia C-119/06. Sala Plena. Referencia: expediente D-5937.** Demanda de inconstitucionalidad contra los Arts. 2º (parcial), 6º (parcial) y 10 de la Ley 66 de 1993. Demandante: José Guillermo Roa Sarmiento. Magistrado Ponente: Dr. JAIME ARAUJO RENTERÍA.

Se reiteran los conceptos de estado social de derecho y su alcance, el concepto del derecho de propiedad y sus límites, la función social, los conceptos de expropiación, confiscación y sus requisitos, sin embargo, la importancia de la sentencia reside en el hecho de que se analiza la constitucionalidad de las normas que regulan los depósitos judiciales.

Afirma la Corte, que: "...las operaciones en el campo financiero tienen por esencia un fin de lucro, tanto para las entidades que colocan los recursos captados del público como para los depositantes de los mismos, mediante las diversas formas de los llamados contratos bancarios, que celebran las partes en ejercicio de la autonomía de la voluntad. Sin embargo, los depósitos judiciales de que tratan las normas demandadas no tienen para los depositantes dicha finalidad de lucro, sino la de cumplir una obligación legal para el desarrollo y culminación de los procesos judiciales. Por esta razón, los depositantes en los depósitos judiciales no adquieren derecho alguno a los rendimientos financieros de las sumas depositadas, el cual, por el contrario, adquieren al realizar las operaciones ordinarias de la actividad financiera mediante la celebración de los contratos bancarios. Por consiguiente, con fundamento en la garantía de la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, consagrada en el Art. 58 superior, sólo tienen el derecho a la entrega, a ellos mismos o a otros sujetos del proceso, de la cuantía depositada, según la decisión que en su oportunidad adopte el funcionario judicial competente de conformidad con las normas legales aplicables"

Sin embargo, continúa la Corte que: "...lo anterior no impide que el Estado obtenga con base en esos depósitos los rendimientos que ordinariamente se obtienen en las actividades financieras, ni que el legislador disponga en los Arts. 6º y 10 demandados que dichos rendimientos se destinan en un setenta por ciento (70%) para financiar los planes, programas y proyectos de inversión y de capacitación que se establezcan en el Plan Nacional de Desarrollo para la rama judicial y en un treinta por ciento (30%) para los planes, programas y proyectos de rehabilitación y de construcción, mejoras, adecuación y consecución de los centros carcelarios y penitenciarios, prioritariamente en los departamentos donde los mismos se capten, ya que todo ello, con un criterio visiblemente razonable, guarda una relación directa con la organización y el funcionamiento de la administración de justicia, en cuyo marco se han realizado los mencionados depósitos, y con los fundamentos y fines constitucionales de la misma, antes indicados. En este orden de ideas, no es válido afirmar que las normas acusadas vulneran el derecho de propiedad privada de los depositantes, ni, tampoco, la prohibición de la pena de confiscación, por no existir privación de aquel por parte del Estado. Por las mismas razones, no es admisible tampoco la aseveración de que aquellas generan un

enriquecimiento injustificado del Estado y un empobrecimiento correlativo de los depositantes”.

Con respecto a la entrega al Estado de los rendimientos y excedentes financieros que producen los títulos de depósito judicial: “...la Corte encuentra que dicha medida, en lo previsto en las disposiciones demandadas, es razonable y proporcionada, ya que evidentemente se trata de un fin constitucionalmente legítimo, como es la administración de justicia, en beneficio de toda la comunidad, por ser ésta integralmente usuaria actual o potencial de sus servicios y en ella están comprendidos los depositantes, medida que el legislador puede adoptar válidamente en ejercicio de su libertad de configuración normativa consagrada en los Arts. 114 y 150 superiores, siempre y cuando respete los valores, principios y derechos constitucionales como ocurre en este caso. No obstante, debe advertirse que la medida adoptada no excluye que en el futuro el legislador, en ejercicio de la misma libertad y con los mismos límites, pueda beneficiar a los depositantes con los mencionados rendimientos financieros”. Concluyendo entonces que se trata de una medida ajustada a la Constitución Política, reuniendo las características de una contribución parafiscal.

**5.1.24. Sentencia C-476/07. Sala Plena. Referencia: expediente D-6576.** Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 67 (parcial) de la Ley 388 de 1997 “Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones”. Actor: Paul Lehoucq Montoya. Magistrado Ponente: Dr. ÁLVARO TAFUR GALVIS.

En esta sentencia la Corte reitera los criterios planteados con respecto a que expropiación por vía judicial es la regla general, las etapas existentes, y la expropiación por vía administrativa. En este punto se detiene a considerar la fijación de previa y justa indemnización, teniendo en cuenta el avalúo comercial, no vulnera carácter previo y justo de indemnización.

Considerando: “...que la indemnización no se limita al precio del bien expropiado. Si bien la jurisprudencia reconoce que el particular también sufre daños adicionales a la pérdida patrimonial del inmueble, el cálculo del resarcimiento que deba recibir el particular, no se limita a considerar el valor comercial del bien, sino que puede abarcar los daños y perjuicios sufridos por el afectado por el hecho de la expropiación”. También considera que: “...el requisito constitucional de que la indemnización sea justa, lleva

necesariamente a no exigir que siempre responda integralmente a los intereses del afectado. En ciertas ocasiones dicha indemnización puede cumplir una función meramente compensatoria, en otras, una función reparatoria que comprenda tanto el daño emergente como el lucro cesante, y ocasionalmente una función restitutiva, cuando ello sea necesario para garantizarle efectividad de derechos especialmente protegidos en la Carta”.

Con respecto al avalúo que debe como referencia para la expropiación sostiene la Corte: “...cabe precisar de otra parte que si bien el Constituyente quiso que en el caso de la indemnización por vía administrativa interviniera la Jurisdicción en lo Contencioso Administrativo ello no significa que solamente a ella corresponda determinar la indemnización respectiva y en consecuencia se limite la actuación de la administración a reconocer el avalúo comercial del bien expropiado. Precisamente en función de la valoración de los intereses de la comunidad y del afectado que corresponde tener en cuenta según la Constitución, a la administración le corresponde analizar la afectación que en cada caso se produzca con la expropiación para poder fijar así el precio indemnizatorio respectivo, que no es solamente un precio sino precisamente un precio indemnizatorio, que se debe fijar previamente a la entrega del bien y que debe tener en cuenta todos los elementos de afectación que en el caso concreto comporte la expropiación”.

**5.1.25. Sentencia C-831/07. Sala Plena. Referencia: expediente D-6769.**  
Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 16, 17, 18, 25, 27 (numerales 3 y 5) y 28 de la Ley 56 de 1981. Actor: Juliana Hoyos Flórez.  
Magistrado Ponente: Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

La Corte aborda en esta sentencia el análisis de la constitucionalidad de la Ley 56 de 1981, en primer lugar a partir del principio de razón suficiente, para justificar la exclusión de instancias de intervención de organizaciones de consumidores y usuarios en procesos de expropiación y servidumbre, reiterando jurisprudencia en los siguientes términos: “...en criterio de la Corte, no existen razones de naturaleza constitucional para sostener que el legislador estuviere obligado a incluir instancias de intervención de las organizaciones de consumidores y usuarios en los aludidos procesos judiciales. La participación de los usuarios se circunscribe a las instancias de definición de las políticas relacionadas con la adecuada prestación de los servicios públicos, puesto que es precisamente ese ámbito donde están involucrados sus intereses. La exclusión de la participación como parte en dichos procesos de

las organizaciones de consumidores y usuarios no es incompatible con la posibilidad que esas agrupaciones utilicen las herramientas que les ofrece la Constitución y la ley para el ejercicio de la veeduría ciudadana a los procesos de implementación de la política pública para la prestación de servicios públicos”.

En segundo lugar, la Corte determina el fin del proceso de expropiación y constitución de servidumbre y su ubicación dentro de la política pública definida por los órganos encargados de su regulación así: “Los procesos de expropiación y constitución de servidumbres, que tienen por objeto afectar la propiedad particular en aras de garantizar la construcción de la infraestructura necesaria para la prestación de los servicios públicos, pertenecen al campo de la implementación de la política pública previamente definida. En otras palabras, la adquisición por parte del Estado de los inmuebles destinados a la instalación de la obra pública y la imposición de gravámenes a la propiedad privada para los mismos fines son aspectos instrumentales a la fijación específica de los planes relacionados con la adecuada prestación de los servicios públicos. Los procesos de expropiación y constitución de servidumbres son trámites judiciales propios de la etapa de implementación de la política pública previamente definida por los órganos encargados de la regulación respectiva”.

En tercer lugar, se aborda el problema de los sujetos interesados en el proceso de expropiación y en el de constitución de servidumbres: “...Los procesos de expropiación y constitución de servidumbres interesan únicamente a los sujetos que pueden verse afectados en sus derechos por la imposición de gravámenes a la propiedad, de manera particular (i) el propietario del bien inmueble, en tanto titular del derecho de dominio, o el poseedor, quien ejerce el goce y tenencia del mismo; y (ii) el Estado, quien es responsable de la solicitud de declaratoria de expropiación o servidumbre y del pago correlativo de las indemnizaciones a las que haya lugar.

En cuarto lugar, considera la Corte la importancia de la protección al interés general y su armonización con los derechos del propietario: “...la Sala debe resaltar el especial carácter que revisten los procesos que imponen gravámenes a la propiedad privada, a fin de permitir la ejecución de obras o proyectos relacionados con la protección del interés general”. “...La imposición de servidumbres públicas de conducción de energía eléctrica es un proceso judicial interesado en la asunción por parte del Estado de los daños que se causen al propietario o poseedor del predio sirviente, puesto que impone a la entidad demandada la obligación de pagar un

estimativo de los perjuicios junto con la presentación de la demanda y a reajustar esa suma en caso que la sentencia declare un monto mayor. Adicionalmente, la normatividad en comento faculta al propietario o poseedor del bien sirviente a que se oponga a la liquidación propuesta en la demanda, caso en el cual se ordenará su cálculo por parte de peritos nombrados para el efecto”.

Por último, se resalta que el legislador cuenta con un amplio margen de configuración legislativa para el establecimiento de los procedimientos: “...Como lo ha sostenido este Tribunal de manera uniforme, el legislador cuenta con libertad de configuración normativa para fijar los procedimientos aplicables a los distintos procesos judiciales, libertad que sólo está limitada por los derechos y garantías constitucionales, en especial por las cláusulas propias del debido proceso, el derecho a la participación y el acceso a la administración de justicia. La fijación de un término breve de traslado al demandado, materia está contenida dentro del amplio margen de configuración normativa que tiene el legislador, responde a un fin constitucionalmente valioso, en tanto el proceso de constitución de servidumbre pública de conducción de energía tiene entre sus principales finalidades, como se ha insistido en esta sentencia, la protección del interés general, representado en la pronta ejecución de las obras necesarias para la adecuada prestación del servicio público”.

**5.1.26. Sentencia C-750/08. Sala Plena. Referencia: expediente LAT-311.** Revisión de constitucionalidad del “Acuerdo de promoción comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América”, sus ‘cartas adjuntas’ y sus ‘entendimientos’, suscritos en Washington el 22 de noviembre de 2006” y la Ley aprobatoria No. 1143 de 4 de julio de 2007. Magistrada Ponente: Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ. Bogotá D. C., veinticuatro (24) de julio de dos mil ocho (2008).

En el análisis de este tratado y su ley aprobatoria, la Corte se pronuncia en primer lugar, acerca de la constitucionalidad de las normas que protegen a los inversionistas extranjeros frente al conflicto armado y contiendas civiles, afirmando que la disposición establecida se ajusta a la Constitución: “...En caso de conflictos armados o contiendas civiles cada Parte concederá a los inversionistas de otra Parte y a las inversiones cubiertas trato no discriminatorio respecto a cualquier medida que adopte o mantenga en relación con pérdidas sufridas por inversiones en su territorio, de tal forma que al inversionista se le debe proveer la restitución, compensación o ambas, según sea apropiado, por tal pérdida”.



De otro lado, dispone la Corte que es constitucional la disposición que determina los casos en los que procede expropiación a saber: "...Se consagra que ninguna de las Partes puede expropiar ni nacionalizar una inversión cubierta, sea directa o indirectamente mediante medidas equivalentes a la expropiación o nacionalización, salvo que sea: (a) por motivos de propósito público, que según el pie de pág. 5 se refiere a un concepto de derecho internacional consuetudinario, que en la legislación interna puede expresar necesidad pública, interés público, utilidad pública, o un concepto similar, (b) de una manera no discriminatoria, (c) mediante el pago pronto, adecuado y efectivo de la indemnización, y (d) con apego al principio del debido proceso y al artículo 10.5.. El pago de la indemnización debe hacerse sin demora, equivalente al valor justo de mercado que tenga la inversión expropiada inmediatamente antes que la expropiación se haya llevado a cabo, no reflejará ningún cambio en el valor debido a que la intención de expropiar se conoció con antelación a la fecha de expropiación, y ser completamente liquidable y libremente transferible".

En tercer lugar, aborda los conceptos de la expropiación directa e indirecta así: "La expropiación directa significa que una inversión es nacionalizada o de otra manera expropiada directamente mediante transferencia formal del título o del derecho de dominio, en tanto la expropiación indirecta alude a un acto o una serie de actos de una Parte tiene un efecto equivalente al de una expropiación directa sin la transferencia formal del título o del derecho de dominio al Estado, pues se trata de compensar una especie de lucro cesante de un inversionista, quien tenía expectativas de ganancia en un sector económico, las cuales se vieron frustradas por la nueva regulación. No debe olvidarse que salvo circunstancias excepcionales, no constituyen expropiaciones indirectas los actos regulatorios no discriminatorios de una Parte que son diseñados y aplicados para la protección de objetivos legítimos de bienestar público como la salud pública, la seguridad y el medio ambiente".

"La expropiación directa o indirecta habrá de ser interpretada de conformidad con el Anexo 10-B, que señala que la expropiación directa significa que una inversión es nacionalizada o de otra manera expropiada directamente mediante transferencia formal del título o del derecho de dominio; y que la expropiación indirecta alude a un acto o una serie de actos de una Parte tiene un efecto equivalente al de una expropiación directa sin la transferencia formal del título o del derecho de dominio al Estado, pues se trata de compensar una especie de lucro cesante de un inversionista,

quien tenía expectativas de ganancia en un sector económico, las cuales se vieron frustradas por la nueva regulación”.

“En relación con la expropiación indirecta cabe recordar que, (a) La determinación de si un acto o una serie de actos de una Parte, en una situación de hecho específica, constituye una expropiación indirecta, requiere de una investigación factual, caso por caso, que considere entre otros factores: (i) el impacto económico del acto gubernamental, aunque el hecho de que un acto o una serie de actos de una Parte tenga un efecto adverso sobre el valor económico de una inversión, por sí solo, no establece que una expropiación indirecta haya ocurrido; (ii) la medida en la cual la acción del gobierno interfiere con expectativas inequívocas y razonables de la inversión; y (iii) el carácter de la acción gubernamental. (b) Salvo en circunstancias excepcionales, no constituyen expropiaciones indirectas los actos regulatorios no discriminatorios de una Parte que son diseñados y aplicados para proteger objetivos legítimos de bienestar público, tales como la salud pública, la seguridad y el medioambiente”. Con estos conceptos, se ratifica lo decidido en la sentencia C-294 de 2002.

**5.1.27. Sentencia C-031/09. Sala Plena. Referencia: expediente LAT-323.**

Revisión automática del “Acuerdo de Libre Comercio entre la República de Colombia y la República de Chile, Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica para el Establecimiento de un Espacio Económico Ampliado entre Colombia y Chile (ACE 24) del 6 de diciembre de 1993”, suscrito en Santiago, Chile, el 27 de noviembre de 2006, y de la Ley 1189 de 2008, por medio del cual fue aprobado. Magistrado Ponente: Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO. Bogotá, D.C., veintiocho (28) de enero de dos mil nueve (2009)

En el fallo, la Corte reitera el concepto de la expropiación indirecta y su constitucionalidad: “La denominada expropiación indirecta, consistente en un acto o una serie de actos realizados por una Parte que tienen un efecto equivalente al de una expropiación directa, pero sin transferencia formal del derecho de dominio. Se establece como condición que debe cumplir la medida de efecto equivalente a la expropiación directa, la realización de una investigación fáctica, caso por caso, que considere entre otros factores los siguientes: (i) el impacto económico del acto gubernamental, aunque el hecho de que un acto o una serie de actos de una Parte tenga un efecto adverso sobre el valor económico de una inversión, por sí solo, no establece que una expropiación indirecta haya ocurrido; (ii) el grado en el cual la acción

del gobierno interfiere con expectativas inequívocas y razonables de la inversión; y (iii) el carácter de la acción gubernamental”.

