

LA EXPROPIACIÓN URBANA COMO INSTRUMENTO NECESARIO PARA LA
GENERACIÓN DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL

LIMAR JOSÉ BLANCO CASTILLO

Maestría en Derecho del Estado con énfasis en Derecho Público

Director: Dr. Jorge Iván Rincón Córdoba

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

FACULTAD DE DERECHO

DEPARTAMENTO DE DERECHO CONSTITUCIONAL

BOGOTÁ D.C.

2021

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

FACULTAD DE DERECHO

MAESTRÍA EN DERECHO DEL ESTADO CON ÉNFASIS EN DERECHO PÚBLICO

Rector: Dr. Juan Carlos Henao Pérez

Secretaría General: Dra. Martha Hinestrosa Rey

Decana de la Facultad de Derecho: Dra. Adriana Zapata Giraldo

Directora Departamento

Derecho Constitucional: Dra. Magdalena Correa Henao

Director de Tesis: Dr. Jorge Iván Rincón Córdoba

Examinador: Dr. Héctor Santaella Quintero

La expropiación urbana como instrumento necesario para la generación de infraestructura social

Resumen: el presente trabajo explica cómo la expropiación urbana puede ser un instrumento para generar infraestructura social, cimentado en el respeto por los procedimientos legales, la fundamentación del acto administrativo y la salvaguarda del derecho a la propiedad privada. En este sentido, las decisiones administrativas de expropiar deben ser planificadas con el propósito de beneficiar a los ciudadanos que la requieran y en las zonas urbanas apropiadas.

Palabras clave: expropiación, función social, utilidad pública o interés social, indemnización, acto administrativo y derecho a la propiedad privada.

Abstract: this work explains how urban expropriation can be an instrument to generate social infrastructure, based on respect for legal procedures, the foundation of the administrative act and the safeguarding of the right to private property. In this sense, administrative decisions to expropriate must be planned with the purpose of benefiting the citizens who require it and in the appropriate urban areas.

Key words: expropriation, social function, public utility or social interest, compensation, administrative act and right to private property.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN; 2. UN PASO PREVIO: LOS PRESUPUESTOS QUE DEBE CUMPLIR LA AUTORIDAD PARA UTILIZAR LA EXPROPIACIÓN; 3. PRESUPUESTOS Y CARACTERÍSTICAS DE LA INDEMNIZACIÓN; 4. UN PASO

**NECESARIO: LA MOTIVACIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE EXPROPIA;
5. UN PASO OBLIGATORIO: EL RESPETO POR EL DERECHO A LA PROPIEDAD
PRIVADA; 6. CONCLUSIONES**

1 Introducción

La expropiación tiene su propia historia, comenzó su desarrollo legal en el siglo pasado XX. Este desarrollo y el jurisprudencial ha permitido su utilización en los asuntos determinados por la autoridad. En nuestras palabras, esta se define, como la decisión de la administración pública, en la cual se obliga al propietario de un inmueble a trasladar su título de dominio privado al Estado, con fundamento en las causales de ley y precedido de una indemnización justa y plena.

Esta investigación está enfocada a presentar la expropiación y sus motivos de utilidad pública como una herramienta necesaria de generar infraestructura social urbana. Esto facilita que la autoridad nacional o local estudie y decida qué proyecto de infraestructura social beneficia la población en los temas de la salud, educación, recreación y otros, en determinada zona urbana. De este modo, se comprometen sitios estratégicos de la ciudad, donde confluyen las condiciones de fácil acceso y atención para la población que está marginada.

Para una mejor comprensión, este artículo se divide en tres pasos que son fundamentales en la consecución de esta institución jurídica en Colombia. Además, tiene el propósito de ser una guía práctica de consulta y dar a conocer las debilidades y fortalezas. El primer paso se caracteriza por el cumplimiento de los presupuestos constitucionales, legales y jurisprudenciales, encaminados a los trámites de la expropiación desde la perspectiva administrativa o judicial.

En este capítulo, los elementos que la constituyen son: sujeto, objeto y justificación, aunados con la evolución de los conceptos de utilidad pública e interés social; estos son importantes para la comprensión de esta herramienta jurídica. La instrumentalización de la normatividad aplicable en cada aspecto de la expropiación puede generar confianza para quien debe doblegar ante el interés general su derecho a la propiedad privada. Por otra parte, la indemnización con sus características y requisitos para ser justa.

En el segundo paso, se estructura la imperiosa necesidad de exponer las razones por las cuales se lleva a cabo la expropiación, de tal manera que es importante analizar los defectos que puedan presentarse a través por la falsa y falta de motivación, así como determinar si existen elementos de urgencia manifiesta que justifiquen la medida. La sustentación de la utilidad pública, interés social o urgencia son argumentos indispensables para la procedencia de la expropiación.

Por último, en el tercer paso, se destaca el respeto por la propiedad privada como un acatamiento que permite a todos los ciudadanos protegerse frente a posibles abusos de la autoridad cuando toma la decisión de ejercer la expropiación. En este sentido, se establece el debido proceso, derecho de defensa y los límites del derecho a la propiedad privada, con el objeto de obtener una expropiación debidamente motivada y una indemnización justa que permite al expropiado resolver su expectativa de resarcimiento.

2 Un Paso previo: los presupuestos que debe cumplir la autoridad para utilizar la expropiación

Con ocasión de la Constitución de 1991 y la función social que cumple la propiedad privada a partir de su promulgación, figuras como la expropiación han recobrado importancia en el derecho administrativo colombiano; lo que lleva a requerir analizarlas a partir de la perspectiva que brinda tanto la ley como la jurisprudencia.

El ordenamiento territorial es una figura importante para la concreción de los fines del Estado, de suerte que apuntar al crecimiento de las ciudades, donde se concentra la mayoría de la población en el país. La urbe es sujeto de creciente preocupación para los entes territoriales, en su afán de garantizar condiciones de vida, salud, educación, vivienda digna, así como la prosperidad social a partir del desarrollo de obras de infraestructura para sus ciudadanos. En este entendido, las ciudades son el eje fundamental para el desarrollo de la vida moderna, por lo que se requiere una respuesta en temas de infraestructura social mucho más ágil del Estado social de derecho colombiano.

Debe de advertirse que antes de la Constitución de 1991 en Colombia ya existían normas que se encargaban de regular la utilidad pública relacionada con temas urbanísticos; ejemplo de ello son la Ley 21 de 1917, ley 1 de 1943 y ley 9 de 1989 (Rincón, 2020). Sin embargo, a partir de la Ley 388 de 1997, se atiende el nuevo enfoque constitucional con relación a los motivos de utilidad pública o interés social o urgencia, así mismo los argumentos para la prosperidad de la expropiación con el fin de adquirir inmuebles. Previo al inicio del proceso de expropiación en sí mismo, la autoridad administrativa debe agotar la fase de negociación voluntaria (oferta de compra y negociación). Así, se acude a la expropiación como último recurso, siempre que las fórmulas de arreglo y compensación con los dueños de predios no sea factible. Los elementos característicos de la expropiación fueron concretados en la Sentencia C-227 de 2011 así:

1) *Sujetos*. Un sujeto activo o expropiante, quien tiene la facultad excepcional de expropiar; un beneficiario el cual motiva la razón de la expropiación con el fin de satisfacer y el expropiado quien es el titular del derecho sobre el inmueble solicitado por el Estado. 2) *Objeto*. Los derechos patrimoniales sobre el bien inmueble que los particulares deben sacrificar para darle paso al interés general. 3) *Justificación*. El

cumplimiento del carácter de utilidad pública o interés social fijado por el legislador, especificado por la norma que la crea.



Figura 1. Trámite expropiación administrativa

Fuente: elaboración propia

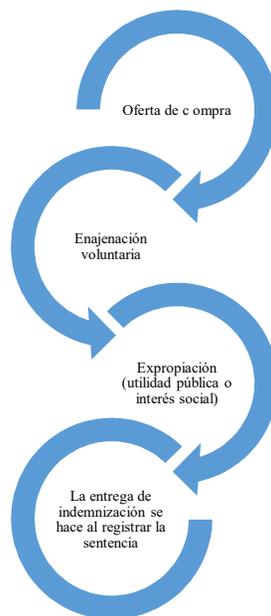


Figura 2. Trámite expropiación judicial

Fuente: elaboración propia

Las figuras 1 y 2 hacen referencia a los trámites procedentes en caso de expropiación administrativa y expropiación judicial, con el objeto de señalar a grandes rasgos las diferencias procedimentales para, posteriormente, abordar los presupuestos que comparten. Los presupuestos de procedencia de la expropiación han sido estudiados tanto por la Corte Constitucional como por el Consejo de Estado. Puesto que la Corte Constitucional es el órgano de cierre en materia constitucional, se acogieron los siguientes como pilares de la expropiación los siguientes elementos:

1) El principio de legalidad, bajo el cual la autoridad administrativa solo tiene dentro de sus facultades aplicar el orden constitucional y legal vigente. 2) Efectividad del derecho de defensa y debido proceso, que faculta al administrado para acudir ante la autoridad judicial a fin de obtener la nulidad del acto administrativo que infringe el primer principio o la nulidad e indemnización según sea el caso, con el objeto de nivelar las cargas puestas en cabeza del expropiado. (Sentencia C-059, 2001)

En este sentido, corresponde a una extensión de los principios y garantías del Estado social de derecho, frente a las que, dada la excepcionalidad del procedimiento de la expropiación, deben hacerse más hincapié. Dentro de los presupuestos claves para la procedencia de la expropiación está su justificación, la cual es el interés general, la piedra angular sobre la cual gira este concepto. Esta utilidad pública o interés social convalida la procedencia de la expropiación. Por este motivo, en primera medida, es fundamental analizar su alcance.

Los motivos de utilidad pública o interés social fueron enumerados por la Ley 9 de 1989, modificada por la Ley 388 de 1997 y la ley 2079 de 2021, que modifica a su vez la ley 388 de 1997. No obstante, para entender a qué se refiere, es preciso remontarse a la Constitución de 1886, específicamente, a su reforma de 1936, donde se incluirían la función social de la propiedad privada (Bolívar, 2017); con lo que fue sometida al interés colectivo. En este orden de ideas, una causal de expropiación es tanto:

[...] los motivos de utilidad pública o interés social” como una causal de expropiación. Desde 1936, el constituyente previó esta necesidad de definir el alcance del interés social; la jurisprudencia al respecto de la interpretación del interés social ha expuesto que está ligado a la mejora de las condiciones de vida de las personas, dando al Estado potestad para su regulación. (Sentencia C-053, 2001)

Utilidad o interés social son una concreción de los fines de justicia social e igualdad por parte del Estado Social de Derecho colombiano, y su objetivo es enlazar la acción estatal con la parte dogmática de la Constitución. Estos se cimentan en la obligación del Estado frente a los procesos de urbanización, por lo que requieren de una respuesta normativa y operativa al problema del desarrollo de las ciudades como principales centros de condensación del elemento humano.

El concepto de interés público ha evolucionado, puesto que el interés social tiene un sentido más amplio y una naturaleza subjetiva, no es solo la construcción de infraestructura que sirve para espacios públicos o vías, también hace referencia a la construcción de proyectos de vivienda de interés social o la reconstrucción de infraestructura antigua, indispensable para la modernización de nuestras ciudades. De esta manera, corresponde a la autoridad administrativa precisar hasta dónde es extensivo este carácter de utilidad pública y así declararlo. Por tal motivo, la Consejo de Estado entiende que estos actos tienen una función preparatoria (Radicado 25000-23-24-000-2006-01002-01, 2015), pues el fin mismo es el acto que ordena la expropiación con el cual se garantizará el cumplimiento de la finalidad estatal.

Su definición no se agota en la Ley 388 de 1997, la Ley 99 de 1993 regula la figura de la expropiación en materia ambiental, donde señala los motivos de utilidad pública e interés social como razones para el inicio del trámite expropiatorio. Continuando con el uso de los motivos de utilidad pública e interés social, la Ley 1682 de 2013 alude a su aplicación para “proyectos

y obras de infraestructura de transporte”. Además, la Ley 685 de 2001, en su artículo 13, hace una extensión del artículo 58 constitucional para su aplicación a la industria minera.

Producto del fenómeno de globalización y la necesidad de los Estados de responder a las nuevas demandas en materia de centros urbanos apropiados, recientemente, se estudian los efectos de la figura de la expropiación de territorios rurales para responder a las necesidades de extender las áreas urbanas. Este tipo de acciones abarcan impactos no solo desde el punto de vista social, sino que también pueden ser impactos ambientales (Gebremichael, 2016).

El alcance de lo que se entiende por utilidad pública o interés social abre la puerta para utilizar el instrumento jurídico de la expropiación. De esta manera, el Estado puede afectar los intereses de particulares, esta restricción a dichos alcances es estudiada por el derecho comparado. Los conceptos de utilidad pública e interés social son utilizados indistintamente, con el mismo objetivo de cumplir la función de expropiar inmuebles, de modo que se crean vacíos que permiten emplear el mecanismo para agrupar diversas actividades socioeconómicas en cabeza de los Estados modernos.

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO por su nombre en inglés), en el 2008, presentó una guía sobre la expropiación y su rol en el desarrollo de las áreas rurales, así como en la disminución de la pobreza y la seguridad alimentaria, con lo que creó unas recomendaciones para el procedimiento expropiatorio (Food and Agriculture Organization of the United Nations [FAO], 2009). La guía gira entorno a la necesidad por parte de los Estados de crear agencias y una legislación que le permita a los afectados acceder a los recursos administrativos y judiciales existentes para la protección de sus derechos y la obtención de una indemnización justa. El desarrollo de procesos participativos, previos al inicio del procedimiento expropiatorio, es fundamental para la garantía de derechos y el acceso a la información necesaria por parte de los interesados.

Por otro lado, los Estados modernos procuran cumplir con los objetivos del desarrollo sostenible (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], s.f.); específicamente el objetivo número 11 “Ciudades y comunidades sostenibles”, donde los espacios urbanos que concentran la mayor densidad poblacional en el mundo –al igual que en Colombia– deben ser privilegiados a través del acceso a viviendas dignas, cuyos entornos ofrezcan servicios públicos de calidad e inclusivos.