También aborda el problema de la expropiación indirecta desde la óptica del derecho internacional, y concretamente desde la jurisprudencia: “Tribunales arbitrales internacionales han calificado como expropiaciones indirectas actos gubernamentales tales como: (i) declaración de zona protegida para la conservación de una especie de vegetal desértica, unida al no otorgamiento de permiso de construcción, en el lugar en donde se llevaría a cabo la inversión; (ii) interferencia de una autoridad regulatoria gubernamental (Consejo de Medios), a efecto de permitir que el inversionista doméstico dé por terminado un contrato, que fue básico para que el inversionista extranjero realizara su inversión; (iii) revocatoria de una licencia de funcionamiento de un depósito de desechos tóxicos; (iv) imposición de tributos excesivos o arbitrarios, que acarrearán la consecuencia de hacer económicamente insostenible la inversión; (v) revocatoria de certificado de zona de libre comercio acarrearán la consecuencia de prohibir la importación; y (vi) imposición de administradores designados por el Estado anfitrión. Así, en materia de expropiaciones indirectas no sólo está de por medio la protección de la propiedad privada y la primacía del interés general sobre el particular, como sucede en materia de expropiación directa, sino además el ejercicio de las facultades regulatorias estatales, encaminadas a la protección de intereses legítimos como son la salud pública, la seguridad y el medio ambiente”.

En otro acápite, aborda el problema de la confianza legítima en materia de expropiación: “Si en esencia, la confianza legítima consiste en que el ciudadano debe poder evolucionar en un medio jurídico estable y previsible, en cual pueda confiar. Se trata, por tanto, que el particular debe ser protegido frente a cambios bruscos e inesperados efectuados por las autoridades públicas. No se trata de amparar situaciones en las cuales el administrado sea titular de un derecho adquirido, se trata de una mera expectativa en que una determinada situación de hecho o regulación jurídica no serán modificadas intempestivamente. De allí que el Estado se encuentre, en estos casos, ante la obligación de proporcionarle al afectado un plazo razonable, así como los medios, para adaptarse a la nueva situación. En el Acuerdo de Libre Comercio suscrito entre Colombia y Chile se establece unas claras condiciones para que se trate de un daño indemnizable. La determinación acerca de si un acto o una serie de actos estatales, en el contexto de una situación específica, constituye una expropiación indirecta demanda la realización de una investigación fáctica, caso por caso, en la cual se consideren, entre

otros factores, los siguientes: (i) el impacto económico del acto gubernamental, aunque el hecho de un acto o una serie de actos de una Parte tenga un efecto adverso sobre el valor económico de una inversión, por sí solo, no establece que una expropiación indirecta haya ocurrido; (ii) el grado en el cual la acción del gobierno interfiere con expectativas inequívocas y razonables de la inversión; y (iii) el carácter de la acción gubernamental”.

**5.1.28. Sentencia C-133/09. Sala plena. Referencia: expediente D- 7385.** Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 70 de la ley 510 de 1999. Demandante: José Francisco Vergara Carulla. Magistrado Ponente: Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA. Bogotá, D.C., veinticinco (25) de febrero de dos mil nueve (2009).

En este fallo, en primer lugar, la Corte establece la prohibición de la expropiación en materia de acciones por no existir ley previa que defina los motivos de utilidad pública o interés social a proteger: “...La propiedad que se ejerce sobre acciones inscritas en el registro nacional de valores y en una o más bolsas de valores del país no es ajena a la protección constitucional que brinda la norma superior. Dicha propiedad solamente puede ser limitada a través de las excepciones que la misma Constitución señala para restringir este derecho constitucional, siendo así que el límite referente a la utilidad pública o al interés social exige que exista una ley previa que defina los motivos de utilidad pública o de interés social, y no basta simplemente con alegar dichas motivos, sino que por exigencia constitucional es indispensable que quien establezca los motivos ya referidos sea el legislador a través de una ley de la República, y en el caso de la propiedad accionaria, no es la ley la que define la utilidad pública o el interés social a proteger, sino que es una aprobación previa de la asamblea de accionistas quien determina la readquisición de acciones, vulnerando el derecho de propiedad que sobre las acciones tiene su propietario”.

También, sostiene la Corte, que: “Es compatible con el núcleo esencial del derecho a la propiedad privada que el legislador establezca prohibiciones temporales o absolutas de enajenación sobre algunos bienes, siempre y cuando se acredite que las mismas, además de preservar un interés superior que goce de prioridad en aras de salvaguardar los fines del Estado Social de Derecho, mantienen a salvo el ejercicio de los atributos de goce, uso y explotación, los cuales no sólo le confieren a su titular la posibilidad de obtener utilidad económica, sino también le permiten legitimar la existencia de un interés privado en la propiedad”.

**5.1.29. Sentencia C-150/09. Sala Plena. Ref.: Expediente LAT-328.** Revisión constitucional: de la Ley 1198 de 2008 (6 de junio) por la cual se aprueba el “Convenio entre la República de Colombia y la Confederación Suiza sobre la Promoción y la Protección Recíproca de Inversiones y su Protocolo” celebrados el 17 de mayo de 2006 en Berna (Suiza). Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.

En este fallo, se reitera la tesis que permite la expropiación restringida en los tratados sobre protección a las inversiones: “...Resulta compatible con la Constitución siempre que no se trate de una media discriminatoria y se cumpla con características señaladas en la jurisprudencia”.

“La indemnización prevista en el artículo 58 Superior para el caso de la expropiación, debe cumplir dos características que ha señalado la jurisprudencia: 1) debe ser previa; y 2) debe fijarse consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En el presente caso, si bien en el Convenio no se señala expresamente que la indemnización debe ser previa y que la decisión debe ser autorizada en cada caso concreto por sentencia judicial, o por la vía administrativa si se trata de uno de los eventos que el legislador expresamente ha señalado, lo cierto es que tal y como lo determinó esta Corte en la sentencia C-294 de 2002, así habrá de entenderse, pues estos acuerdos establecen que las medidas serán adoptadas por los Estados contratantes “siguiendo el debido proceso de ley”. Se ratifican las tesis planteadas en las sentencias C-1074 de 2002, C-294 de 2002, C-961 de 2003, C-031 de 2009.

Reitera la Corte con respecto al pago en expropiaciones: “...que compensación incluya “intereses hasta la fecha de pago”, y que sea “pagado sin demoras”, Tales exigencias, como se especificó previamente en la providencia C-961 de 2003, están dirigidas a asegurar un pago oportuno de la indemnización que se reconozca en caso de expropiación, nacionalización o procedimientos con el mismo efecto y fundamento. Asegura que el inversionista afectado por la medida reciba el pago de la indemnización a tiempo y, en caso de mora injustificada, que se le reconozcan intereses hasta el día del pago efectivo, lo que es compatible con artículo 58 de la Carta que exige que la indemnización sea pagada previamente al traspaso del derecho de dominio”.

“En cuanto a la conformación de monopolios rentísticos conforme al artículo 336 de la Constitución, - que deben respetar lo establecido por el artículo 6 -, la Sala considera que es una precisión exequible, pues no restringe esa atribución del Estado, sino que en

reconocimiento del artículo 58 Superior, autoriza a que en el evento en el que lo anterior implique la privación a inversionistas de estas actividades económicas, éstos deben ser indemnizados efectivamente”.

**5.1.30. Sentencia C-446/09. Sala Plena. Referencia: Expediente LAT-338.**

Revisión de constitucionalidad: de la Ley 1241 de 30 de Julio de 2008, “Por medio de la cual se aprueba el Tratado de Libre Comercio celebrado entre la República de Colombia y las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras, hecho y firmado en Medellín, República de Colombia, el 9 de agosto de 2007” y los “Canjes de Notas que corrigen el Anexo 3.4 del Capítulo 3 relativo al Trato Nacional y Acceso de Mercancías al Mercado Sección Agrícola –Lista de Desgravaciones de Colombia para El Salvador, Guatemala y Honduras, del 16 de enero de 2008, 11 de enero de 2008 y 15 de enero de 2008, respectivamente”. Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.

El fallo, conserva la jurisprudencia en materia de expropiación en tratados de internacionales, planteando como regla general la prohibición de la misma, pero planteando algunas excepciones y ratificando la constitucionalidad de la expropiación indirecta.

“En materia de expropiación, el artículo 12.8 del Tratado se encuentra conforme con la Carta, teniendo en cuenta que se ajusta plenamente a lo preceptuado en el artículo 58 superior, ya que el Acuerdo que se examina establece que para que un inversionista pueda ser privado de su inversión en el territorio de la otra parte contratante, se requiere que: (i) el Estado se base en motivos de utilidad pública o de interés social, que por demás se encuentran consagrados expresamente para Colombia en el artículo 12.8.1-(d) del Convenio-; (ii) que las medidas no sean discriminatorias y (iii) que sea con arreglo a la ley y acompañada de una indemnización pronta, adecuada y efectiva. En este caso, si bien el Tratado no señala expresamente que la indemnización debe ser previa y que la decisión debe ser autorizada por sentencia judicial o por la vía administrativa como lo exige el artículo constitucional en mención, sí señala que debe hacerse “siguiendo el debido proceso legal”, por lo que así habrá de entenderse de acuerdo con la sentencia C-294 de 2002. De la legalidad de la medida y del monto de la indemnización se podrá reclamar ante las autoridades judiciales de la parte que la adoptó”.

“El convenio hace también alusión a medidas de expropiación indirecta que se describen en el artículo 12.8.3 del Acuerdo, las cuáles resultan igualmente constitucionales para la Sala, bajo los

supuestos previstos en la sentencia C-031 de 2009, ya que resultan razonables y se fundan en los principios de confianza legítima y buena fe. En efecto, las normas convencionales reconocen que debe tratarse de una medida equivalente a la expropiación directa, soportada en un análisis de caso por caso y sin que pueda alegarse como ese tipo de expropiación, medidas no discriminatorias, diseñadas y aplicadas con fundamento en las razones de orden constitucional, que tengan como objetivo la salud pública, la seguridad, el medio ambiente, salvo desconocimiento de la buena fe. En efecto, el Tratado suscrito entre Colombia y el Triángulo Norte establece unas condiciones claras para que se trate de una de esas medidas que genere un daño susceptible de indemnización. Su determinación exige comprobar: (i) el impacto económico de la medida, ya que su simple determinación no da lugar a que se consolide este tipo de expropiación y (ii) el grado en el cual la acción del gobierno interfiere con expectativas distinguibles y razonables de la inversión. Aunado a lo anterior, el literal (c) del inciso 3 del artículo 12.8 precisa que salvo en circunstancias excepcionales, no constituyen expropiaciones indirectas los actos regulatorios no discriminatorios de una Parte que son diseñados y aplicados para proteger objetivos legítimos de bienestar público. Por lo anterior, se concluye que son previsiones razonables, ajustadas a los postulados de la confianza legítima que no limitan de manera desproporcionada las competencias regulatorias estatales en la medida en que las excepciones se fundan en el cumplimiento y garantía de los fines del Estado y del interés general. Por consiguiente, no se consideran prima facie, contrarias a la Constitución”.

“En este sentido, no puede olvidarse tampoco que en el artículo 19.5-7 relacionado con tributación en el TLC, se reconoció que las medidas tributarias pueden ser concebidas como medidas de expropiación indirecta. Sin embargo, en esos casos, el inversionista debe someter el asunto a las autoridades competentes de la parte demandante y demandada y sólo si ellas no acuerdan examinar la situación o no convienen en estimar que se trata de una medida expropiatoria, el inversionista podrá someter el requerimiento al arbitraje previsto en este capítulo. Cláusulas similares a la anterior, fueron estudiadas en la sentencias C-031 de 2009 y C-150 de 2009 y fueron concebidas como constitucionales por esta Corporación en atención a los criterios ya expuestos en materia de expropiación indirecta”.

“Por último, en cuanto a lo señalado en el artículo 12.8.2 en materia de monopolios, la Sala considera que la previsión es exequible,

pues no restringe esa atribución del Estado, sino que en reconocimiento del artículo 58 Superior, autoriza que en el evento en que se requiera la reserva de una actividad económica y el establecimiento de un monopolio como lo autoriza la Carta, ello no signifique la privación a los inversionistas de sus actividades económicas, ya que con fundamento en la Carta ello acarrea la debida indemnización”.

**5.1.31. Sentencia C-608/10. Sala Plena. Referencia: expediente. LAT-359.** Revisión de constitucionalidad del “Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y la República de Colombia, hecho en Lima, Perú, el 21 de noviembre de 2008, y el Canje de Notas entre Canadá y la República de Colombia del 20 de febrero de 2009, por medio del cual se corrigen errores técnicos y materiales del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y la República de Colombia”, así como de la Ley 1363 del 9 de diciembre de 2009, aprobatoria del mismo. Magistrado Ponente: Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO. Bogotá, D.C., tres (3) de agosto de dos mil diez (2010).

El fallo, reitera la posición en la corte en cuanto a las modalidades y condiciones de la expropiación en los tratados de libre comercio: “En cuanto a la expropiación, el Capítulo 8 consagra dos modalidades: directa e indirecta. En ambos casos, se deben cumplir las siguientes condiciones: (i) que sea por causa de utilidad pública; (ii) se aplique de manera no discriminatoria; (iii) medie un pago pronto, adecuado y efectivo de la indemnización de conformidad con los párrafos 2 a 4; y (iv) se respete el debido proceso.

De la misma manera la Corte considera que: “...la expropiación directa, regulada en el Capítulo 8 del Acuerdo, caracterizada por la transferencia formal del título o del derecho de dominio de un particular al Estado, por causa de utilidad pública o de interés social, previa indemnización, se ajusta a lo dispuesto en el artículo 58 Superior. En efecto, la Corte ha sido constante en señalar que “el instituto de la expropiación descansa sobre tres pilares fundamentales: i) el principio de legalidad fundamento de todo Estado de Derecho, ii) la efectividad del derecho de defensa y del debido proceso del particular que va a ser expropiado y iii) el pago de una indemnización que no haga de la decisión de la administración un acto confiscatorio, expresamente prohibido en el artículo 34 de la Constitución”. Sobre el anterior aspecto, tal y como se precisó en sentencia C-294 de 2002, se debe advertir que la Constitución también autoriza que la expropiación tenga lugar por vía administrativa, “en los casos previamente señalados por el legislador, la cual puede ser impugnada ante la jurisdicción de lo



contencioso administrativo, incluso respecto del precio. Proceso que, no sobra decirlo, debe igualmente respetar el debido proceso y el derecho de defensa del afectado”. Más complejo resulta ser el examen constitucional de la denominada expropiación indirecta, regulada en el Anexo 811 del Capítulo 8 del Acuerdo de Libre Comercio, consistente en un acto o una serie de actos realizados por una Parte que tienen un efecto equivalente al de una expropiación directa, pero “sin transferencia formal del derecho de dominio”. A renglón seguido, se establece como condición que debe cumplir la medida de efecto equivalente a la expropiación directa, la realización de una investigación fáctica, caso por caso, que considere entre otros factores los siguientes: (i) el impacto económico del acto gubernamental, aunque el hecho de que un acto o una serie de actos de una Parte tenga un efecto adverso sobre el valor económico de una inversión, por sí solo, no establece que una expropiación indirecta haya ocurrido; (ii) el grado en el cual la acción del gobierno interfiere con expectativas inequívocas y razonables de la inversión; y (iii) el carácter de la acción gubernamental. Aunado a lo anterior, el literal b) del Anexo 811, precisa que, salvo en circunstancias excepcionales, no constituyen expropiaciones indirectas los actos regulatorios no discriminatorios de una Parte que son diseñados y aplicados para proteger objetivos legítimos de bienestar público”.