Aunado a ello, con ocasión de la firma del acuerdo para el fin del conflicto armado colombiano, suscrito entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), el 26 de septiembre de 2016, se establecieron (a partir de 2017), regulaciones por intermedio de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y la Agencia Reincorporación y Normalización (ARN), con el fin de implementar y regular el acceso a tierras de las personas reincorporadas a la vida civil, lo que implica la adquisición de predios y el apoyo a las iniciativas productivas. La expropiación administrativa establecida en la Ley 160 de 1994, la cual fue modificada mediante el Decreto 902 de 2017, con el objeto de facilitar la reforma rural integral con recursos del Fondo de tierras para la Reforma Rural Integral, creados por el decreto en mención. Este surge como una alternativa para el cumplimiento de los compromisos producto de dicho acuerdo.

En concordancia con lo anterior, la figura de la expropiación cobra nuevamente relevancia con ocasión de la expedición de la Ley 1955 de 2019, más conocido como el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”. Específicamente, en pacto por la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones, según diagnósticos del Departamento Nacional de Planeación (DNP), existen nuevos retos en materia de expansión urbana para el Gobierno, en su periodo 2018-2022, entre ellos: la falta de organización y la escasez de recursos para su desarrollo. Por este motivo, a través del Pacto por la Equidad se

busca equilibrar el crecimiento urbanístico, con las herramientas que brindan los Planes parciales (PP) y los Planes de Ordenamiento territorial (POT).

Con el fin de fomentar el desarrollo, esta estrategia de conexión urbano-rural acrecentará las necesidades del Estado de intervenir por motivos de utilidad pública e interés social, planteados en el nuevo plan de desarrollo. Tal situación, por sustracción de material, avizora la necesidad de aplicar la figura de la expropiación, lo que sin duda trasladará al panorama nacional las problemáticas en materia de impactos negativos para las áreas rurales en sus diferentes esferas y corresponderá a los Estrados judiciales colombianos resolver dicha controversia.

De este modo, es necesaria la reducción de conceptos ambiguos en la aplicación de la figura de la expropiación, para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado colombiano: no puede convertirse en un elemento que dada su indeterminación sirva para violación del derecho a la propiedad por parte del Gobierno.

Adicionalmente, uno de los presupuestos indispensables en el paso previo, corresponde a la etapa de enajenación voluntaria en expropiación judicial o negociación directa en expropiación administrativa (ver figura 1 y 2), que tiene por finalidad que el particular y la administración suscriban de mutuo acuerdo un contrato de compraventa o promesa de compraventa. Este acuerdo debe darse en el término de 30 días hábiles para el caso de expropiación judicial, contados desde la notificación de la oferta de compra. En el caso de expropiación por vía administrativa, a partir de la ejecutoria del acto que dispone la oferta de compra, por consiguiente, si esto se logra no sigue el proceso de expropiación. Deben inscribirse, en ambos casos, en la oficina de instrumentos públicos. (Sentencia C-1074,2002)

Sin embargo, para el caso de la expropiación por vía judicial, transcurridos los 30 días hábiles para realizar la enajenación voluntaria sin lograrla, siempre se podrá llegar a un acuerdo antes de que el juez dicte sentencia.

En este momento de negociación, puede el propietario discutir el precio de su inmueble y la forma de pago. Es importante que la administración municipal agote este espacio de la mejor manera y no se imponga en su carácter de persona jurídica de derecho público con autoridad constitucional y legal para expropiar. El asunto de la negociación no es simplemente hacer la oferta de compra, donde el particular la acepte o no, es el tiempo de hacer contrapropuestas sobre el precio del inmueble, y sobre los prejuicios que se pueden ocasionar con la expropiación, lo cual dependerá de cada caso en concreto. (Pimiento,2017)

3 Presupuestos y características de la indemnización

Los presupuestos constitucionales sobre la compensación son dos (Sentencia C-153, 1994): 1) que sea previa y 2) debe consultar el interés general y el del afectado (distribución cargas públicas), esto con el fin de garantizar un remedio a la afectación al derecho a la propiedad privada, mediante la distribución de las cargas exigidas por el Estado al propietario. La Constitución (1991), en su artículo 59, establece una excepción al deber indemnizatorio previamente, específicamente, los casos de guerra.

Derivado de la internacionalización del derecho constitucional, la figura de la indemnización es un desarrollo de normas que hacen parte del bloque de constitucionalidad colombiano, entre ellas, está el artículo 17 de la Declaración de los Derecho del Hombre y del ciudadano y la Convención Americana sobre derecho humanos en su artículo 21.2 (Sentencia C-227, 2011).

También, es importante destacar que el carácter previo de la indemnización es resultado de esta reforma constitucional de 1936, pues es la manera como las facciones conservadoras y descontentas con la iniciativa podrían, en alguna manera, tomar control frente a los abusos del Gobierno. Así mismo, se incluiría que, para la promulgación de leyes en virtud del principio

de función social de la propiedad privada, fuesen aprobadas por la mayoría del Congreso (Botero, 2006).

En el artículo 58 de la Carta política, se distingue la particularidad de la indemnización por ser previa y por ponderarse con los intereses de la comunidad y el afectado. Sobre su carácter previo, se refiere al tiempo en que debe ser pagada la indemnización al expropiado, con la excepción en caso de guerra como ya se dijo.

No existen expropiaciones que regularmente se indemnicen de manera posterior. Es por ello que el acto traslativo de dominio no podrá realizarse sin la correspondiente indemnización previa para los demás casos. (Santaella, 2017).

Sin embargo, esta exigencia no resulta inadecuada con la entrega anticipada del predio expropiado como medida previa decretada a favor de la administración, ya que con la entrega anticipada existe una tenencia del bien inmueble que requiere de todas maneras la indemnización antes de transferir finalmente la propiedad, así lo ha mencionado la corte constitucional. (Santaella, 2017).

Es decir, donde el pago no se realice con medida previa de entrega anticipada, solo existirá tenencia del inmueble y no se concretará la figura de la expropiación. (Sentencia C-750, 2015).

Otro postulado de la indemnización es que debe ser justa (Pimiento, 2017), incluso cuando el artículo 58 de la Constitución (1991) no determina de manera taxativa que la indemnización debe ser justa (Sentencia C-358, 1996), tanto la expropiación judicial como la expropiación por vía administrativa. En este sentido, el precio es determinado de acuerdo con el avalúo comercial del bien elaborado por el IGAC (Instituto Colombiano Agustín Codazzi) o a través de peritazgo, teniendo en cuenta el mayor valor del bien resultado de la intervención por parte del Estado, a partir de un proyecto [plusvalía] (Sentencia C-1074, 2002).

Asimismo, lo justo de la indemnización no comporta un reconocimiento integral de todos los daños como lo veremos más adelante. Lo realmente importante, en la expropiación judicial

o administrativa, es que el juez o la administración puedan valorar y fijar una indemnización que se compagine con las circunstancias particularidades del caso y con los intereses de la comunidad que están en tensión. No existe una regla común para fijar la forma de la indemnización, solo las características del asunto que se pretende expropiar, pueden determinarla. (Sentencia C-750, 2015).

Así de importante son los medios de pago, los cuales deben respetar su carácter previo y deben realizarse por medios legales y ciertos, lo que no implica que deba ser pagada enteramente en efectivo, salvo que se trate de vivienda familiar –respecto de la compensación es que no debe ser pagada en efectivo (Sentencia C-192, 1998)–, con el objetivo de que puedan reemplazar su vivienda con otras y proteger el interés familiar.

La jurisprudencia ha reconocido el derecho que le asiste al afectado de acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa si considera que no se cumplen con los presupuestos requeridos por la indemnización, al asignarle la carga probatoria, tanto de los perjuicios que aduce, como del nexo de causalidad con el acto expropiatorio.

Sobre la acción procedente para la discusión de la titularidad de un bien sujeto de expropiación (Radicado 13001-23-31-000-2011-02211-01, 2018), el Consejo de Estado ha determinado que el mecanismo idóneo para la discusión en sede administrativa es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, si lo que se persigue es la indemnización, tal como lo prevé la Ley 388 de 1997, en su artículo 71 (Radicado 08001-23-31-000-1997-12256-01, 2020).

De conformidad con el artículo 58 constitucional, se garantiza el derecho a la propiedad privada que tiene una función social. Por motivos de utilidad pública e interés social establecidos por el legislador, se podría dar expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Manifiesta también que la expropiación se dará consultando los intereses de la comunidad y del afectado.

Por otra parte, esta norma menciona que el legislativo puede determinar que dicha expropiación se adelante por vía administrativa, sujeta a un posterior medio de control judicial, incluyendo el precio.

Es importante precisar, algo no citado en esta norma, qué tipo de indemnización y su forma de pago, ya que la ley ha previsto varias maneras (efectivo, permuta, títulos valores, derechos de participación en el proyecto a desarrollar, y otras.). (Santaella,2017)

Ahora bien, como la constitución política no refiere la forma de indemnización justa, la jurisprudencia de la corte constitucional, en su análisis, la determina como una ponderación entre el interés privado y los de la comunidad. En este contexto, si la expropiación que se pretende se hace judicialmente o por vía administrativa, le corresponde al juez o a la administración realizar la ponderación dentro del marco constitucional o legal. (Sentencia C-1074,2002).

Sobre la línea jurisprudencial expuesta por la Corte suprema de Justicia, se entendió que la indemnización, debía repararse de manera plena, reconociendo el daño emergente y el lucro cesante en interpretación del artículo 90 constitucional. Sin embargo, la Corte Constitucional de conformidad con la sentencia anterior del año 2002, asume una postura diferente en interpretación del artículo 58 de la carta política, reconociendo una indemnización que no siempre es de manera plena.

Antes de hablar de las funciones de la indemnización, es importante conocer sus diferentes conceptos sobre la responsabilidad del estado por daños antijurídicos imputables por acción o por omisión, contenidos en los artículos 58 y 90 constitucional, En el primer caso (art.58) el daño no es antijurídico, pues el particular está en el deber de soportar la expropiación, sin embargo, por ningún motivo, se exime el deber de indemnizar por disposición de la carta política. En el segundo caso (art.90), el daño si es antijurídico.

Siguiendo la posición del órgano constitucional, se ha entendido que la indemnización en el ámbito de la expropiación no necesariamente es integral, por lo cual no reconoce daño moral. Además, debe consultarse el interés del afectado y de la comunidad, mientras el daño antijurídico establecido en el art.90, debe ser reparado integralmente, por lo que incluye el daño moral más otros que se prueben y solo se tiene en cuenta el interés del afectado. (Sentencia C-1074,2002).

Se ha considerado entonces, en su generalidad, que la indemnización tiene función reparatoria (daño emergente y lucro cesante), con la salvedad que en circunstancias y casos concretos solo se pueda corresponder a una indemnización compensatoria (pago del valor comercial del inmueble). Por otra parte, pueden presentarse ocasionalmente casos como en los inmuebles afectados a vivienda familiar o adecuaciones para personas discapacitadas, entonces su indemnización podría ser restitutoria (condiciones similares a la que tenía antes), para así lograr un restablecimiento pleno de los derechos vulnerados. (Santaella, 2017).



Figura 3. Funciones de la indemnización

Fuente: elaboración propia a partir de Santaella, 2017

Los diferentes pronunciamientos en relación a la indemnización por expropiación, se han venido consultando y estudiando en los Tribunales y/o Cortes a nivel mundial (Estados Unidos,

Francia, España, Bélgica, Portugal, Alemania, etc.). En la mayoría de estos países se reclama indemnización justa, apropiada, adecuada o equitativa, y en pocos países la plena, se puede observar una predisposición a no reparar todos los perjuicios sufridos por el propietario. (Sentencia C-1074,2002).

Si revisamos el concepto de indemnización justa por interpretación de la Corte Constitucional Colombiana y las diferentes posiciones de las Cortes de otros Países, en mi opinión, son limitadas en el reconocimiento de daños que deben ser tenidos en cuenta según el caso concreto. El término de justicia en la indemnización no es claro, si entendemos que el daño que se demuestre debe indemnizarse, por consiguiente, si dicha indemnización cubre la totalidad de los daños será justa e integral.

Lo justo puede significar equidad, igualdad, razonabilidad sobre un asunto, estas características son bastante amplias, como para tener una indemnización limitada en términos de expropiación, como consecuencia de la función social de la propiedad y otras razones jurídicas como se ha visto.

Sin embargo, considero que el propietario tiene el deber de soportar la expropiación, pero esto no es óbice para que el estado solo lo indemnice como lo ha interpretado hasta el momento. Por ejemplo, en una situación particular, se está padeciendo un daño moral como consecuencia de una expropiación y no se indemniza.

En resumen, la posición actual sobre la indemnización en materia de expropiación es que debe ser justa, esto no implica una reparación integral, solo el análisis y estudios del caso en concreto determina qué forma de indemnización se aplicará dentro de los parámetros del artículo 58 de la Constitución Política y de las interpretaciones actuales de las altas cortes.

De acuerdo con lo anterior, al realizar las precisiones conceptuales sobre los elementos específicos de la expropiación, es necesario que estos sean articulados dentro del acto

administrativo que la sustenta, con el fin de garantizar el respeto por el derecho a la propiedad privada; los que son analizados en los siguientes dos capítulos.

4 Un paso necesario: la motivación del acto administrativo que expropia

La teoría general de derecho administrativo señala que los actos administrativos son la forma como se expresa la voluntad de la administración. Un acto administrativo para que sea válido debe expresar los motivos en los cuales se funda, esto basado en la teoría de los motivos y las finalidades. Los motivos de los actos administrativos, a su vez, deben cumplir unas características: ser ciertos, pertinentes y justificar en debida manera la decisión (Radicado 11001-03-25-000-2011-00314-001194-11, 2019).

De este modo, debe existir coincidencia entre los supuestos de hecho y de derecho que justifican la expedición del acto administrativo. La motivación es un elemento del acto administrativo y un deber de la entidad estatal en virtud de las garantías constitucionales. Por regla general y a causa del principio de legalidad y el debido proceso aplicables para el Estado Social de Derecho, los actos administrativos deben ser motivados; en este entendido, las decisiones que se toman por parte de la administración deben ser suficientemente argumentadas, pues es una condición *sine qua non* para su validez y deben estar insertos dentro de la parte considerativa de este; de este modo se da un sentido a la decisión de la administración (Radicado 110010325000201000064 00 [0685-2010], 2018).