Aborda también la Corte el concepto de la expropiación indirecta en derecho internacional económico y en la jurisprudencia de los Tribunales Arbitrales Internacionales, considerando que éstos “han calificado como expropiaciones indirectas actos gubernamentales tales como: (i) declaración de zona protegida para la conservación de una especie de vegetal desértica, unida al no otorgamiento de permiso de construcción, en el lugar en donde se llevaría a cabo la inversión; (ii) interferencia de una autoridad regulatoria gubernamental (Consejo de Medios), a efecto de permitir que el inversionista doméstico dé por terminado un contrato, que fue básico para que el inversionista extranjero realizara su inversión; (iii) revocatoria de una licencia de funcionamiento de un depósito de desechos tóxicos; (iv) imposición de tributos excesivos o arbitrarios, que acarrearán la consecuencia de hacer económicamente insostenible la inversión; (v) revocatoria de certificado de zona de libre comercio acarrearán la consecuencia de prohibir la importación; y (vi) imposición de administradores designados por el Estado anfitrión. Así, en materia de expropiaciones indirectas no sólo está de por medio la protección de la propiedad privada y la primacía del interés general sobre el particular, como sucede en materia de expropiación directa, sino además el ejercicio de las

facultades regulatorias estatales, encaminadas a la protección de intereses legítimos como son la salud pública, la seguridad y el medio ambiente”.

Reitera la Corte su posición con respecto a la expropiación, considerando que el Capítulo 8 que consagra dos modalidades, deben cumplir unas condiciones: (i) que sea por causa de utilidad pública; (ii) se aplique de manera no discriminatoria; (iii) medie un pago pronto, adecuado y efectivo de la indemnización de conformidad con los párrafos 2 a 4; y (iv) se respete el debido proceso, así mismo, el concepto de “utilidad pública” que se debe aplicar en el tratado es el emanado del derecho internacional público, diferente del planteado por la legislación interna expresado como “interés social”, “necesidad pública” o “fin público”.

Considera la Corte, como ajustados a La Carta: “...otros elementos de la expropiación, tales como (i) la indemnización será equivalente al valor justo de mercado de la inversión expropiada inmediatamente antes de que la expropiación se haya llevado a cabo, y no reflejará ningún cambio en el valor debido a que la intención de expropiar se conoció con antelación; (ii) para determinar el valor justo de mercado, un tribunal usará criterios apropiados de valoración, que podrá incluir el valor de la empresa en marcha, el valor de los activos incluyendo el valor del impuesto declarado por bienes tangibles, entre otros criterios; (iii) la indemnización será pagada sin demora y será completamente liquidable y libremente transferible, incluyendo intereses a una tasa razonable para esa moneda desde la fecha de la expropiación hasta la fecha del pago; (iv) el inversionista afectado tendrá derecho, en virtud de la ley de la parte que ejecuta la expropiación la una pronta revisión de su caso y de la valoración de su inversión por una autoridad judicial u otra autoridad judicial independiente de esa Parte; (v) este artículo no se aplicará a la expedición de licencias obligatorias otorgadas en relación con los derechos de propiedad intelectual, o a la renovación, limitación o creación de derechos de propiedad intelectual, en la medida en que tal expedición, renovación, limitación o creación sea compatible con el Acuerdo sobre la OMC”.

“En tal sentido, la Corte considera que la expropiación directa, regulada en el Capítulo 8 del Acuerdo, caracterizada por la transferencia formal del título o del derecho de dominio de un particular al Estado, por causa de utilidad pública o de interés social, previa indemnización, se ajusta a lo dispuesto en el artículo 58 Superior. En efecto, la Corte ha sido constante en señalar que “el

instituto de la expropiación descansa sobre tres pilares fundamentales: i) el principio de legalidad fundamento de todo Estado de Derecho, ii) la efectividad del derecho de defensa y del debido proceso del particular que va a ser expropiado y iii) el pago de una indemnización que no haga de la decisión de la administración un acto confiscatorio, expresamente prohibido en el artículo 34 de la Constitución”.

Plantea la Corte que no constituyen expropiaciones indirectas “salvo en circunstancias excepcionales” los actos regulatorios no discriminatorios de una Parte que son diseñados y aplicados para proteger objetivos legítimos de bienestar público, “...como una medida estatal, bien sea una ley, un acto regulatorio proferido por una autoridad pública o incluso una sentencia, que priva al inversionista extranjero de una expectativa cierta y razonable de ganancia, aunque no se produzca un cambio en la titularidad del derecho de dominio. Algunos autores, por el contrario, basándose en la jurisprudencia sentada por el Centro Internacional de Arreglo de Disputas referentes a Inversiones CIADI, sostienen que la expropiación indirecta alude exclusivamente a actos imputables a la administración pública”.

“En tal sentido, los tribunales arbitrales internacionales han calificado como expropiaciones indirectas actos gubernamentales tales como: (i) declaración de zona protegida para la conservación de una especie de vegetal desértica, unida al no otorgamiento de permiso de construcción, en el lugar en donde se llevaría a cabo la inversión; (ii) interferencia de una autoridad regulatoria gubernamental (Consejo de Medios), a efecto de permitir que el inversionista doméstico dé por terminado un contrato, que fue básico para que el inversionista extranjero realizara su inversión; (iii) revocatoria de una licencia de funcionamiento de un depósito de desechos tóxicos; (iv) imposición de tributos excesivos o arbitrarios, que acarrearán la consecuencia de hacer económicamente insostenible la inversión; (v) revocatoria de certificado de zona de libre comercio acarrearando la consecuencia de prohibir la importación; y (vi) imposición de administradores designados por el Estado anfitrión”.

“Así las cosas, la expropiación indirecta encuentra un fundamento constitucional en el principio de la confianza legítima. En tal sentido cabe señalar que como corolario del principio de la buena fe, la doctrina y jurisprudencia foráneas, desde mediados de la década de los sesentas, han venido elaborando una teoría sobre la confianza

legítima, el cual ha conocido originales e importantes desarrollos a lo largo de diversos pronunciamientos de esta Corte”.

Y a manera de conclusión con respecto a la expropiación indirecta la Corte entiende que: “debe tratarse, en cualquier caso, de un daño que resulte indemnizable. En efecto, la determinación acerca de si un acto o una serie de actos estatales, en el contexto de una situación específica, constituye una expropiación indirecta demanda la realización de una investigación fáctica, caso por caso, en la cual se consideren, entre otros factores, los siguientes: (i) el impacto económico del acto gubernamental, aunque el hecho de un acto o una serie de actos de una Parte tenga un efecto adverso sobre el valor económico de una inversión, por sí solo, no establece que una expropiación indirecta haya ocurrido; (ii) el grado en el cual la acción del gobierno interfiere con expectativas inequívocas y razonables de la inversión; y (iii) el carácter de la acción gubernamental. De tal suerte que, no pueden considerarse como casos de expropiación indirecta, los actos regulatorios no discriminatorios de una Parte que son diseñados y aplicados para proteger intereses legítimos de bienestar común, tales como la salud pública, la seguridad y el medio ambiente, sin que la lista sea exhaustiva”.

**5.1.32. Sentencia C-227/11. Sala Plena. Referencia: expediente RE – 173.** Revisión de constitucionalidad del Decreto legislativo No 4628 del 13 de diciembre de 2010, “Por el cual se dictan normas sobre expropiación por vía administrativa y se adoptan otras medidas”. Magistrado Ponente: JUAN CARLOS HENAO PÉREZ. Bogotá D.C., treinta (30) de marzo de dos mil once (2011).

La Corte reitera los elementos característicos de la expropiación: “1. sujetos: El expropiante es el sujeto activo, es decir quién tiene la potestad expropiatoria; el beneficiario, es quien representa la razón de ser de la expropiación, el creador del motivo, de la necesidad de satisfacer un interés público y/o utilidad pública y el expropiado, titular de los derechos reales sobre los bienes requeridos por el Estado. 2. Objeto. Los derechos de índole patrimonial que sacrifican los particulares a favor de la Administración, sin incluir los derechos personales o personalísimos, para satisfacer la causa expropiandi, de allí la necesidad de establecer los derechos patrimoniales del sujeto expropiado sobre el objeto delimitado y, 3. La causa expropiandi o justificación presentada por el Estado para utilizar la figura de la expropiación. Esta debe tener un objetivo que cumplir, que sea acorde con los fines de la utilidad pública e interés social, especificado en la norma que la crea: “lo primero que hay que notar

es que el fin de la expropiación no es la mera “privación” en que ésta consiste, sino el destino posterior a que tras la privación expropiatoria ha de afectarse el bien que se expropia”, es decir, siempre hay una transformación al terminar la expropiación, lo que hace que la expropiación sea un instrumento para llegar al fin de la meta propuesta en la ley, un elemento que conllevará a realizar ciertos objetivos planteados para una situación fijada, que amerita la obtención de cierto derecho”.

Ratifica la Corte la definición de la expropiación así: “Como una operación de derecho público por la cual el Estado obliga a un particular a cumplir la tradición del dominio privado al dominio público de un bien, en beneficio de la comunidad y mediante una indemnización previa. Dado que esta es la limitación más gravosa que puede imponerse sobre el derecho de propiedad legítimamente adquirido, la Carta ha rodeado la figura de la expropiación de un conjunto de garantías, entre las más importantes: i. el principio de legalidad, ii. el respeto al derecho de defensa y el debido proceso y, iii. la indemnización previa y justa al afectado que no haga de la decisión de la Administración un acto confiscatorio, expresamente prohibido en el artículo 34 de la Constitución. De tal modo, siempre que se garanticen los anteriores principios, la potestad de configuración del legislador lo faculta para crear procedimientos especiales de expropiación, en cada una de las áreas donde tal regulación específica permita optimizar la protección de los bienes jurídicos involucrados en cada caso. En esa medida, por ejemplo, el legislador puede establecer la expropiación en materia de reforma urbana, para garantizar el acceso de las personas a una vivienda digna; en materia agraria, para permitir el acceso progresivo de las personas a la propiedad de la tierra y mejorar su productividad; para atender desastres; y para proteger los bienes culturales o el ecosistema, entre otros. En ese orden, cuando un particular se ve constreñido por el Estado a transferirle una porción de su patrimonio por motivos de utilidad pública o de interés social debidamente determinados por el legislador, tiene derecho al pago de una indemnización previa, que comprenda tanto el valor del bien expropiado, como el que corresponda a los demás perjuicios que se le hubieren causado, tal como lo ha precisado la Corte Constitucional y el Consejo de Estado”.

En otro orden de ideas, la Corte aborda la expropiación desde el derecho internacional: “...tanto de los tratados relativos a los derechos humanos, como de las manifestaciones de la comunidad internacional, se deduce la exigencia del pago de una indemnización en caso de expropiación. Esta indemnización ha sido

calificada en términos generales como “justa”, “apropiada”, “adecuada” o “pronta”. En ese sentido señaló la Corte en la sentencia C-1074 de 2002, que el artículo 58 de la Carta no menciona expresamente si la indemnización por expropiación debe ser justa. Esta exigencia se ha deducido de la referencia que hace el texto de este artículo a la necesidad de ponderar los intereses de la comunidad y del afectado al momento de fijar la indemnización por expropiación. También resalta esta sentencia un cambio fundamental introducido por el Constituyente en 1991: la fijación del valor de la indemnización difícilmente puede hacerse de manera abstracta y general, sin tener en cuenta el contexto de cada caso, debiéndose entonces ponderar los intereses concretos presentes en cada situación, para que el valor de la indemnización corresponda en realidad a lo que es justo. Esta característica puede llevar incluso a que luego de ponderar los intereses en cada caso, se establezca una indemnización inferior al total de los daños ocasionados por la expropiación, pero sin que pueda, dado que el Acto Legislativo No. 1 de 1999 excluyó la posibilidad de expropiación sin indemnización, llegar a la conclusión de que no hay lugar a indemnización adecuada, como ya se dijo.

“Si bien la jurisprudencia reconoce que el particular también sufre daños adicionales a la pérdida patrimonial del inmueble, el cálculo del resarcimiento que deba recibir no se limita a considerar el valor comercial del bien, sino que puede abarcar los daños y perjuicios sufridos por el afectado por el hecho de la expropiación. No obstante, la sentencia C- 1074 de 2002 señala que “la indemnización que establece el artículo 58 constitucional en caso de expropiación es distinta de la que señala el artículo 90 de la Carta en relación con la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños antijurídicos que le sean imputables causados por las acciones u omisiones de las autoridades públicas”.

La Alta Corporación de Justicia Constitucional estableció las características que debe reunir la indemnización en materia de expropiación tanto judicial como administrativa: “1. No puede haber expropiación sin indemnización; 2. La indemnización debe ser previa al traspaso del dominio del bien del particular al Estado; 3. 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; 4. La función de la indemnización es, por

regla general, de orden reparatoria. 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. 5. La indemnización no tiene que ser siempre pagada en dinero en efectivo, pero si se paga la indemnización con instrumentos distintos al dinero, éstos han de reunir por lo menos las siguientes características: i) No pueden transformar el pago de la indemnización previa, en un pago futuro, posterior a la trasmisión del dominio del bien expropiado; (ii) deben garantizar un pago cierto de la obligación y no meramente simbólico o eventual; (iii) deben constituir un medio legal de pago de obligaciones, de tal forma que realmente constituyan para el afectado una indemnización; (iv) deben permitir que el valor de la indemnización por expropiación reconocido como justo, en el caso concreto, se mantenga en el tiempo, si el expropiado actúa en los negocios diligentemente; (v) deben ser libre y efectivamente negociables, a fin de garantizar que el afectado pueda convertirlos, en dinero en el momento en que lo desee, inclusive al día siguiente del traspaso del dominio del bien; (vi) no pueden ser revocados unilateralmente por la entidad que los emite. Las anteriores condiciones garantizan, además, que quien sea afectado por la expropiación no tenga que soportar una carga pública desigual y desproporcionada, que afecte el acceso a la propiedad. El pago de la indemnización que recibe el expropiado, ya sea totalmente en efectivo o parcialmente con bonos o títulos valores, equilibra el daño sufrido por la expropiación y le permite adquirir otro bien si lo desea”.

Como aporte novedoso, la sentencia reitera el ejercicio descentralizado de la expropiación: “La Sala considera que el principio de descentralización administrativa y autonomía territorial no se ve lesionado, en principio, siempre que la medida de expropiación administrativa que provenga del nivel central se ejecute dentro del marco del estado de emergencia y sólo de manera transitoria en punto a atender con prontitud y eficacia la magnitud de los eventos de desastre originados por la emergencia invernal, es decir, dentro de plazos razonables. Ello por cuanto es claro que ante la eventualidad de una emergencia de graves

proporciones las entidades territoriales pueden no estar en capacidad -dadas sus limitaciones fiscales y físicas- de enfrentar la situación de crisis. Sin embargo, cuando se trate de la implementación de medidas a largo plazo que requieran de la adquisición de predios y la intervención a partir de medidas estructurales, la injerencia directa del nivel central debe someterse, sin lugar a dudas, a los principios de subsidiariedad y concurrencia en aras de preservar la autonomía territorial. En estos casos, será necesario robustecer a las entidades territoriales para que ellas mismas hagan uso de las herramientas de planificación urbana y rural, con la debida asistencia, coordinación y acompañamiento de las entidades del orden nacional y a través de los medios ordinarios, ya que el mecanismo de excepción no puede desconocer principios axiales de la Constitución Política como la autonomía territorial y la descentralización administrativa, transformando esta en excepción so pretexto de la permanencia de las medidas de emergencia, en regla general”.

Se reitera por la Corte, la constitucionalidad del evento de no contemplarse recurso administrativos de los actos administrativos en materia de procesos especiales de negociación directa por motivos de utilidad pública o interés social: “En materia de procesos especiales de negociación directa por motivos de utilidad pública o interés social, no se consagra la posibilidad de que los actos administrativos expedidos sean susceptibles de recurso, entre otras cosas, porque el único acto que se profiere es aquel mediante el cual se formula la oferta y con él no se está finalizando una actuación administrativa ni se está creando derecho alguno a favor del propietario ni se está tomando una decisión que afecte derechos del administrado, de forma que se trata de un acto de trámite para el cual no es necesario prever recurso”.

En otro aparte, precisa la Corte, la inconstitucionalidad del término “calendario” por cuanto reduce de manera injustificada el plazo para aceptar o rechazar la oferta en caso de que coincida con días festivos o feriados.