Vale la pena resaltar el concepto de falsa motivación como vicio del acto administrativo. La falsa motivación se sustenta en que el hecho y el supuesto de derecho no coinciden: pueden los hechos no ser ciertos o no corresponder con las razones jurídicas que le sirven de sustento. Por su parte, la falta de motivación es un vicio de índole formal y procedimental, debido a que se omite la expresión de los fundamentos que originan la expedición del acto administrativo; de

manera directa, debe comprobarse que el contenido del acto no indica las razones de su expedición.

La diferencia entre falsa motivación y falta de motivación ha sido establecida a través de la jurisprudencia del Consejo de Estado, de modo que se determinó que en la falsa motivación las razones de la decisión son contrarias a la realidad, por su parte la falta de motivación carece de razones (Radicado 11001-03-25-000-2011-00314-001194-11, 2019). Mientras la falsa motivación requiere una confrontación de índole probatoria, esto es, entre lo dicho en el acto administrativo y la realidad fáctica, a fin de comprobar su veracidad, también plantea una comparación de índole lógico entre la realidad y las consecuencias jurídicas derivadas de esta (Radicado 11001-03-24-000-2007-00261-00, 2019).

Tanto la falta de motivación, entendida como el acto administrativo que en su parte contentiva adolece de la razón que justifica su expedición, como la falsa motivación son vicios de nulidad de los actos administrativos, en general, para la procedencia de nulidad. Por esta última causa, deben cumplirse los siguientes presupuestos determinados por la jurisprudencia:

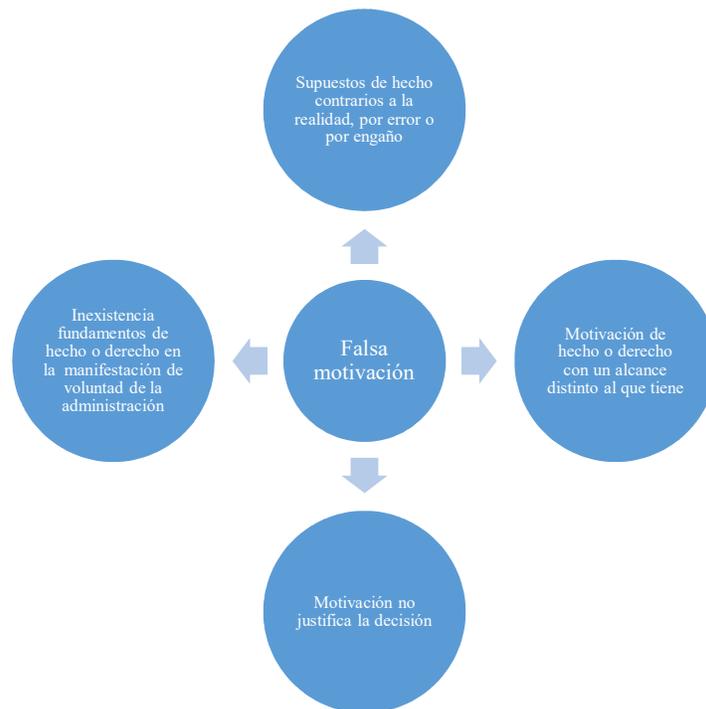


Figura 4. Falsa motivación

De acuerdo con lo anterior, corresponde demostrar la falta de motivación al interesado, al acudir a alguna de las causales esbozadas en la Figura 4. Teniendo la claridad sobre la motivación del acto administrativo, es importante resaltar las particularidades del acto administrativo de expropiación. Cuando la autoridad realiza este ejercicio de expropiación, debe tener en cuenta que, al ser un acto administrativo conminatorio de derechos, la causa *expropiandi* es el sentido y fundamento que justifica la intervención del Estado y opera como limitante de su poder (Santaella, 2017).

Sobre este contexto, se debe precisar el concepto de la urgencia como uno de los motivos de la expropiación, siendo uno de los motivos de utilidad pública más relevantes. Los criterios para la declaratoria de urgencia se encuentran prevista en la Ley 388 de 1997, en sus artículos 63,64 y 65, es solo procedente en los casos de la expropiación administrativa y requiere de autorización del Concejo Municipal o Distrital, según sea el caso. La jurisprudencia ha precisado que el acto administrativo tiene un contenido mixto (Radicado 05001-23-31-000-2003-00103-01, 2016); al producir efectos generales, le da la condición de utilidad pública a un predio y efectos particulares y concretos respecto del propietario del inmueble. Este carácter mixto definirá las acciones contenciosas procedentes: nulidad simple en el caso de dejar el acto administrativo sin efectos o nulidad y restablecimiento del derecho si lo que persigue es anulación de la afectación generada y su indemnización.

La urgencia exige, a diferencia de la utilidad o interés social, cumplir con condiciones y criterios para su procedencia. Por condiciones, se deben entender las relacionadas con la autoridad competente que la declara y, por criterios, el cumplimiento de alguno de los supuestos normativos del artículo 65, de la Ley 388 de 1997 (Radicado 25000-23-24-000-2006-01002-01, 2015).

Además, por otra parte, la motivación del acto en los casos de declaratoria de desastres naturales, permite la negociación directa y expropiación por vía administrativa en situaciones, por ejemplo, como la ola invernal generada por el fenómeno de La Niña. Es subsecuente la preocupación del legislador referente al abuso de la medida de expropiación con otros fines. En este sentido, lo ha manifestado la jurisprudencia de la Corte Constitucional: “La Corte no es ajena a la posibilidad de que pudiera abusarse de la medida para efectos de adelantar obras que no guarden relación alguna con el estado de emergencia derivado de la ola invernal que se pretende mitigar” (Sentencia C-227, 2011). No obstante, la misma corporación señala como remedio para conjurar dicha situación la doctrina de la falsa motivación del acto administrativo, es a través de la nulidad, para evitar la expropiación pretendida.

La sustentación de la expropiación por motivos de utilidad pública e interés social es primordial para su procedencia. Al afectarse de manera tan relevante el derecho a la propiedad, la justificación de la expropiación, también conocida por la doctrina como la causa *expropiandi* (Sentencia C-227, 2011), debe estar debidamente sustentada, con el fin de proteger el interés del ciudadano y preservarlo frente a cualquier arbitrariedad de la autoridad administrativa. De la atenta lectura del artículo 58 constitucional, la doctrina ha determinado que la causa *expropiandi* goza de tres aspectos (Santaella, 2017):