También se recuerda en el fallo, que: “en casos excepcionales, de adelantar la expropiación por vía administrativa sin tener que acudir a la vía judicial aún a pesar de no existir negociación directa, ofreciendo la posibilidad de que existan procesos especiales, sin que con ello se deje de proteger el derecho a la propiedad, al debido proceso y el derecho a la defensa, con el único propósito de agilizar la expropiación por motivos especiales previamente establecidos en el ordenamiento legal ante la urgencia de



restablecer ciertos derechos que interesan al interés social o que se justifican por su utilidad pública”.

Es por ello, que la Corte reitera la constitucionalidad del régimen previsto en el Decreto 919 de 1989, regula un proceso de expropiación administrativa en caso de la declaratoria de desastre, autorizando a la Nación, sus ministerios, departamentos administrativos, entidades descentralizadas, y entidades territoriales para actuar previa autorización de la Oficina Nacional para la Atención de Desastres o por el Presidente del Comité Regional o Local, según se califique el desastre para adquirir inmuebles necesarios con miras a adelantar el plan de acción específico para la atención de desastres por negociación directa con los propietarios o mediante el procedimiento de expropiación.

En particular, sobre el Decreto legislativo 1185 de 1994, señala la Corte: “...que dentro de los reglamentos especiales de expropiación administrativa que coexisten con los generales antes anotados, se encuentra el previsto en el, por el cual se estableció un procedimiento especial de negociación directa y expropiación administrativa para efectos de superar la calamidad pública ocurrida en varios municipios de los Departamentos del Huila y Cauca -el cual se reproduce casi en su integridad en el Decreto 4628 del 13 de diciembre de 2010- declarado exequible mediante la sentencia C-370 de 1994. Vale destacar que dicho decreto se diferencia del que ahora se revisa, en que en él se señaló de manera concreta la entidad que tendría la facultad de expropiación y, en que era posible delimitar con precisión la zona de calamidad en que se haría efectivo dicho reglamento especial”.

En otro aparte, afirma la Corte, con respecto al avalúo en la etapa de negociación directa: “...la Sala estima que independiente de que la voluntad del que vende sea limitada por el hecho de que se trata de un negocio celebrado en una etapa previa a la expropiación por vía administrativa, en el cual no tiene la oportunidad de vender el inmueble a una persona distinta de la entidad pública que hace la oferta, el particular debe contar con el mínimo derecho de discutir el precio de compra y su forma de pago, pues de lo contrario se desconocería el principio de acuerdo de voluntades”.

“De esta forma, el que sólo la entidad pública en esta etapa de negociación pueda revisar el valor del avalúo resulta desproporcionado, ya que vacía de contenido la finalidad de la etapa de “negociación”, pues lo mínimo que se persigue en esta fase es que el precio corresponda a las condiciones comerciales y,

su pago no dé lugar ni a un menoscabo del patrimonio público ni a un detrimento del titular de derechos reales sobre el bien. De esta manera el texto del citado inciso será exequible en la medida que se permita la revisión del precio a solicitud del titular del bien y, a sus expensas, dentro de un término razonable que no podrá ser inferior a cinco (5) días hábiles contados a partir del momento en que venza el término de notificación de la oferta”.

Con respecto al recorte de los términos con ocasión de los hechos catastróficos, la Corte no encuentra desproporcionada la reducción de los mismos: “...para efectos de notificación personal de la oferta de compra a tres (3) días o la notificación por edicto de la misma a un (1) día. Sin embargo, sí encuentra desproporcionado e injustificado que tales días sean “calendario”, como se señala en la disposición en estudio, en la medida que tal como se advirtió en una de las intervenciones, si la notificación personal de tres días coincide con días festivos o feriados, el término para la misma se tornaría absurdamente reducido o inexistente, lo mismo sucedería en caso de la notificación por edicto, impidiendo en la práctica al particular la opción de acceder a la negociación directa. En consecuencia, el numeral será declarado exequible con excepción de las expresiones “calendario” a que hace referencia este numeral las cuales serán declaradas inexecutable”.

“En lo que respecta al inciso final del numeral segundo del artículo tercero según el cual “La oferta de compra será inscrita en la oficina de registro de instrumentos públicos correspondiente por parte de la entidad adquirente al día siguiente a su comunicación. Los inmuebles y derechos así afectados quedarán fuera del comercio a partir de la inscripción”, este se encuentra exequible bajo el entendido que la oferta de compra hace obligatorio para la entidad pública el trámite de expropiación vencido el término señalado para la negociación directa. Ello aplicando para el efecto una interpretación analógica frente al artículo 61 de la Ley 388 de 1997, por el cual se señala que “Será obligatorio iniciar el proceso de expropiación si transcurridos treinta (30) días hábiles después de la comunicación de la oferta de compra, no se ha llegado a un acuerdo formal para la enajenación voluntaria, contenido en un contrato de promesa de compraventa”. De lo contrario, sería necesario establecer a la entidad pública que inicia el proceso de negociación directa, la obligación de proferir un acto administrativo dirigido a la oficina de Registro e Instrumentos Públicos dirigido a desafectar el bien, en caso de que no haga uso del mecanismo de expropiación, dentro de un plazo razonable”.

Con los procesos especiales de negociación directa por motivos de utilidad pública o interés social, considera la Corte que no son inconstitucionales, por cuanto: "...el único acto que se profiere es aquel mediante el cual se formula la oferta y con él no se está finalizando una actuación administrativa ni se está creando derecho alguno a favor del propietario ni se está tomando una decisión que afecte derechos del administrado, de forma que se trata de un acto de trámite para el cual no es necesario prever recurso".

También considera la Corte como constitucional la remisión que en cuanto a la forma de pago el inciso segundo del artículo cuarto del decreto efectúa al artículo 29 de la Ley 9 de 1989, por cuanto esta disposición fue analizada en la sentencia C-1074 de 2002, "bajo el entendido de que en caso de expropiación de vivienda personal o familiar, única y actual, procede el pago en efectivo y en un solo contado, salvo acuerdo en contrario". En todo caso, la ponderación de la indemnización y las condiciones de su pago, no pueden ser arbitrarios, por violar los parámetros legales, por obedecer a prejuicios o a un animus discriminatorio, por carecer de razonabilidad en las circunstancias en que colisionaron el interés del afectado y el interés de la comunidad, o por ser evidentemente desproporcionados".

**5.1.33. Sentencia C-459/11. Sala Plena. Referencia.: expediente D-8319.** Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 186 (parcial), 194 y 213 del Decreto 1355 de 1970 y el artículo 129 del Decreto 522 de 1971. Actores: Juan Pablo Cardona González. Magistrado Ponente: Dr. JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB.

En el fallo, la Corte nuevamente distingue los conceptos de confiscación, extinción de dominio y decomiso como limitaciones al derecho a la propiedad, afirmando que el decomiso: "Constituye una medida legítima de limitación del derecho de propiedad, que difiere de la acción de extinción del dominio prevista en el artículo 34 de la constitución y por ello no requiere de orden judicial".

Se reitera en el fallo, a la expropiación con indemnización como limitación legítima del derecho de propiedad, se reitera el contenido del derecho, las formas y tipos de expropiación (judicial o administrativa), el proceso de intervención de las ramas del poder público en el trámite expropiatorio y hace una referencia especial a: la expropiación en caso de guerra, la ocupación temporal; y reitera la condición de la expropiación en caso de guerra en la que no es

indispensable la sentencia judicial ni es requisito la indemnización previa.

Se plantea en la sentencia que: "...tanto en el proceso de expropiación judicial como en el de expropiación administrativa existe una etapa previa de negociación, a través de la cual la entidad intenta adquirir el bien, de tal forma que se evite la iniciación del proceso expropiatorio propiamente dicho. Esta etapa se inicia con una oferta de la administración al particular para adquirir el bien por el precio base fijado por la entidad. Luego sigue una etapa de negociación directa con el particular. Si el proceso de negociación directa resulta exitoso, se pasa a la etapa de transferencia del bien y de pago del precio acordado. Si el proceso de negociación fracasa, empieza la etapa expropiatoria propiamente dicha, la cual culmina con el traspaso del título traslativo de dominio al Estado y el pago de la indemnización al particular expropiado".

Se considera por parte de la Corte Constitucional que el decomiso permanente como limitación legítima del derecho de propiedad, es constitucional a pesar de no existir una norma constitucional que expresamente se refiera a esta figura, sin embargo hace parte del *jus punendi* del estado. Afirma la Corte: "La Constitución de 1991 no consagró expresamente esta figura, su desarrollo ha sido legal. El decomiso, en términos generales, puede ser definido como una sanción establecida por el legislador y que priva de la propiedad del bien a su titular sin indemnización alguna, por estar vinculado con la infracción objeto de sanción o ser el resultado de su comisión. En ese sentido, el decomiso puede ser penal o administrativo. El decomiso penal se ha definido como una sanción ya sea principal o accesoria, en virtud de la cual el autor o copartícipe de un hecho punible, pierde en favor del Estado los bienes, objetos o instrumentos con los cuales se cometió la infracción y todas aquellas cosas o valores que provengan de la ejecución del delito..". "...Esta sanción hace parte del *jus punendi* del Estado, prevista por el legislador para la persecución de los delitos y dirigida exclusivamente contra los objetos con los que se cometió la infracción penal o el producto de ella. Sin embargo, en las sentencias C-176 de 1994 y C-931 de 2007, a propósito de la revisión de dos tratados internacionales, esta Corporación admitió que el legislador podía autorizar el decomiso de bienes diferentes, cuyo avalúo fuere equivalente a los que deberían ser decomisados; esta figura se conoce con el nombre de "decomiso de valor". Teniendo en cuenta que esta clase de decomiso hace parte de un proceso penal, sólo los jueces de esta jurisdicción son competentes para decretarlo. Igualmente, se ha admitido el llamado decomiso

administrativo, cuyo origen, a diferencia del penal, no está en la infracción del estatuto penal sino en la comisión de una contravención de tipo administrativo, tal como sucede en el derecho aduanero o el derecho policivo. En ese orden, su regulación no está contenida en un solo régimen sino en varios, dependiendo de su finalidad. A diferencia del decomiso penal como lo señala Marienhoff, el fundamento del decomiso administrativo está en “infracción formal” de la norma administrativa”.

Otro planteamiento jurídico importante en la decisión en comento reside en analizar las diferencias entre confiscación, extinción de dominio y decomiso así: “1. La confiscación está expresamente prohibida por la Constitución, convirtiéndose en una limitación ilegítima de la propiedad, toda vez que una persona no puede ser despojada de la totalidad de sus bienes o una parte considerable de ellos. 2. Por su parte, la extinción del dominio, el decomiso y la expropiación son formas legítimas de restringir la propiedad. Las dos primeras son formas de limitación legítimas de la propiedad sin indemnización, mientras la expropiación siempre procederá previa aquella. 3. Igualmente, la extinción del dominio y el decomiso pueden llegar a confundirse, sin que tengan la misma naturaleza, tal como se explicará en otro aparte de esta providencia”.

Del decomiso permanente apuntó la Corte: “...como sanción administrativa, originado en la inobservancia de una infracción de carácter administrativo, se ajusta a la Constitución, siempre y cuando cumpla, entre otros, los siguientes requisitos: 1. El principio de legalidad. Sólo el legislador ordinario o extraordinario está llamado a definir los casos en que esta sanción procede, toda vez que, i) estamos en presencia de una decisión que afecta un derecho constitucional: la propiedad; ii) es la consecuencia del poder sancionatorio administrativo que tiene el Estado y que de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, es "un instrumento de autoprotección, en cuanto contribuye a preservar el orden jurídico institucional mediante la asignación de competencias a la administración que la habilitan para imponer a sus propios funcionarios y a los particulares el acatamiento, inclusive por medios punitivos, de una disciplina cuya observancia contribuye a la realización de sus cometidos", y cuyo fundamento está en la colaboración armónica entre las distintas ramas del poder público, artículo 113 de la Constitución. En ese orden, corresponde al legislador establecer tanto la infracción como la sanción de carácter administrativo. Sobre el particular la jurisprudencia constitucional ha señalado que: “...la potestad sancionadora de las autoridades titulares de funciones administrativas, en cuanto manifestación del

*ius puniendi* del Estado, está sometida a claros principios, que, en la mayoría de los casos, son proclamados de manera explícita en los textos constitucionales. Así, ha dicho la Corte, esa actividad sancionadora se encuentra sujeta a “(...) los principios de configuración del sistema sancionador como los de legalidad (toda sanción debe tener fundamento en la ley), tipicidad (exigencia de descripción específica y precisa por la norma creadora de las infracciones y de las sanciones, de las conductas que pueden ser sancionadas y del contenido material de las sanciones que puede imponerse por la comisión de cada conducta, así como la correlación entre unas y otras) y de prescripción (los particulares no pueden quedar sujetos de manera indefinida a la puesta en marcha de los instrumentos sancionatorios), (...)” 2. El principio de tipicidad. En materia administrativa este principio no es tan riguroso como en el penal; sin embargo, el legislador debe i) hacer una descripción de la conducta o del comportamiento que da lugar a la aplicación de la sanción y ii) determinar expresamente la sanción. 3. El debido proceso. Se requiere el señalamiento de un procedimiento, así sea sumario, que garantice el debido proceso y, en especial, el derecho de defensa, así como la designación expresa de la autoridad competente para el efecto. 4. El principio de proporcionalidad. La sanción de decomiso debe ser proporcional a la falta o infracción administrativa que se busca sancionar. Por su naturaleza, el decomiso de carácter administrativo debe ser excepcional. Así, el bien a decomisar debe tener una relación directa con la infracción administrativa, de modo que la privación del derecho de propiedad se justifique bien por razones de seguridad personal o económica o que por su lesividad se requiere retirarlos de circulación para prevenir o evitar que se siga causando un daño, como en el caso del contrabando o de medicamentos adulterados o vencidos, por señalar sólo algunos ejemplos. Sobre este principio se dijo recientemente: “Esta Corporación ha señalado de manera reiterada que los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, se constituyen en límites constitucionales al poder de configuración que se adscribe al legislador, y que, por consiguiente, no resultan admisibles frente al orden constitucional aquellas medidas excesivas que no encuentren una justificación razonable y que, por el contrario, se conviertan en obstáculos a la efectividad del derecho fundamental de acceso a la justicia y a la prevalencia de los demás derechos fundamentales comprometidos en cada caso” 5. La independencia de la sanción penal. Esto significa que el decomiso se puede emplear independientemente de si el hecho que da lugar a él, también puede constituir infracción al régimen penal”.

Dispuso la Corte, que en materia de competencia para la aplicación del decomiso correctivo, compete al alcalde o a quien haga sus veces la imposición de la medida. En otro orden de ideas reitera que es el legislador quien puede imponer el decomiso administrativo permanente siempre y cuando éste sea proporcional a la infracción de policía que se busca sancionar. Por último se afirma que la única medida posible es su destrucción, independientemente de quien ostente la propiedad es el decomiso de alimentos y víveres en mal estado.

## **5.2. LA JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA**

El Consejo de Estado, a lo largo del tiempo ha mantenido una jurisprudencia uniforme, en la que se pueden resaltar cuatro sentencias en particular. En ellas, el Máximo Tribunal de lo Contencioso-Administrativo determina las características de la expropiación, las vías existentes para imponerla, y algunos otros aspectos que se presentarán a continuación, advirtiéndose que en el período comprendido entre 1991 y 1997, las sentencias proferidas por el H. Consejo de Estado, referentes a la expropiación toman como fundamento normativo el régimen de la Constitución de 1886, las decisiones en las que se pronuncia con base en la Constitución de 1991 se presentan a continuación.

### **5.2.1. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente: Libardo Rodríguez Rodríguez, Santa Fe de Bogotá, D.C. veintidós de mayo de mil novecientos noventa y siete, Radicación número: 4207, Actor: Sociedad Las Mercedes Ltda. Hermanos y Cía. S. EN C.S. Demandado: Concejo Municipal de Santiago de Cali**

Procede el Consejo de Estado a plantear el análisis de la función social de la propiedad en el régimen de 1991 y el título de imputación al cual se recurre para la indemnización. Considera que el caso de la limitación a la propiedad impuesta por patrimonio histórico o cultural responde a la función social de la propiedad.