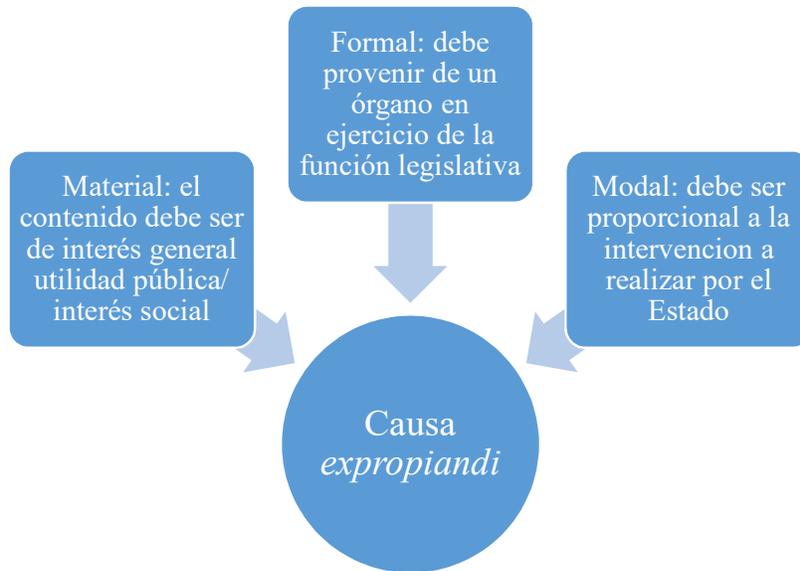


Figura 5. Aspectos de la causa expropiandi

Fuente: elaboración propia a partir de Santaella, 2017

Siguiendo estos aspectos, la causa expropiandi se ha venido desdibujando, pasando de ser singular a genérica, flexibilizando su interpretación. Como resultado, del carácter de la función social de la propiedad privada, existen otros sectores: la minería, medio ambiente, salud, educación y otros, con causales también de utilidad pública e interés social. (Santaella, 2017).

Dada la taxatividad de los motivos de utilidad pública o interés social del artículo 58 de la ley 388 de 1997, podemos afirmar de manera categórica que su redacción es general y abstracta, como en el tema de la salud, no hay especificaciones sobre qué finalidades en este ramo se pueden motivar para expropiar.

Por lo anterior, es necesario que se motive por parte del estado la causa de la expropiación, ponderando con ecuanimidad la afectación a la propiedad privada, entendiendo por qué el inmueble escogido cumple con las condiciones para poder materializar el fin, y que tipificó el legislador como una causa expropiandi.

Por eso bien se ha mencionado, que la argumentación del acto administrativo debe evidenciar la existencia de una verdadera tensión- problema, entre los derechos que tiene el propietario (uso, goce y disposición) y el beneficio que debe obtener la comunidad.

Es importante esta motivación por parte de la administración pública, porque garantiza el derecho de defensa del particular, dando la claridad sobre si las razones son adecuadas o si por el contrario son desproporcionadas. Con esto, se podrá ejercer el derecho de defensa y de manera correlativa es una garantía al buen funcionamiento del estado. No se puede expropiar lo que se le plazca a la administración, solo lo útil, aquello que pueda materializar el fin que se ha propuesto, por tal razón existe un límite al poder de la expropiación. (Santaella 2017).

Siendo así, es de relevancia la finalidad del acto administrativo, el cual debe ser veraz, no disfrazado, ni falso, o distinto a la correspondiente esencia o contenido del mismo. En caso contrario, se viciaría el acto por desviación del poder, y como consecuencia de esta situación anómala se expone el acto a control judicial. (Marienhoff, citado en Santofimio, 2003).

Por otra parte, es importante conceptualizar la infraestructura social como otro de los supuestos que desarrolla la Ley 388 de 1997 como causas relevantes de la expropiación urbana. Dentro del concepto de Estado social de derecho, se enmarca el deber de la administración de transferir los beneficios de su organización administrativa a todos los ciudadanos, a través de inversiones en equipamientos públicos. Así, se considera infraestructura social a toda construcción o mantenimiento de instalaciones para apoyar la prestación de servicios sociales (Prosperidad Social, 2021). En este concepto confluyen la inversión en salud, educación, vivienda y turismo, con el objetivo de generar mejor calidad en las poblaciones más vulnerables.

Colombia cuenta con políticas de infraestructura social que han facilitado el desarrollo del sector transporte, servicios públicos, educación, la cual puede dividirse en dos fases, una previa a la Constitución de 1991 y una posterior a ella. La segunda fase evidencia la importancia del desarrollo constitucional del concepto de Estado social de derecho y la inclusión en el articulado constitucional de la figura de la expropiación, particularmente derivado de la regulación constitucional del artículo 58 (Fainboim y Rodríguez, 2000).

Resulta entonces indispensable que, para la privación del derecho a la propiedad, se debe exponer una justificación que lo amerite. Tiene pues la justificación de la expropiación dos extremos: una establecida en la Ley 388 de 1997, conocida como la utilidad pública e interés social, y otra es el cumplimiento de una meta por parte del Estado al afectar el derecho a la propiedad de un particular. Como se mencionó, los motivos de utilidad pública e interés social no solo son aludidos en la Ley 388 de 1997, por lo que se debe señalar que la causa *expropiandi* debe, en primera medida, estar inserta en una norma que faculte a aplicar la expropiación; la falta de una norma que los determine no puede ser utilizada por la administración para cobijar otros fines bajo el proceso de expropiación (Sentencia C-035, 2016).

En este orden de ideas, es interesante cómo la misma jurisprudencia ha determinado que no puede entenderse como falsa motivación en el trámite de expropiación la expedición de múltiples actos administrativos; recae en cabeza del interesado demostrar que efectivamente en esos actos administrativos se incurre en algunas de las causales de procedencia de la falsa motivación. Incluso, el Consejo de Estado considera que el avalúo oficial puede ser objeto de modificación, siempre que se encuentre debidamente sustentando, puesto que la decisión de expropiación puede ser objeto de ajustes presupuestales; siempre que se garantice el rigor al momento de determinar la indemnización, no puede pretenderse que, al expedirse multiplicidad de actos administrativos, eso configure por sí solo que su contenido sea contrario a las circunstancias de hecho (Radicado 25000-23-24-000-2012-00509-01, 2019).

La expropiación se materializa en un acto administrativo debidamente motivado al ser un acto conminatorio de derechos, como se pudo apreciar, y que respeta el núcleo básico del derecho de propiedad. Ahora bien, teniendo la claridad del paso necesario, es imperante analizar con detenimiento los contornos para proteger el derecho de propiedad privada del acto administrativo que lo fundamenta.

5 Un paso obligatorio: el respeto por el derecho a la propiedad privada

Así pues, el derecho a la propiedad confluye como el paso obligatorio dentro del proceso de expropiación urbano, puesto que en este se condensa la motivación del acto administrativo que ordena la expropiación. En principio, es importante señalar que los derechos fundamentales y las libertades públicas son resultado de las múltiples influencias conceptuales, como el cristianismo, la ilustración, el liberalismo, entre otros.

Como la propiedad privada se encontraba dentro de esos derechos y libertades públicas, es una pieza fundamental que se busca proteger a partir de las constituciones de las primeras colonias inglesas en Norteamérica, quienes habían ido al ser perseguidos por causa de su fe y en ese momento buscaban asentarse en condiciones de libertad y con ciertas garantías frente al Estado; razón por la cual, el derecho a la propiedad privada es un concepto liberal incluido en las constituciones modernas (Naranjo, 2018). Con ello, se permitió que el ciudadano tuviera protección frente a los posibles abusos de la autoridad estatal, al garantizarles la posibilidad de actuar con el objeto de obtener la anulación, modificación o inaplicación de actos que infringieran esta premisa, por medio de acciones de carácter constitucional o administrativas.