Al afirmar que la declaratoria de patrimonio histórico “no va más allá de establecer como un motivo más entre otros, para declarar la nulidad pública y decretar la expropiación de un determinado inmueble, el de la preservación del patrimonio cultural, incluidos el histórico y el arquitectónico en zonas urbanas y rurales. Ello significa ni más ni menos que este propósito conservacionista puede ser aducido por la administración para declarar de interés

público el bien de que se trate y decretar su expropiación, o sea que este procedimiento pueda ser utilizado por la autoridad administrativa para dicho propósito, y en modo alguno que la declaración de reserva con este fin conservacionista esté supeditada a la expropiación”. De otra parte con respecto al título de imputación afirma el Consejo de Estado: “...el presunto daño que se pueda causar con un acto administrativo legal no puede reclamarse a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en ésta tiene, por el contrario, fundamento exclusivo en la inconstitucionalidad o ilegalidad del acto. Tal pretensión sólo podría deducirse ante esta jurisdicción mediante la acción de reparación directa en la modalidad de responsabilidad extracontractual del Estado por daño especial”.

...

"En efecto, dicha interpretación no corresponde en modo alguno a tales preceptos, ya que no hay forma de deducir que los mismos hayan instaurado la previa adquisición del inmueble por parte del municipio como mecanismo o condición para declarado de reserva patrimonial arquitectónica amén de que ninguno de ellos regula o se ocupa del procedimiento para concretar tal declaración. Las materias de que se ocupan son enteramente diferentes, aunque en una de ellas se aluda a la función conservacionista que la Constitución le ha asignado a los Concejos municipales en su artículo 313 numerales 7 y 9 de la Constitución Política”.

Adicionalmente, retoma la Sala el concepto jurídico planteado en las sentencias de 21 de marzo de 1996 expediente 3575, con ponencia del Consejero Doctor Rafael Ernesto Ariza y ratificada en la sentencia de 28 de noviembre, proferida en el expediente número 3967, Consejero Doctor Libardo Rodríguez Rodríguez, a saber: "Es cierto que la declaración de un inmueble como patrimonio urbano arquitectónico constituye una limitación al derecho de dominio o propiedad, como quiera que en virtud de tal declaratoria el propietario adquiere la obligación de conservar y destinar el bien inmueble para el uso que se le haya determinado”.

"Pero también resulta evidente que dicha limitación tiene respaldo constitucional. En efecto, las limitaciones al derecho de propiedad, y en particular de la facultad de uso, que emanan de las regulaciones de los Concejos Municipales, están Consagradas en el artículo 313 numerales 7 y 9, a los cuales se hizo alusión anteriormente, y propenden por hacer efectiva la función social y ecológica que debe cumplir dicho derecho, al tenor de lo prescrito en el artículo 58 de la Carta Política que lo salvaguarda”. Es por



ello que el H. Consejo de Estado, refiere a la sentencia de la H. Corte Constitucional C-295 de 29 de julio de 1.993, con ponencia del, Magistrado, doctor Carlos Gaviria Díaz, en cuanto a que la propiedad tiene límites superiores como la garantía del beneficio general a la comunidad o el interés público.

Y continúa el Consejo de Estado en la misma sentencia "...Resultaría paradójico y hasta lógicamente contradictorio que la Constitución de un Estado Social de Derecho prohibiera la limitación del derecho de propiedad cuando ella se cumple en aras del interés común... "

"Es preciso observar también que el establecimiento de limitaciones al uso de un inmueble de propiedad pierda por parte de los Concejos Municipales no lo supeditó la Carta Política al pago de indemnizaciones, pues ellas no constituyen un despojo, como ocurre con la expropiación, que si está sujeta en determinados casos a dicho resarcimiento,... ", pero que debe reclamarse mediante la acción de reparación directa invocando como título de imputación el daño especial. Esta tesis se reitera en las sentencias de 8 de mayo de 1997, Exp. 4291, Actor: Kokoriko Ltda., Consejero Ponente Dr. JUAN ALBERTO POLO FIGUEROA y de 22 de mayo de 1997, Exp. 4261, Actor: Antonio Obeso de Mendiola y Otra, Consejero Ponente Dr. ERNESTO RAFAEL ARIZA MUÑOZ.

**5.2.2. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente: Libardo Rodríguez Rodríguez, Santa Fe de Bogotá, D.C., veintiocho de agosto de mil novecientos noventa y siete, Radicación número: 4341, Actor: Hoteles Estelares de Colombia, Demandado: Concejo Municipal de Santiago de Cali**

Esta sentencia reitera los conceptos jurídicos planteados en la anterior por tratarse de un caso similar al tratarse de la misma entidad pública (Municipio de Santiago de Cali – Concejo Municipal), quien mediante acuerdo municipal como establece patrimonio histórico o cultural otro inmueble.

**5.2.3. Sección Primera, Consejero ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Bogotá, D.C., treinta (30) de agosto de dos mil uno (2001), Radicación número: 25000-23-24-000-1996-8166-01(5595), Actor: José María Garzón Díaz y otros, Referencia: Recurso de apelación contra la sentencia de 3 de agosto de 2.000, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.**

Aquí en el año 2000, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del H. Consejo de Estado reitera la jurisprudencia al respecto, agregando además que existe una modalidad de expropiación sin indemnización (aparente) por cuanto se perfecciona a través de las cesiones urbanísticas obligatorias, pero advirtiendo que en el fondo sí hay una compensación por cuanto el urbanizador al ceder el terreno puede exonerarse del pago de la contribución de valorización derivada de la acción urbanística con lo que en el fondo opera una compensación de obligaciones entre el particular y el Estado, siempre que previamente se haya fijado el gravamen por la entidad pública y no por el simple hecho de la cesión.

“Como lo ha sostenido la Sala en anteriores pronunciamientos, la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, de 9 de noviembre de 1.989, que resolvió sobre la exequibilidad de los artículos 2º y 22 de la Ley 9ª de 1.989, si bien afirmó que se pueden hacer cesiones obligatorias y gratuitas, también lo es que expresó que las mismas sólo caben para terrenos que se pretendan urbanizar, no pudiéndose extender a vías que se vayan a construir por valorización, argumento último en el cual basan su defensa los recurrentes, al considerar que el plan vial arterial valoriza el predio del cual se segrega a título gratuito el porcentaje del área de terreno bruto consagrado en las normas demandadas, lo cual, a su juicio, no puede entenderse como una expropiación sin indemnización, sino como una contraprestación. Si bien, de conformidad con el artículo 7º de la Ley 9ª de 1.989, los municipios podrán crear, de acuerdo con su organización legal, entidades que serán responsables de administrar, desarrollar, mantener y apoyar financieramente el espacio público, el patrimonio inmobiliario y las áreas de cesión obligatoria para vías, zonas verdes y servicios comunales, no lo es menos que, conforme a las precisiones de las sentencias antes mencionadas, ello únicamente es viable para efectos de urbanización de predios. De tal manera que la cesión obligatoria gratuita, de manera indiscriminada, para fines distintos de los anteriores efectivamente configura una expropiación sin indemnización, la cual es contraria a los artículos 58 y 59 de la Constitución Política, que prevén que dicha figura sólo es posible cuando así lo determine el Legislador, por razones de equidad, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara, o por parte del Gobierno Nacional en caso de guerra, y sólo para atender a sus requerimientos, circunstancias que no se presentan en el asunto examinado. En consecuencia, la Sala concluye que la cesión obligatoria gratuita de los predios de propiedad privada en los porcentajes señalados en las

disposiciones acusadas constituye un verdadero despojo de dicha propiedad, el cual no es permitido ni constitucional ni legalmente para los predios ubicados parcial o totalmente sobre una zona de reserva vial del Plan Vial Arterial.

**5.2.4. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejera ponente: María Elena Giraldo Gómez, Bogotá, D. C., cuatro (4) de abril de dos mil dos (2002). Radicación número: 73001-23-31-000-1995-3642-01(13642). Actor: Emperatriz Mazuera de Hossman, Demandado: Municipio de Ibagué (Departamento Administrativo de Valorización) y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Referencia: reparación directa**

“El procedimiento administrativo de enajenación voluntaria y su fase posterior, la expropiatoria, se regularon especialmente en la ley 9 de 1989, la cual creó varias herramientas jurídicas para la Administración en relación con la adquisición de bienes inmuebles requeridos para ejecución de planes de desarrollo, planes de vivienda de interés social, preservación del patrimonio cultural, ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social, de ampliación, distribución, almacenamiento y regulación de servicios públicos, ejecución de obras públicas. Respecto al procedimiento de enajenación voluntaria se contemplaron las siguientes etapas: - Etapa de Oferta de compra: El artículo 13 de la ley en mención dispone que “Corresponderá al representante legal de la entidad adquirente, previa las autorizaciones estatutarias o legales respectivas, expedir el oficio por medio del cual se disponga la adquisición de un bien mediante enajenación voluntaria directa. El oficio contendrá la oferta de compra, la transcripción de las normas que regulan la enajenación voluntaria y la expropiación, la identificación precisa del inmueble, y el precio base de la negociación ( )”; que “El precio base de la negociación se fundamentará en el avalúo efectuado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o la entidad que cumpla sus funciones, el cual se anexará a la oferta de compra. El término para formular observaciones, al mismo, empezará a correr a partir de la notificación de oferta de compra. El avalúo tendrá una antelación máxima de seis (6) meses respecto a la fecha de notificación de la oferta de compra. El oficio que disponga la adquisición se notificará al propietario a más tardar dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al de su expedición. Si no pudiere efectuarse la notificación personal, la orden de adquisición se notificará por edicto, el cual será fijado dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al del vencimiento del término para la notificación

personal en un lugar visible al público de la sede de la entidad adquirente, en el lugar de la ubicación del inmueble, y en la Alcaldía del mismo sitio”. El oficio que disponga una adquisición será inscrito por la entidad adquirente en el folio de matrícula inmobiliaria del inmueble dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación. Los inmuebles así afectados quedarán por fuera del comercio a partir de la fecha de la inscripción, y mientras subsista, ninguna autoridad podrá conceder licencia de construcción de urbanización, o permiso de funcionamiento por primera vez para cualquier establecimiento industrial comercial sobre el inmueble objeto de la oferta de compra. Los que se expidan no obstante esta prohibición serán nulos de pleno derecho”. El artículo 15 ibídem, en cuanto al precio máximo de adquisición señaló que será ” ( ) el fijado por el Instituto Agustín Codazzi o por la entidad que cumpla sus funciones, de conformidad con el artículo 18 de la presente ley. Si las partes han convenido el precio y demás elementos de la venta, procederán a firmar, según el caso, el contrato de promesa de compraventa o directamente el contrato de compraventa. Si las partes han convenido el precio y demás elementos de la venta, procederán a firmar, según el caso, el contrato de promesa de compraventa o directamente el contrato de compraventa. Dice el artículo 19 ibídem que “El término para celebrar contrato de promesa de compraventa o de compraventa será de cuarenta (40) días hábiles, contados a partir de la notificación personal de la orden de adquisición o de la desfijación del edicto de que trata el artículo 13 de la presente ley. (...) Por motivos debidamente comprobados, a juicio de la entidad adquiriente los términos anteriores podrán ampliarse hasta en otros veinte (20) días hábiles. Una vez existe acuerdo sobre el precio y luego de cumplido el requisito sustancial de la celebración de la escritura pública, todo el trámite administrativo surtido queda integrado en el negocio jurídico DE COMPRAVENTA, que como sub especie de los actos jurídicos se presume veraz y legal. ”. Por consiguiente las reclamaciones que intente el vendedor, entre otros, o sobre la validez del contrato o sobre lesión enorme, sufrida con la venta, tienen que estar vinculadas al contrato y hacerse en ejercicio de la acción contractual”.

En la misma sentencia, hace la Sala una advertencia fundamental, al considerar que “EL AVALUÓ ADMINISTRATIVO ESPECIAL - Informe técnico del Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Este avalúo puede ser aceptado, observado o rechazado

Dentro del procedimiento de enajenación voluntaria se presenta la intervención del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, en calidad de

perito evaluador. La experticia de dicho Instituto cumple un trámite parecido a otros dictámenes técnicos en otros procesos administrativos y judiciales porque, a términos del artículo 27 de la ley 9ª de 1989, se produce la asignación de la función especial en el caso concreto y, en tal virtud, se rinde el peritazgo; luego se da traslado inmediato del mismo “a los interesados por 10 días hábiles y si transcurrido ese término no fueren objetados, se entenderán aprobados ( )”. “Si hubiere observaciones al avalúo administrativo especial, que se formularán dentro del término de traslado del mismo, el Instituto o la entidad respectiva las resolverá mediante providencia que no admite recurso alguno y que deberá dictarse dentro de los 5 días hábiles siguientes a la presentación de las observaciones, salvo que las solicite o requiera la práctica de pruebas. La práctica de pruebas no podrá extenderse a un término superior a 15 días ni inferior a 5 días contados a partir de la fecha en que se presenten las objeciones”. Recuérdese que el artículo 13 ibídem dispone que “El término para formular observaciones empezará a correr a partir de la notificación de la oferta de compra ( )”. El avalúo del Instituto mencionado en este caso es un “informe técnico”, por su naturaleza probatoria, dirigido a determinar el precio máximo del bien inmueble que la Administración busca negociar. No es un acto administrativo porque no crea, ni modifica ni extingue situaciones jurídicas; simplemente conceptúa sobre el valor de una cosa, en este caso inmueble. El avalúo en mención no tiene por sí eficacia jurídica, pues solo otras circunstancias externas a él y ajenas a la Entidad que avalúa pueden lograrla. En efecto: Ya se vio que el artículo 27, en cita, indica que si rendido el avalúo no es objetado por los interesados en el término legal, de diez días después de su traslado, se “entienden aprobados”; que si el avalúo hubiese sido objeto de observaciones, estas se resolverán mediante “providencia que no admite recurso”. En el proceso de enajenación voluntaria de inmuebles para el Estado, con los fines ya indicados, el avalúo realizado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi puede ser: o aceptado de entrada, es decir después de ser notificado el administrado propietario del bien - personalmente o por edicto - de la oferta de compra; u observado para modificarse - si hay lugar - y/o rechazado, evento este último que frustra la etapa de enajenación voluntaria y da lugar a la segunda etapa, expropiatoria. El artículo 20 indica claramente que, entre otros, la fase expropiatoria puede aparecer “Cuando el propietario notificado personalmente o por edicto rechazare cualquier intento de negociación o guardare silencio sobre la oferta por un término mayor de quince (15) días hábiles contados desde la notificación personal o desde la desfijación del edicto”. Tal disposición muestra que el potencial vendedor es quien o acepta o rechaza la oferta de

compra; que si negocia con la Administración su comportamiento se traduce además en su acuerdo con el precio, que implica a su vez la aceptación del avalúo. De no darse acuerdo sobre el precio por el potencial vendedor, a la Administración sólo le queda una de dos posibilidades: o proseguir con el trámite de enajenación forzosa o expropiatoria o desistir de su pretensión de adquisición del predio”.

**5.2.5. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero ponente: Ricardo Hoyos Duque, Bogotá, D.C., once (11) de septiembre de dos mil tres (2003), Radicación número: 05001-23-26-000-1994-0718-01(15095) DM, Actor: Sociedad Francisco Gutiérrez I y Cía. Ferreterías Bolívar S. en C. Demandado: Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Ltda. - E.T.M.V.A.**

Disponiendo que el ejercicio de la potestad expropiatoria sólo puede ser ejercida cuando la empresa industrial o comercial del Estado ejerza funciones administrativas y no para el giro ordinario de sus negocios; advirtiendo que se trata de unas actuaciones sujetas a control de la jurisdicción administrativa.

“La Sala advierte que esta es la jurisdicción competente para conocer del presente asunto, puesto que si bien la demanda se formuló contra una Empresa Industrial y Comercial del Estado (E.T.M.V.A.), la misma se fundó en hechos y omisiones de la demandada presentados en cumplimiento de las funciones administrativas confiadas por la ley. NOTA DE RELATORÍA. El artículo 31 del decreto ley 3130 de 1968 establecía que los actos y hechos que las empresas industriales y comerciales del Estado realicen para el desarrollo de sus actividades industriales y comerciales, están sujetos a las reglas del derecho privado y a la jurisdicción ordinaria, mientras que los que realicen para el cumplimiento de las funciones administrativas que les haya confiado la ley deben ser juzgados por la jurisdicción contenciosa administrativa”.

**5.2.6. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejera Ponente: Ruth Stella Correa Palacio, Bogotá, D.C., veinte (20) de octubre de dos mil cinco (2005), Radicación número: 170012331000199102819-01 (13.674), Actor: Hernando Parra Casas y Otros, Demandados: Municipio de la Dorada, Caldas, Asunto: Acción de reparación directa**

“El artículo 30 de la anterior Constitución permitía la expropiación de

bienes de los particulares, por motivos de utilidad pública o de interés social siempre que mediara sentencia judicial e indemnización previa.

La ley 1a de 1943 otorgó a los municipios la facultad de decretar la expropiación de los bienes raíces que requirieran para la construcción de obras de utilidad pública o interés social. En esa norma se dispuso, entre otros, el procedimiento a seguir para obtener la expropiación de los bienes; se facultó a los municipios para exigir el impuesto de valorización a los predios favorecidos con las obras de servicio público aunque no hubieran sido ejecutadas por la misma entidad territorial y, además, se estableció a favor de los propietarios de los terrenos afectados con dicho impuesto, que no fueren ocupados o adquiridos por el respectivo municipio dentro de los dos años siguientes a la fecha en que hubieren sido decretadas como de utilidad pública, a edificarlos, reconstruirlos, reformarlos o enajenarlos libremente.

Con el objeto de obtener la posesión o tenencia del bien cuya expropiación hubiera sido decretada por la entidad, ésta debía adelantar el proceso de expropiación consagrado en los artículos 451 a 459 del Código de Procedimiento Civil, en el cual no se admitía la formulación de excepciones de ninguna clase”.

Resaltando la Sala aspectos procesales como que “...la sentencia que decretara la expropiación ordenaba la cancelación de los gravámenes, embargos e inscripciones de cualquier naturaleza que afectaran los bienes, a fin de que estos quedaran a salvo de cualquier clase de controversia jurídica que pudiera afectarlos. Lo que sí podía debatirse en el proceso eran los avalúos o los derechos que pudieran ser reclamados por terceros ajenos al proceso, a fin de que en el mismo expediente y con un trámite sencillo se definiera su situación y también se obtuviera pronta y cumplida justicia.

El proceso de expropiación debía ser dirigido contra los titulares de derechos reales principales sobre los bienes, contra todos los tenedores cuyos contratos constaran por escritura pública inscrita y contra los acreedores hipotecarios y prendarios que aparecieran en el certificado de registro. Lo anterior indica que los derechos de los titulares inscritos estaban salvaguardados pues eran parte del correspondiente proceso y ello les permitía hacer valer sus derechos durante el avalúo de los mismos y la etapa de la correspondiente indemnización.

Los terceros que alegaran derechos frente a los cuales no se exigía la formalidad del registro, podían hacerlos valer en el acto de la diligencia y a través del trámite incidental.

De la demanda debía darse traslado al demandado por tres días. Si transcurridos dos días no hubiere sido posible notificar el auto admisorio de la demanda, se procedía a emplazar por edicto a los demandados. Vencido el término de traslado, debía el juez dictar sentencia y si en ella se decretaba la expropiación, se ordenaba cancelar los gravámenes, embargos e inscripciones que recayeran sobre los bienes. La sentencia debía ser notificada personalmente, pero si ello no fuere posible dentro de los tres días siguientes a su fecha, la notificación se hacía por edicto, el cual debía fijarse por un día en la secretaría. La sentencia que negara la expropiación era apelable en el efecto suspensivo; la que la decretara en el devolutivo.

El juez debía proceder a la designación de peritos que estimaran el valor de la cosa expropiada y separadamente la indemnización a favor de los distintos interesados. En firme el avalúo y una vez que el demandante realizara la respectiva consignación, se procedía a la entrega del bien y realizada ésta a registrar la sentencia, junto con el acta de entrega, para que sirviera de título de dominio al demandante. Registrada la sentencia se entregaba a los interesados su respectiva indemnización.

Si el juez de segunda instancia revocaba la sentencia que decretó la expropiación, ordenaba al de primera poner al demandado en posesión de los bienes, si la entrega se hubiere efectuado, y condenaba al demandante a pagarle los perjuicios causados, incluido el valor de las obras necesarias para restituir las cosas al estado que tenían en el momento de la entrega.

Se advierte que con anterioridad a la ley 9 de 1989, no estaban previstos legalmente términos para ejercer cada acto dentro del trámite de la expropiación, como sí fueron establecidos en el capítulo III de dicha ley, en el cual se señala, por ejemplo: un término perentorio de 2 meses siguientes a la fecha del agotamiento de la etapa de adquisición por enajenación voluntaria directa, para que el representante legal de la entidad expida la resolución motivada en la que se ordene la expropiación. En caso contrario, quedan sin efecto alguno las inscripciones que se hubieren efectuado en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos (art. 21); un término de 2 meses contados desde el día siguientes a la fecha en la cual quedare en firme la resolución que ordenare la



expropiación, para presentar la demanda de expropiación, transcurridos los cuales sin que se hubiere presentado la demanda, la resolución que ordenó la expropiación y las inscripciones que se hubieren efectuado en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos quedarán sin efecto alguno de pleno derecho, y unos plazos que la misma ley establece, de acuerdo con el avalúo judicial del inmueble, para pagar la indemnización señalada por el juez (art. 28)”.

**5.2.7. Consejo de estado, sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejera ponente: María Elena Giraldo Gómez, Bogotá, D. C, trece (13) de febrero de dos mil seis (2006), Radicación número: 08001-23-31-000-1981-05570-01(19484), Actor: Incora, Demandado: Simón Parra y Otros**

Aquí el H. Consejo de Estado, en la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo presenta un recuento de la evolución histórica de la expropiación en Colombia distinguiendo las modalidades según la vía (judicial o administrativa)

“BAJO LA CARTA POLÍTICA DE 1886: Se previó únicamente la expropiación por vía judicial, procedimiento que se desarrollaba en dos etapas: una fase administrativa seguida de una judicial, en la que finalmente se decretaba o no la expropiación con privación del derecho de dominio a su titular. CON LA ENTRADA EN VIGENCIA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991: Se dio cabida en su artículo 58 inciso final, modificado por el acto legislativo No. 01 de 1999, a la expropiación de carácter administrativo, la cual, al lado de la judicial y en los casos específicamente señalados por la ley, es decretada mediante acto administrativo autónomo, en el cual se ordena la transferencia forzosa de la propiedad, decisión que está llamada a privar en forma autónoma del derecho de dominio de su titular, previa indemnización, “( ) pero sujeta a posterior acción contenciosa administrativa, incluso respecto del precio”. La doctrina precisa la diferencia que existe entre una y otra expropiación, administrativa y judicial, y señala que en la expropiación judicial o más propiamente mixta (fase administrativa - fase judicial) en el acto administrativo que dictan las autoridades competentes, se promueve u ordena la expropiación, no se decreta, sólo se exterioriza la voluntad de expropiar “( ) materializada en una resolución que pone fin a la fase administrativa adelantada, y que sólo sirve de base para instaurar la demanda de expropiación, requiriendo de confirmación mediante decisión judicial (que es, en últimas, la que dispone la transferencia forzosa de la propiedad ( )”; en tanto que en la expropiación

administrativa la autoridad administrativa la decreta unilateralmente y mediante ella se efectiviza de pleno derecho la transferencia o cesión forzosa de la propiedad privada”.

En otro aparte, fija los supuestos de la expropiación y sus elementos esenciales tanto bajo la vigencia de la Constitución de 1886 como en el régimen implantando a partir de 1991. Afirmando que el régimen de 1886 el artículo 30 constitucional, “fruto de la reforma constitucional de 1936” se reprodujo en la Carta de 1991, en artículo 58, previéndose la expropiación por vía administrativa, en casos taxativos. Además se refiere a la C -059 del 24 de enero de 2001 de la Corte Constitucional, de la que “extrae los tres pilares fundamentales en los que descansa el instituto de la expropiación: “i) el principio de legalidad fundamento de todo Estado de Derecho, ii) la efectividad del derecho de defensa y del debido proceso del particular que va a ser expropiado y iii) el pago de una indemnización que no haga de la decisión de la Administración un acto confiscatorio, expresamente prohibido en el artículo 34 de la Constitución”, en los cuales debe sustentarse el juez al momento de estudiar el decreto de la referida medida”.

En la sentencia la Sección Tercera, resalta el hecho de que cuanto se está en presencia de bienes baldíos (que son de titularidad del Estado) el trámite no es el expropiatorio sino el de adjudicación o de reversión de los mismos, citando las normas agrarias, además imponiendo un requisito esencial cual es el de la realización de una diligencia de inspección ocular.

“En el decreto 389 de 1974 se estableció dentro del procedimiento para la adjudicación de baldíos, la práctica de una inspección ocular al predio, con intervención de peritos, del Agente del Ministerio Público, del inspector de Recursos Naturales, si lo hubiere y de los colindantes, en la cual se efectuaría al examen y reconocimiento del predio, con el fin de acreditar su nombre, cabida, ubicación del predio, linderos con sujeción a los puntos cardinales y nombre de los colindantes, explotación del predio indicando la porción ocupada y cultivada, la inculta, la clase de cultivos de cultivos, su grado de conservación, clase de ganados, casas de habitación, corrales, construcciones, extensión y estado de los cerramientos y demás mejoras plantadas en el fundo, tiempo de explotación económica “( ) teniendo en cuenta los vestigios y descomposición de la capa vegetal y demás circunstancias que permitan establecer este hecho con la mayor precisión”, si las fuentes o corrientes de agua son objeto de la protección vegetal que la ley exige, la distancia del predio a las vías de comunicación, a la población más cercana, al

centro urbano de más de 10.000 habitantes y a los puertos marítimos si fuera el caso, concluida la inspección, se elaborará el acta, e la cual se indicarán las personas que intervinieron, los hechos o cosas examinadas, las constancias que el interesado formule, el jefe de la comisión estime pertinente, las declaraciones de los testigos y los demás pormenores del caso, acta que deberá ser firmada por quienes intervinieron en la diligencia (arts. 1, 3, 6, 7 y 8).

**5.2.8. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero Ponente: María Elena Giraldo Gómez, Bogotá, D. C, trece (13) de febrero de dos mil seis (2006), Radicación Número: 08001-23-31-000-1981-5570-01, Actor: Incora, Demandado: Simón Parra y Otros, Referencia: 19.484.**

Aquí se resalta un aspecto procesal muy importante que resulta del trámite expropiatorio en materia agraria, que es el de la revisión del fallo a través del grado jurisdiccional de la consulta conforme a lo dispuesto por la Ley 446 de 7 de julio 1998, que modificó el artículo 184 del Código Contencioso Administrativo.

“... la remisión al citado artículo 184 del C. C. A la efectuó la ley agraria No. 160 de de 1994, vigente en materia de JUICIOS EXPROPIATORIOS para la época en que el Tribunal dictó el fallo de primera instancia, esto es el día 10 de abril de 1996; la ley 160 dispuso que la sentencia que decide la expropiación es susceptible tanto del recurso de apelación como del grado jurisdiccional de consulta, remitiéndose en este último aspecto al artículo 184 del Código Contencioso Administrativo, normativa que concebía el grado jurisdiccional de consulta – vuelve y se recaba, antes de la ley 446 de 1998- para los fallos que se dictaran en primera instancia y que impusieran UNA OBLIGACIÓN a cargo de cualquier entidad pública.

Con respecto al análisis sustancial de la expropiación el Consejo de Estado afirma: “Es necesario precisar, de manera previa, los aspectos relacionados con la institución de la expropiación en Colombia; los regímenes existentes en los diferentes momentos; y sus características y consecuencias...” concluyendo que se hace necesario un trámite administrativo en el INCORA (hoy INCODER), con base en las leyes 135 de 1961, 1ª de 1968, 4ª de 1973 y los decretos 1576 de 1974, 1489 de 1962, 2895 de 1963 y 719 de 1968 y las leyes 4ª de 1973 y 30 de 1988, reformatorias de la 135 de 1961.

Luego, continúa el Consejo de Estado, era menester adelantar un proceso judicial en la que se decidía si se expropiaba o no el bien. De otro lado, hace el análisis del régimen expropiatorio surgido a partir de la consagración de la Constitución de 1991 así: "...se dio cabida en su artículo 58 inciso final, modificado por el acto legislativo No. 01 de 1999, a la expropiación de carácter administrativo, la cual, al lado de la judicial y en los casos específicamente señalados por la ley, es decretada mediante acto administrativo autónomo, en el cual se ordena la transferencia forzosa de la propiedad, decisión que está llamada a privar en forma autónoma del derecho de dominio de su titular, previa indemnización, "( ) pero sujeta a posterior acción contenciosa administrativa, incluso respecto del precio..."

"...La doctrina precisa la diferencia que existe entre una y otra expropiación, administrativa y judicial, y señala que en la expropiación judicial o más propiamente mixta (fase administrativa – fase judicial) en el acto administrativo que dictan las autoridades competentes, se promueve u ordena la expropiación, no se decreta, sólo se exterioriza la voluntad de expropiar "( ) materializada en una resolución que pone fin a la fase administrativa adelantada, y que sólo sirve de base para instaurar la demanda de expropiación, requiriendo de confirmación mediante decisión judicial (que es, en últimas, la que dispone la transferencia forzosa de la propiedad ( )"; en tanto que en la expropiación administrativa la autoridad administrativa la decreta unilateralmente y mediante ella se efectiviza de pleno derecho la transferencia o cesión forzosa de la propiedad privada".

**5.2.9. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno, Bogotá, D.C., tres (3) de julio de dos mil ocho (2008), Radicación número: 25000-23-24-000-2004-90065-03, Actor: Publio Armando Orjuela Santamaría, Demandado: Instituto de Desarrollo Urbano**

En esta decisión el Consejo de Estado en la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo recuerda las características del proceso expropiación, advirtiendo que se inicia con un acto administrativo controlable por la jurisdicción Administrativa.

“La expropiación judicial, goza, entre otras, de las siguientes características: Es la regla general, y se presenta como consecuencia del fracaso de la etapa de negociación voluntaria, sea porque el propietario se niegue a negociar, o porque guarde silencio, o porque no cumpla con el negocio (Artículo 20 Ley 9ª de 1989). Se lleva a cabo por medio de una resolución que admite recurso de reposición. En firme esta resolución, la Administración demanda ante la jurisdicción civil al propietario para que entregue el inmueble, por medio del proceso especial de expropiación, contenido en la Ley 9ª de 1989, Ley 388 de 1997 y Código de Procedimiento Civil. Estima la Sala que la Resolución 8621 de 19 de septiembre de 2003, que ordena el inicio de la expropiación judicial, según se desprende del texto de la misma, y de lo dispuesto en las Leyes 388 de 1997 y 9ª de 1989, es un acto administrativo, susceptible de control por parte de esta Jurisdicción, por cuanto es notificado conforme a las normas del Código Contencioso Administrativo, es una manifestación de voluntad de la Administración que produce efectos jurídicos frente al administrado y pone fin a la etapa de negociación voluntaria. Por estas razones, se revocará el auto apelado”

De otra parte, resalta el Consejo la situación excepcional que permite la llamada expropiación administrativa

“Por su parte, la expropiación administrativa, tiene las siguientes características, que difieren de la anterior: También se presenta luego de fracasada la negociación entre la Administración y el propietario, pero es excepcional en la medida que es necesario que se configure una emergencia imprevista, en cuyo caso la ley autoriza la declaración de urgencia para adquirir el predio mediante el trámite de expropiación administrativa, es decir, solo procederá cuando la destinación del bien expropiado sea para alguno de los fines previstos expresamente en la ley (artículo 63 Ley 388 de 1997), previa declaratoria de urgencia cuyas causales también están expresamente delimitadas en la Ley (artículo 65, ibídem). La declaración de las condiciones de urgencia, que autorizan la expropiación por vía administrativa será realizada por la instancia o autoridad competente, según lo determine el concejo municipal o distrital, o la junta metropolitana, según sea el caso, mediante Acuerdo. Esta instancia tendrá la competencia general para todos los eventos, según se desprende de lo dispuesto en el artículo 64 de la Ley 388 de 1997”.