Doctrinalmente, el concepto de propiedad privada ha estado relacionado con los derechos y las libertades individuales, alcance resultante del liberalismo clásico, propio de la declaración francesa de derechos de 1789 y el Código Civil de Napoleón de 1804; esta concepción clásica relaciona propiedad-libertad (Sentencia C-410, 2015). Con la consecuente evolución de las realidades sociales y económicas y la adopción de las constituciones modernas, iniciando por la Constitución de Weimar de 1919, el concepto de propiedad privada adquirió otra acepción, esta es donde se reconoce que la propiedad privada obliga, siendo interpretada desde un enfoque netamente restrictivo, con lo que busca eliminar las desigualdades sociales acrecentadas por las luchas de clases.

La concepción de propiedad privada es atenuada, a un concepto solidarista (Naranjo, 2018), donde somete su ejercicio a cumplimiento del interés general y social. En el caso colombiano, el concepto de propiedad también surtió esta evolución hacia una acepción solidarista. A partir de la Constitución de 1991, la jurisprudencia Constitucional la ha interpretado como un derecho subjetivo que faculta a su titular al “uso, goce, explotación y disposición de la misma, con pleno respeto de sus funciones sociales y ecológicas” (Sentencia C-189, 2006).

El contenido del derecho a la propiedad privada está reconocido en el artículo 58 de la Constitución (1991), así como sus características y límites. Estos últimos restringen su ejercicio como las razones de utilidad pública o de interés social. Esta función posibilita el ejercicio de la expropiación, ya sea administrativa o judicial, con el consecuente pago de la indemnización, de acuerdo con lo preceptuado en la ley. A su vez, este mismo derecho posibilita la figura de la extinción de dominios sobre bienes adquiridos en detrimento del tesoro público o en contra de la moral social.

Esta función social también posibilita al Estado para gravarla de acuerdo con criterios de justicia y equidad, siendo potestad de los entes territoriales la determinación de los tributos impuestos sobre la propiedad inmueble. Continuando con el estudio de la propiedad privada, entendida no como un derecho absoluto, sino como un derecho limitado; para el caso de interés, relacionado con su función social, la cual puede conllevar a la aplicación de la figura jurídica de la expropiación.

Derecho propiedad privada Colombia Características					
Perpetuo No se extingue por falta de su uso, permanece inculumne en cabeza del titular mientras persista el bien	Irrevocable El titular determina su transmisión o extinción	Derecho pleno El titular tiene en cabeza un conjunto de atribuciones que puede ejercer libremente dentro de los límites establecidos por la legislación y los derechos ajenos	Exclusivo Faculta al titular para oponerse a terceros frente a su ejercicio	Autónomo No depende de otro derecho	Real Faculta la disposición o poder sobre una cosa

Figura 6. Características jurisprudenciales propiedad privada

Fuente: elaboración propia de acuerdo con C-189 de 2006

A partir de esta concepción liberal, es posible sostener qué podría configurar la responsabilidad del Estado por actividad urbanística, así lo han considerado doctrinantes como Ramón Parada (Parada y Lora-Tamayo, 2000) y Jaime Orlando Santofimio (2017). esta posibilidad se sustenta que el derecho a la propiedad, como derecho económico, social, cultural y ambiental (DESCA), puede contraponerse con el ejercicio de la libertad que tiene como precedente la doctrina liberal.

En ese orden de ideas, el instrumento de expropiación es un desarrollo del principio de colaboración armónica establecido por la Constitución de 1991, donde intervienen las tres ramas del poder público, el legislador que da alcance a los motivos de utilidad pública e interés social, entendiéndose dentro de dicho concepto también al ejecutivo, en ejercicio de sus facultades extraordinarias (Santofimio, 2009).

El principio de colaboración armónica es un criterio establecido en Colombia con ocasión de la Constitución de 1991, que impone una labor de coordinación entre las ramas del poder público para el ejercicio de las funciones de cada una; esto garantiza que si bien cada una tiene

funciones separadas, es necesario que se complementen, coordinen y apoyen en su ejercicio funcional (Sentencia C-0175, 2018). Para el caso de la expropiación, este principio es aplicable: cada una de las ramas del poder público tiene competencias específicas, las cuales son condensadas en la Figura 7.

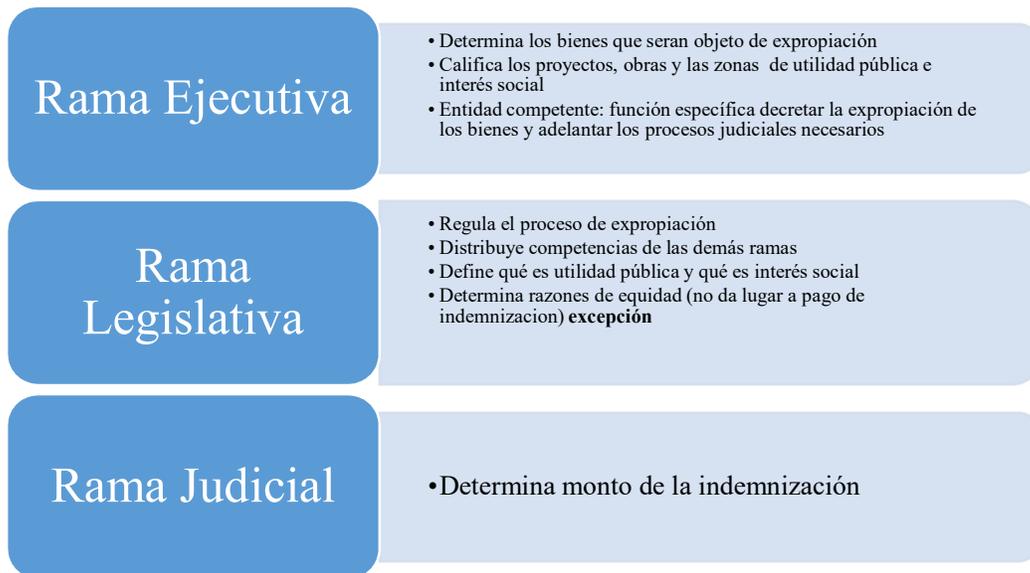


Figura 7. Motivos utilidad pública ramas del poder público

Fuente: elaboración propia de acuerdo con Santofimio, 2017

Si bien es cierto que, en el cumplimiento de la función social de la propiedad, prima el interés general sobre el particular, no es menos cierto que pueden haber afectaciones en el ejercicio directo de este derecho de la tradición romano germánica, vinculado a ejercicio de la posesión como son el *corpus*, elemento objetivo cuando el hombre tiene bajo su dominio una cosa (Universidad Externado de Colombia, 1981) y el *animus*, como elemento subjetivo que es el que le permite desplegar como señor y dueño de un bien.

El órgano de cierre constitucional (Sentencia T-518, 2003) ha vinculado estos elementos de la posesión, señalando que deben cumplirse ambos para darse por probada la posesión. Así mismo, ha destacado que es posible, dentro de un proceso de expropiación, a través de la sentencia de expropiación judicial, incurrir en una vía de hecho si no se cumple con la indemnización previa.

Es importante resaltar que, para la limitación del derecho a la propiedad, deben concurrir otros principios dentro de la actuación administrativa; de lo contrario, como lo reiteró la Corte Constitucional en la sentencia C-410 de 2015, la norma que impida al titular en ejercicio de su derecho de propiedad acudir a la administración de justicia para acceder a la indemnización es inexecutable, al contrariar la cláusula general de responsabilidad del artículo 90 constitucional y el principio de legalidad.