**5.2.10. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno, Bogotá, D.C., dieciocho (18) de marzo de dos mil diez (2010), Radicación número: 25000-23-24-000-2008-00434-01, Actor: Bienes y Comercio S.A., Demandado: Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P.**

En la providencia en comento, el H. Consejo de Estado reitera la posición jurisprudencial con respecto a la función social de la propiedad, la procedencia de la expropiación, las modalidades y otros aspectos procesales.

“Estima la Sala pertinente precisar el concepto que de expropiación establece nuestro ordenamiento jurídico, en aras de dar claridad sobre el asunto planteado para solución. El artículo 58 de la Constitución Política dispone: “Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica. El estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad. Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa-administrativa, incluso respecto del precio”. El citado artículo establece dos clases de expropiación: la judicial y la administrativa, las cuales, deben ceñirse, según se desprende del texto transcrito, a que: i) Existan motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador. ii) Que exista decisión judicial o administrativa, esta última sujeta a posterior acción contenciosa administrativa incluso respecto del precio. La expropiación judicial, goza, entre otras, de las siguientes características: Es la regla general, y se presenta como consecuencia del fracaso de la etapa de negociación voluntaria, sea porque el propietario se niegue a negociar, o porque guarde silencio, o porque no cumpla con el negocio (Artículo 20 Ley 9ª de 1989). Se lleva a cabo por medio de una resolución que admite recurso de reposición. En firme esta resolución, la Administración demanda ante la jurisdicción civil al propietario para que entregue el

inmueble, por medio del proceso especial de expropiación, contenido en la Ley 9ª de 1989, Ley 388 de 1997 y Código de Procedimiento Civil.

De otro lado, aborda el análisis de la expropiación por vía administrativa, sus características, procedencia, la enajenación voluntaria y la determinación de la misma no como una actividad administrativa unilateral sino contractual así:

“Por su parte, la expropiación administrativa, tiene las siguientes características, que difieren de la anterior: También se presenta luego de fracasada la negociación entre la Administración y el propietario, pero es excepcional en la medida que es necesario que se configure una emergencia imprevista, en cuyo caso la ley autoriza la declaración de urgencia para adquirir el predio mediante el trámite de expropiación administrativa, es decir, solo procederá cuando la destinación del bien expropiado sea para alguno de los fines previstos expresamente en la ley (artículo 63 Ley 388 de 1997), previa declaratoria de urgencia cuyas causales también están expresamente delimitadas en la Ley (artículo 65, ibídem). La declaración de las condiciones de urgencia, que autorizan la expropiación por vía administrativa será realizada por la instancia o autoridad competente, según lo determine el concejo municipal o distrital, o la junta metropolitana, según sea el caso, mediante Acuerdo. Esta instancia tendrá la competencia general para todos los eventos, según se desprende de lo dispuesto en el artículo 64 de la Ley 388 de 1997. En este orden de ideas, observa la Sala que ante el fracaso de la etapa de enajenación voluntaria y la falta de condiciones de urgencia manifiesta, la Administración tiene la competencia para iniciar por vía judicial la expropiación, previa resolución que se notifica conforme a los términos previstos en el Código Contencioso Administrativo, por mandato expreso del artículo 62 de la Ley 388 de 1997. De las explicaciones expuestas, considera la Sala que en la etapa de negociación voluntaria la administración no está efectuando ningún tipo de actividad administrativa que pueda perjudicar al administrado, pues precisamente, los términos en que se presentan la negociación es voluntaria. Lo anterior permite concluir que el acto por medio del cual se hace una oferta al propietario del bien inmueble que puede ser objeto de expropiación administrativa o judicial dependiendo de las circunstancias ya reseñadas, no genera un perjuicio alguno para el actor”.

**5.2.11. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente: Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta, Bogotá, D.C., catorce (14) de mayo de dos mil nueve (2009), Radicación número: 05001-23-31-000-2005-03509-01, Actor: Walter de Jesús Osorio Ciro, Demandado: Municipio de Medellín**

En esta sentencia el Consejo de Estado, resalta la obligatoriedad de la declaración previa de la utilidad pública o el interés social, pero no hace ninguna claridad sobre los requisitos que debe contener una actividad para que sea declarada como tal, advirtiéndose que sólo se le otorga esa categoría a partir de una enunciación específica por parte de la ley.

De otro lado, reitera el criterio de la plena indemnización que debe operar en materia expropiatoria, conforme lo dispuesto por la Ley 446 de 1998; asimismo, reitera el concepto del rompimiento del equilibrio ante las cargas públicas como fundamento de la expropiación.

“El artículo 58 de la Constitución Política de Colombia, garantiza la intangibilidad de la propiedad privada y de los derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles. En su inciso 4º, modificado por el Acto Legislativo N° 1 de julio 30 de 1999, se establece sin embargo que, “Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Ésta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contencioso-administrativa, incluso respecto del precio”. En ese orden de ideas, cuando un particular se ve constreñido por el Estado a transferirle una porción de su patrimonio por motivos de utilidad pública o de interés social debidamente determinados por el legislador, tiene derecho al pago de una indemnización de carácter reparatorio y pleno, que comprenda tanto el valor del bien expropiado, como el que corresponda a los demás perjuicios que se le hubieren causado, tal como lo han precisado en forma reiterada la H. Corte Constitucional y el H. Consejo de Estado (...). Como bien se puede observar, el principio general que subyace en estas normas de rango superior, indica que los daños y perjuicios que se originen en el acto de autoridad mediante el cual se decreta la incorporación al dominio público de bienes de propiedad particular para satisfacer con ellos una necesidad de interés general, presupone necesariamente la obligación a cargo de la autoridad que ostenta la



potestas expropriandi, de indemnizar plena y previamente al afectado, con el propósito de restablecer el equilibrio roto por la privación patrimonial a la cual es sometido de manera forzada. En otras palabras, el hecho de que en estos casos el interés general deba prevalecer sobre los intereses privados, no significa en modo alguno que por dicha circunstancia queden excluidas las garantías que la Constitución reconoce en favor del propietario, pues no puede pretenderse que éste deba asumir a título personal un detrimento en su patrimonio, como consecuencia de la ruptura del principio de igualdad en el reparto de las cargas públicas. Así las cosas, la indemnización que ha de reconocerse al afectado en estos casos como consecuencia de la transmisión imperativa de su derecho de dominio, constituye un instrumento para garantizar que el perjuicio sea transferido a todos los miembros de la colectividad y reparado de manera integral. Partiendo de las anteriores consideraciones, La H. Corte Constitucional, mediante sentencia C-153 de 1994 señaló que el quantum de la expropiación debe abarcar, además del valor del bien expropiado, el de "...los daños que sean consecuencia directa e inmediata de la expropiación". Y agrega: "Por todo lo anterior, es evidente que la indemnización prevista en el artículo 58 de la Constitución es reparatoria y debe ser plena, ya que ella debe comprender el daño emergente y el lucro cesante que hayan sido causados al propietario cuyo bien ha sido expropiado". (...). Así las cosas, toda indemnización que se torne írrita o injusta ocasiona un menoscabo o desmedro económico al patrimonio de la persona afectada con la expropiación, a quien le asiste el derecho subjetivo de ser indemnizada conforme a la garantía constitucional ya mencionada. En caso contrario, el asunto podrá ser objeto de acción contencioso-administrativa, puesto que ésta es procedente respecto del precio, cuando el expropiado considere incumplido el mandato de que la indemnización sea justa y plena. Lo anteriormente expuesto explica el porqué el artículo 71° de la Ley 388 de 1997, en el cual se regula el proceso contencioso administrativo especial de expropiación por vía administrativa (...). Como bien se puede observar, los dispositivos legales que se acaban de indicar, permiten a los propietarios afectados demandar ante la justicia administrativa el pago de los daños derivados de una expropiación por vía administrativa, cuando quiera que el precio indemnizatorio reconocido por la administración a título de indemnización no alcance a proporcionar una reparación justa y plena, esto es, cuando la suma decretada no sea suficiente para cubrir el valor comercial del inmueble y los demás daños irrogados (*Ablatio domini*), con lo cual se quiere evitar una ruptura del principio de igualdad frente a las cargas públicas. "

Con respecto a los daños accesorios, reitera la sentencia la obligatoriedad de indemnizarlos por ser consecuencia de una actividad pública que rompe la igualdad de las personas ante la ley: “La circunstancia particular de que no se haya adoptado una metodología para la valoración de aquellos daños y perjuicios anejos a la expropiación de un inmueble por vía administrativa, no puede servir de pretexto a la administración para desconocer la obligación de indemnizar en forma justa y plena las ablaciones patrimoniales accesorias causadas a su propietario, pues ello equivaldría a desconocer el verdadero alcance de lo dispuesto en los artículos 34 y 58 de la Constitución Política de Colombia, en el artículo 17 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, y en el artículo 21.2 del Pacto de Derechos Económicos y Sociales o Pacto de San José de Costa Rica. Aunque es cierto que el interés particular debe ceder ante el interés general, no puede pretenderse que los administrados puedan ser constreñidos a soportar sacrificios especiales en su nombre, pues ello entrañaría un desconocimiento del principio de igualdad en la distribución de las cargas públicas. En esa línea de pensamiento, todos aquellos daños que logren demostrarse y que hayan tenido origen en la decisión de privar a un particular del derecho de dominio, deben ser plenamente indemnizados, siempre y cuando exista un nexo de causalidad entre el daño inferido y la determinación administrativa mediante la cual se ordena la expropiación”.

Consecuentemente, el Consejo de estado afirma que el proceso de expropiación administrativa debe ser objetivo, explícito y concreto, además requiere la aplicación de criterios técnicos para la valoración del inmueble y ésta puede debatirse judicialmente. De otro lado, presenta el criterio de necesidad como fundamento de la expropiación, por cuanto la privación del derecho de propiedad debe estar debidamente fundada al ser derecho de rango constitucional.

“A título de pedagogía judicial y con independencia de la situación fáctica planteada en este proceso, la Sala considera oportuno exhortar a los organismos y entidades del sector público que por razón de sus funciones deben adelantar procesos de expropiación por vía administrativa, a que en el momento de determinar las indemnizaciones expropiatorias a que hubiere lugar, sean mucho más objetivos, explícitos y concretos en sus valoraciones, dando a conocer a los afectados los criterios y operaciones que se aplicaron al realizar el justiprecio de los inmuebles, por cuanto los valores que se establezcan en cada caso particular no pueden ser el fruto de la improvisación, el capricho y la arbitrariedad. A juicio de la Sala no

basta simplemente con anunciar en el avalúo cuál fue el método empleado en su elaboración o con señalar que en su diseño se dio estricta aplicación a las disposiciones de la Ley 388 de 1997, en el Decreto 1420 de 1998 y en la Resolución 762 del mismo año, pues de conformidad con los principios de publicidad, transparencia y contradicción que gobiernan la gestión administrativa y por razón de la lealtad debida a los administrados, las comparaciones efectuadas deben ser explicitadas y dadas a conocer al propietario del inmueble cuyo traspaso forzoso se pretende, quien como resulta obvio pensar, tiene todo el derecho de saber cuáles fueron los criterios y parámetros de comparación que se tuvieron en cuenta y cuáles las operaciones que se realizaron para determinar el monto de la respectiva indemnización expropiatoria. De ninguna otra manera podría el particular entrar a controvertir un avalúo, cuando el valor asignado a cada metro cuadrado aparezca infundada e inexplicablemente señalado por el titular de la potestas expropriandi, sin que se conozca en el fondo de dónde se dedujo ese valor ni cuáles fueron las negociaciones inmobiliarias, las ofertas o los avalúos recientes que sirvieron de parámetro para realizar la mencionada comparación. (...) En últimas, no puede perderse de vista que los derechos e intereses en juego son de rango constitucional y se encuentran protegidos por las normas del derecho internacional ya mencionadas en esta providencia, razón por la cual la privación coactiva del derecho de dominio, así responda a motivos de interés público o interés social, no puede degenerar en la adopción de decisiones infundadas ni dar lugar a la fijación caprichosa del valor que ha de pagarse por cada metro cuadrado, por cuanto ello podría resultar contrario al propósito de asegurar una indemnización “justa” y “plena”. Al mismo tiempo, es preciso advertir que para garantizar la realización de dicho propósito, la indemnización expropiatoria no puede limitarse simplemente al reconocimiento del valor de reposición del inmueble, sino que debe comprender también la reparación de todos los demás daños y perjuicios que hubieren podido ocasionarse con esa decisión, siempre que se encuentren debidamente acreditados en el expediente”.

**5.2.12. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero ponente: Enrique Gil Botero, Bogotá, D.C., veintidós (22) de julio de dos mil nueve (2009), Radicación número: 05001-23-26-000-1999-03867-01(20528), Actor: Juana Francisca Guerra Ramírez y Otros, Demandado: Municipio de Santa Rosa de Osos-Antioquia-, Referencia: Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho**

Este fallo, es de una importancia primordial, por cuanto, recoge las distinciones doctrinales con respecto a los diversos tipos de expropiación y la extinción de dominio afirmando: “Si bien, existen unas reglas generales, sobre el conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho contenidas en el Código Contencioso Administrativo, la decisión del a quo que con esta sentencia se revisa, hace relación a un acto administrativo de expropiación por vía administrativa, hipótesis ésta que detenta una configuración legislativa especial sobre el tema. Lo que en cambio, ofrece algunas dudas, es a qué Sección de esta Corporación, le corresponde el conocimiento del presente caso; en este tema, la Sala advierte, una tendencia a confundir situaciones jurídicas distintas, tales como la expropiación en general; aquella de naturaleza agraria; y la extinción del dominio; lo que comporta, una evidente complicación al momento de determinar, si debe conocer la Sección primera o la tercera de esta Corporación. Tanto la expropiación como la extinción del dominio, constituyen límites al derecho de propiedad consagrado constitucionalmente en el artículo 58; ambas categorías parten de la idea común, según la cual, la connotación liberal y absoluta de este derecho, ha sido superada y como consecuencia, su comprensión admite restricciones. Una y otra detentan un referente constitucional, que les da esencia y alcances distintos, todos ellos, enmarcados en la lógica de la función social y el interés general que enmarcan el derecho de propiedad en un Estado Social y de Derecho como el colombiano. Como consecuencia de la teoría constitucional, y en atención a los desarrollos legales del tema, se puede concluir: 1) La expropiación y la extinción del dominio, si bien son dos figuras que dan lugar a la limitación del derecho de propiedad consagrado constitucionalmente, son distintas, en virtud de la identidad que les atribuyó el texto político a una y otra. 2) La expropiación puede ser judicial o administrativa, y como tal está regulada de manera general, principalmente de conformidad con lo establecido en las Leyes 9 de 1989 y 388 de 1997. 3) Existe, una modalidad de expropiación especial, que se conoce como “expropiación agraria”, que detenta la misma concepción constitucional de la anterior, aunque se estructura para situaciones

específicas, y detenta procedimientos y reglas propias. 4) El referente legal principal de la expropiación agraria es la Ley 160 de 1994 a través de la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y desarrollo rural campesino, está inspirada “en el precepto constitucional según el cual es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y a otros servicios públicos rurales, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina”. La extinción del dominio por su parte, se configura como una acción que tiene identidad constitucional y que se manifiesta en 2 hipótesis: (1) cuando el titular del bien detenta un título ilícito; y (2) como sanción al propietario del bien que afecta la función social y ecológica del derecho de propiedad. Con base en las diferencias de estas categorías, puede hacerse una lectura coherente del artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999 de esta Corporación, en lo relativo al conocimiento de la Sección tercera en los siguientes términos: Le corresponde a esta Sección conocer de las acciones de expropiación agraria, de conformidad con lo establecido en el numeral 3 (los procesos de expropiación en materia agraria), y de los procesos relacionados con la declaración administrativa de extinción del dominio (numeral 8, los procesos relacionados con la declaración administrativa de extinción del dominio de predios urbanos y rurales). Como se observa, otro tipo de expropiaciones, es decir aquellas de carácter general, reguladas en las Leyes 9 de 1989 y 388 de 1997 principalmente, no son de conocimiento de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, sino de la Sección Primera, en virtud de la atribución residual de conocimiento, que se le confiere en los numerales 1 y 2 correspondientes, de las acciones de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho. En el caso objeto de análisis, se trata justamente del cuestionamiento de ilegalidad de un acto administrativo a través del cual se decidió una expropiación por vía administrativa, es decir, de una expropiación general y no agraria, motivo por el cual, su conocimiento no correspondería a esta Sección sino a la Primera. Sin embargo, habida cuenta que la Sala avocó el conocimiento de este proceso desde el 14 de junio de 2001, y en aras a la prevalencia del derecho sustancial que debe caracterizar a las actuaciones judiciales, ésta continuará con el conocimiento de este proceso y adoptará una decisión de fondo, situación ésta según lo anotado antes, perfectamente ajustada a la ley, toda vez que no existen dudas sobre el conocimiento del proceso objeto de análisis por parte de esta Corporación.

**5.2.13. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Consejero ponente: Mauricio Fajardo Gómez, Bogotá, D.C., once (11) de febrero de dos mil nueve (2009), Radicación número: 63001-23-31-000-1998-00622-00(16980), Actor: Rodrigo Rodríguez Estrada, Demandado: Municipio de Armenia.**

Aquí se plantea o equipara la naturaleza y los criterios a tener en cuenta en materia de indemnizaciones ocasionados por trabajos públicos y el valor a reconocer al propietario en el evento de la expropiación.

“La Sala ha sostenido que la naturaleza de la indemnización ordenada en el proceso de reparación directa por razón de la realización de trabajos públicos es igual a la que se dispone en el proceso de expropiación, en el cual, de acuerdo con lo establecido en el artículo 62 de la Ley 388 de 1997, las indemnizaciones que ordene el juez por concepto de daño emergente se determinarán con fundamento en el avalúo comercial del inmueble. El mismo valor comercial prevalece, en principio, para los casos de enajenación forzada de inmuebles y de adquisición de los mismos por enajenación voluntaria por razón del interés social de la propiedad, de utilidad pública y de urgencia, según lo establecen los artículos 56, 61 y 67 de la norma en comento. Ahora bien, la disposición legal en cita establece que los avalúos comerciales de los inmuebles deben ser realizados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, por la entidad que cumpla sus funciones o por peritos privados inscritos en las lonjas o asociaciones correspondientes”.

**5.2.14. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejera ponente: María Claudia Rojas Lasso, Bogotá, D.C., cuatro (04) de agosto de dos mil once (2011), Radicación número: 25000-23-24-000-2002-00708-01, Actor: Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Demandado: Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá - Zona Norte, Referencia: Apelación Sentencia**

Y finalmente en esta providencia el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo analiza el momento en el que se perfecciona la expropiación (concretamente la minera) afirmando que sólo existe título traslativo cuando se profiere sentencia estimatoria y existe un acta de entrega por parte del antiguo propietario en favor de la entidad o del beneficiario minero

El Decreto 2655 de 1988 –Código de Minas –, cuyo artículo 7° declaró de utilidad pública la industria minera “(...) en sus ramas de prospección, exploración, explotación, beneficio, transporte, fundición, aprovechamiento, procesamiento, transformación y comercialización” establece que quien esté interesado en la expropiación de un bien a favor de una o varias actividades mineras, deberá presentar solicitud ante el Ministerio de Minas y Energía que, una vez inspeccionado el bien y rendido el dictamen necesario, resolverá si hay lugar a la expropiación, en cuyo caso otorgará al interesado personería para iniciar el proceso de expropiación. Dicha norma, que sirvió de fundamento a la expedición de la Resolución N° 81098 de 2000 según consta en su parte motiva, debe estudiarse en armonía con lo dispuesto en los artículos 451 a 459 Código de Procedimiento Civil, los cuales disponen, entre otras cuestiones, que a la demanda de expropiación debe acompañarse copia de la resolución que decreta la expropiación (art. 451-1), que la sentencia que declara la expropiación debe ordenar la cancelación de gravámenes, embargos e inscripciones que recaigan sobre los bienes (art. 454) y que una vez ejecutoriada la sentencia, ésta se inscribirá en el Registro de Instrumentos Públicos junto con el acta de entrega del bien, a efectos de que sirvan de título de dominio a quien demandó la expropiación”.

En otro aparte del fallo, se resalta que la sentencia de expropiación no saca el bien del comercio ni afecta su negociabilidad, sólo que faculta a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos competente a cancelar las anotaciones posteriores a la iniciación del trámite expropiatorio, por cuanto lo que se busca es “no entorpecer el proceso de expropiación judicial”, sin embargo, continúa el Consejo, “...lo cierto es que no existe norma que sustente el argumento”, “... en efecto, el Código de Minas (Decreto 2655 de 1988), nada dispone al respecto, mientras que el Código de Procedimiento Civil en su libro cuarto, sólo establece como medidas cautelares el embargo, el secuestro y la inscripción de la demanda siendo las dos primeras aquellas que ponen el bien fuera del comercio (artículo 1521 del Código Civil), pues el efecto derivado de la inscripción de la demanda en el registro, es que quien los adquiera con posterioridad estará sujeto a los efectos de la sentencia (art. 690). Así, pese a que puede aceptarse que los actos administrativos que decretan la expropiación y facultan a un tercero para iniciar el proceso judicial de expropiación comportan la adopción de una medida cautelar, no por ello se presume que tal medida pone fuera del comercio los bienes sobre los cuales recae y afecta su libre disposición, pues como quedó visto, existen medidas

cautelares cuya única finalidad es la de poner en conocimiento de terceros la situación jurídica del bien, con el propósito de que las decisiones judiciales o administrativas que posteriormente se adopten respecto de éste, les sean extendibles”.



## 6. CONCLUSIONES

Como puede observarse luego del esbozo planteado puede concluirse que desde el origen de la República la protección al derecho de propiedad se ha constituido en uno de los pilares fundamentales del Estado; pero la protección de ese derecho no es absoluta por cuanto siempre se ha previsto la existencia de la expropiación como instrumento para garantizar la prevalencia del interés general sobre el particular.

En el proceso expropiatorio existe un requisito fundamental para su configuración la declaración de utilidad pública o interés social por parte de una autoridad pública, por ello múltiples normas establecen actividades de tal naturaleza, cubriendo un amplio margen de posibilidades de actuación para las entidades.

No existe un único proceso expropiatorio, existe uno administrativo y por lo menos tres trámites judiciales diferentes contemplados en las leyes agrarias, el Código de Procedimiento Civil, y las leyes de reforma urbana.

La expropiación no implica una actuación irreversible, por cuanto todas las normas y procedimientos prevén la posibilidad de revocación con la correspondiente indemnización de perjuicios.

El núcleo esencial del derecho de propiedad privada para la Corte Constitucional implica que éste es un derecho subjetivo con inherentes funciones sociales y ecológicas, dirigido a asegurar el cumplimiento de varios deberes Constitucionales, por lo que con respecto a él se deben adoptar medidas que permitan asegurar el logro de las funciones, consolidando los derechos del propietario con las necesidades de la colectividad.

Según las palabras de la Corte Constitucional, la función social de la propiedad, le impone al propietario una serie de restricciones a su derecho de dominio en aras de la preservación de los intereses sociales, respetando sin eliminar un nivel mínimo de goce y disposición de un bien que permita a su titular obtener utilidad económica que justifiquen la presencia de un interés privado en la propiedad.

La expropiación como mecanismo jurídico de afectación grave a derechos, según lo plantea la jurisprudencia del Consejo de Estado, debe estar precedido de un intento de arreglo directo, para así minimizar el daño a los particulares. Si se debe acudir a la expropiación la regla general es la judicial, por cuanto la administrativa se encuentra reservada a circunstancias graves en las que la administración no pudo acudir ante el Juez.

Existen diferencias fundamentales entre confiscación, extinción de dominio y decomiso según la jurisprudencia de la Corte Constitucional derecho de propiedad diferencias entre así<sup>17</sup>: “1. La confiscación está expresamente prohibida por la Constitución, convirtiéndose en una limitación ilegítima de la propiedad, toda vez que una persona no puede ser despojada de la totalidad de sus bienes o una parte considerable de ellos. 2. Por su parte, la extinción del dominio, el decomiso y la expropiación son formas legítimas de restringir la propiedad. Las dos primeras son formas de limitación legítimas de la propiedad sin indemnización, mientras la expropiación siempre procederá previa aquella. 3. Igualmente, la extinción del dominio y el decomiso pueden llegar a confundirse, sin que tengan la misma naturaleza”.

Según la jurisprudencia tanto de la Corte Constitucional como la del Consejo de Estado reiteran el carácter excepcional de la expropiación por vía administrativa, y reiteran el carácter de regla general a la expropiación por vía judicial.

Existen diferencias fundamentales en cuanto al monto de las indemnizaciones derivadas de la expropiación (artículo 58 de la Constitución Política) y la generada a partir del daño antijurídico (artículo 90 de la Constitución Política), mientras la primera debe tener en cuenta que se conjuguen los intereses de la comunidad y el afectado; la segunda debe ser plena y reconocer todos los perjuicios causados al afectado.

Todos los procedimientos expropiatorios le otorgan a la administración un amplio margen de decisión para la aplicación de los conceptos de utilidad pública e interés social, pero una vez efectuada la declaración de utilidad pública y decretada la expropiación el procedimiento es reglado y sujeto a un estricto margen en donde la legalidad se debe garantizar en el resto del trámite.

---

<sup>17</sup> Sentencia C-459/11. Sala Plena. Referencia.: expediente D-8319. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 186 (parcial), 194 y 213 del Decreto 1355 de 1970 y el artículo 129 del Decreto 522 de 1971. Actores: Juan Pablo Cardona González. Magistrado Ponente: Dr. JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB.

## BIBLIOGRAFÍA

Normas Constitucionales:

COLOMBIA. CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, 6 de Octubre de 1821.

\_\_\_\_\_, 29 de abril de 1830.

COLOMBIA. CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE LA NUEVA GRANADA, 29 de febrero de 1832.

COLOMBIA. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE LA NUEVA GRANADA. 20 de abril de 1843.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA NUEVA GRANADA. 20 de mayo de 1853.

COLOMBIA. CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA LA CONFEDERACIÓN GRANADINA. 22 de mayo de 1858.

COLOMBIA. CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS DE COLOMBIA, 8 de mayo de 1863.

COLOMBIA. CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. 4 de agosto de 1886.

COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. ACTO REFORMATARIO NÚMERO 6, Por el cual se sustituye el artículo 32 de la Constitución Nacional. 5 de abril de 1905.

\_\_\_\_\_. ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 3. Reformatorio de la Constitución Nacional. 31 de octubre de 1910.

\_\_\_\_\_. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA 1991.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 1. Reformatorio de la Constitución, (5 de agosto de 1936),

Legislación.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. CÓDIGO DE PETRÓLEOS (Decreto 1056 de 1953, 20 de abril),

\_\_\_\_\_. CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL. Decretos 1400 y 2919 de 1970.

\_\_\_\_\_. CÓDIGO DE RECURSOS NATURALES. Decreto Ley 2811 de 1974.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 56 de 1981. Por la cual se dictan normas sobre obras públicas de generación eléctrica, y acueductos, sistemas de regadío y otras y se regulan las expropiaciones y servidumbres de los bienes afectados por tales obras.

\_\_\_\_\_. Ley 9 de 1989. Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones

\_\_\_\_\_. Ley 41 de 1993, Por la cual se organiza el subsector de adecuación de tierras y se establecen sus funciones.

\_\_\_\_\_. Ley 128 de 1994 Orgánica de Áreas Metropolitanas,

\_\_\_\_\_. Ley 142 de 1994 de Servicios Públicos Domiciliarios.

\_\_\_\_\_. Ley 160 DE 1994, por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.

\_\_\_\_\_. Ley 388 de 1997. Por el cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.

\_\_\_\_\_. CÓDIGO DE MINAS CÓDIGO DE MINAS, Ley 685 de 2001.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA CÓDIGO DE RÉGIMEN MUNICIPAL. Decreto-Ley 1333 de 1986.

Jurisprudencia:

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. SALA PLENA. Sentencia C-216/93. Santa Fe de Bogotá. 1993.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. SALA PLENA. Sentencia C-153/94. Santa Fe de Bogotá. 1994.

\_\_\_\_\_. Sentencia C-179/94. Santa Fe de Bogotá. 1994.

\_\_\_\_\_. Sentencia C-370/94. Santa Fe de Bogotá. 1994.

\_\_\_\_\_. Sentencia C-389/94. Santa Fe de Bogotá. 1994.

\_\_\_\_\_. Sentencia C-428/94. Santa Fe de Bogotá. 1994.

\_\_\_\_\_. Sentencia C-106/95. Santa Fe de Bogotá. 1995.

\_\_\_\_\_. Sentencia C-358/96. Santa Fe de Bogotá. 1996

\_\_\_\_\_. Sentencia C-379/96. Santa Fe de Bogotá. 1996

\_\_\_\_\_. Sentencia C-531/96. Santa Fe de Bogotá. 1996

\_\_\_\_\_. Sentencia C-008/97. Santa Fe de Bogotá. 1997.

\_\_\_\_\_. Sentencia C-374/97. Santa Fe de Bogotá. 1997.

\_\_\_\_\_. Sentencia C-127/98. Santa Fe de Bogotá. 1998.

\_\_\_\_\_. Sentencia C-059/01. Bogotá. 2001

\_\_\_\_\_. Sentencia C-158/02. Bogotá. 2002.

\_\_\_\_\_. Sentencia C-294/02. Bogotá. 2002

\_\_\_\_\_. Sentencia C-1074/02. Bogotá. 2002

\_\_\_\_\_. Sentencia C-229/03. Bogotá. 2003.

\_\_\_\_\_. Sentencia C-740/03. Bogotá. 2003.

\_\_\_\_\_. Sentencia C-961/03. Bogotá. 2003.

\_\_\_\_\_. Sentencia C-864/04. Bogotá. 2004.

\_\_\_\_\_. Sentencia C-474/05. Bogotá. 2005.

\_\_\_\_\_. Sentencia C-119/06. Bogotá. 2006

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. SALA PLENA. Sentencia C-476/07. Bogotá. 2007

\_\_\_\_\_. Sentencia C-831/07. Bogotá. 2007

\_\_\_\_\_. Sentencia C-750/08. Bogotá. 2008.

\_\_\_\_\_. Sentencia C-031/09. Bogotá. 2009

\_\_\_\_\_. Sentencia C-133/09. Bogotá. 2009.

\_\_\_\_\_. Sentencia C-150/09. Bogotá. 2009

\_\_\_\_\_. Sentencia C-446/09. Bogotá. 2009.

\_\_\_\_\_. Sentencia C-608/10. Bogotá. 2010

\_\_\_\_\_. Sentencia C-227/11. Bogotá. 2011.

\_\_\_\_\_. Sentencia C-459/11. Bogotá. 2011.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA, Radicado número: 1997-4207. Santa Fe de Bogotá. 1997.

\_\_\_\_\_. 1997-4341. Santa Fe de Bogotá. 1997.

\_\_\_\_\_. Radicación número: 25000-23-24-000-1996-8166-01(5595). Bogotá, 2001.

\_\_\_\_\_. Radicación número: 73001-23-31-000-1995-3642-01(13642). Bogotá. 2002.

\_\_\_\_\_. Radicación número: 05001-23-26-000-1994-0718-01(15095). Bogotá. 2003.

\_\_\_\_\_. Radicación número: 170012331000199102819-01 (13.674). Bogotá. 2005

\_\_\_\_\_. Radicación número: 08001-23-31-000-1981-05570-01(19484). Bogotá. 2006.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, Radicación Número: 08001-23-31-000-1981-5570-01. Bogotá. 2006.

\_\_\_\_\_, Radicación número: 25000-23-24-000-2004-90065-03. Bogotá. 2008

\_\_\_\_\_.Radicación número: 25000-23-24-000-2008-00434-01. Bogotá. 2010.

\_\_\_\_\_.Radicación número: 05001-23-31-000-2005-03509-01. Bogotá. 2009.

\_\_\_\_\_.Radicación número: 05001-23-26-000-1999-03867-01(20528). Bogotá. 2009.

\_\_\_\_\_.Radicación número: 63001-23-31-000-1998-00622-00(16980). Bogotá. 2009.

\_\_\_\_\_.Radicación número: 25000-23-24-000-2002-00708-01. Bogotá. 2011.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la lengua española. 20a. ed. Madrid: Espasa-Calpe, 1984. Tomo III.