Últimamente, el Consejo de Estado ha realizado precisiones sobre la indemnización de expropiación de redes privadas de energía, donde los propietarios tienen el deber de permitir la interconexión y el derecho a la compensación en amparo del artículo 58 de la Constitución. Para el caso de redes de energía privadas, la indemnización también debe ser previa y sobre el daño reitera que el susceptible de ser resarcido debe ser “cierto, concreto, determinado y personal” (Expediente 20.614, 2012), ya sea bajo la modalidad de remuneración periodo o la venta de activos (Expediente 41001-23-31-000-2001-00870-01[44776], 2019).

Siguiendo a Santofimio (2017, 2009), es posible configurar la responsabilidad del Estado en materias territoriales y urbanísticas ya se aplicando el daño especial o la responsabilidad por falla. Para el caso de responsabilidad por daño especial, como se ha mencionado, la distribución de las cargas públicas es aceptada para casos específicos, pero son resultante de una acción del Estado provocada por un acto o hecho lícito; esta debe ser objeto de indemnización al ciudadano. En este sentido, se podría encuadrar el proceso especial de expropiación dentro de esta figura; empero, es discutible para el autor en virtud de que no se cumple con el elemento de actividad riesgosa requerido. Además, en Colombia, el daño especial es acogido como aplicación excepcional y subsidiaria, para los eventos específicos en los cuales la jurisprudencia así lo ha contemplado.

En el evento de la responsabilidad por falla en materia urbanística, opera sobre condiciones del acto administrativo y el deber de cumplimiento del principio de legalidad, las cuales pueden

generarse al momento de expedir licencias urbanísticas o situaciones como la verificación de amenazas en las edificaciones resultantes de la aplicación de las normas urbanísticas, están son Ley 388 y 400 de 1997.

En ambos escenarios, el fin perseguido es la reparación integral. No obstante, podría aceptarse que es factible configurar el daño antijurídico aún bajo la premisa que el acto administrativo está revestido del principio de legalidad, puesto que el derecho a la propiedad en materia urbanística comporta aspectos que se pueden relacionar con otros derechos, como la libertad de empresa, la libre movilidad, el medio ambiente sano, entre otros; a su vez, estos pueden relacionarse con el ejercicio del instrumento expropiatorio por parte del Estado, de tal suerte que el acto administrativo en materia de expropiación es una pieza clave.

De conformidad con lo manifestado anteriormente por Santofimio, y teniendo en cuenta lo expresado en el capítulo de un paso previo de este documento, no es posible aplicar la teoría del daño especial para el caso de expropiación. La postura del órgano constitucional sobre la indemnización contenida en los artículos 58 y 90 de la carta, dice: el daño ocasionado por la expropiación no es antijurídico (art.58), el particular está en el deber jurídico de soportarlo (función social de la propiedad), la indemnización será justa sin que implique que sea integral. Mientras que el daño ocasionado, por la falla del servicio o daño especial, es antijurídico y está amparado por el artículo 90, que puede llegar a indemnizarse integralmente.

6 Conclusiones

La figura de la expropiación es necesaria, porque genera una infraestructura social, lo que permite que se transfiera la propiedad de inmuebles al Estado, con el objeto de desarrollar los proyectos de infraestructura necesarios para incluir a la población que no accede a una atención

digna en salud, educación, vivienda, entre otros servicios. En este sentido, se consideran las siguientes conclusiones.

El análisis de las causales taxativas para la declaratoria de utilidad pública e interés social resulta imprescindible, porque habilita el proceso de expropiación. Empero, considerando que su interpretación no es restrictiva, la autoridad puede incurrir en abusos para justificar la expropiación. En los últimos años, el operador judicial es quien ha estudiado el concepto de propiedad privada y no el legislador, por lo que ha determinado los presupuestos para adelantar la expropiación por vía administrativa y judicial. Por ello, el papel de la jurisprudencia es relevante, pues ofrece soluciones a través del control judicial efectivo, estableciendo el alcance de la expropiación, de acuerdo con las particularidades de cada caso.

En virtud de la colaboración armónica entre las ramas del poder público, el legislador y el ejecutivo deben expedir normas que restrinjan el ejercicio de interpretación de los motivos de utilidad pública, para no dejar al arbitrio de las autoridades su determinación y adecuar su accionar al cumplimiento de la finalidad, que le es inherente a la expropiación. Resulta preciso establecer nuevas causales con el propósito de ponerse a tono con las nuevas necesidades del desarrollo acelerado de las ciudades y la interconexión entre ellas. Asimismo, resulta trascendente reevaluar los motivos de utilidad pública, de lo contrario, las autoridades pueden incurrir eventualmente en vías de hecho al ejercer la figura de la expropiación.

Uno de los aspectos fundamentales de la expropiación es la indemnización, por eso, es indispensable precisar su elemento principal: su carácter justo. En cada caso, la autoridad que pretenda expropiar debe tener clara la forma de obtener el valor justo del inmueble y, si es procedente, reconocer perjuicios adicionales al propietario, como son: el lucro cesante, daño emergente, incluida la compensación. La administración no puede sustraer esta forma de resarcimiento y cuantificación; al no reconocer los perjuicios adicionales, se generan

oposiciones y demandas solicitando su pago, perjudicando el avance de los proyectos de infraestructura social.

La jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, en sus múltiples sentencias sobre expropiación, han reconocido la importancia del derecho a la propiedad privada, con lo que se garantizan los mecanismos constitucionales y legales de acceso al propietario sobre su derecho a la indemnización, la cual debe ser previa y plena.

El acto administrativo que ordena la expropiación no puede expedirse sin sustento en la realidad, mucho menos, si carece de razones serias. En el caso puntual de los motivos de urgencia manifiesta, muchas veces, las razones no se compaginan con la realidad o no existen razones suficientes para declararla. En la práctica, se ejecutan obras que no guardan relación directa con la emergencia. Estas falencias habilitan el ejercicio de los medios de control de nulidad o nulidad y restablecimiento del derecho al configurarse el defecto de la falsa motivación el acto. De acuerdo con lo anterior, es oportuno para salvaguardar el derecho a la propiedad privada que el legislador ajuste los términos procesales, para que estas demandas sean tramitadas con mayor celeridad.

El acto administrativo de expropiación, una vez expedido por la autoridad, puede ser objeto de demanda ante el juez contencioso administrativo por petición de parte; sin embargo, se considera que debe ser sometido a control de legalidad automático por la relevancia de los

La rama ejecutiva encabezada por el presidente y sus ministros, los alcaldes y gobernadores, deben establecer en sus planes de desarrollo los proyectos de infraestructura social que requieran de expropiaciones justificadas para lograr el desarrollo en los aspectos esenciales de la vida urbana. En la estructuración de los planes de desarrollo, corresponde estudiar con los profesionales especialistas, la ciudadanía representada por veedores y juntas de acciones comunales, la proyección de obras públicas que requieran esta figura.

La expropiación es vista como una barrera para lograr avances en los proyectos de infraestructura social. En muchos casos, las administraciones, sobre todo locales, obvian esta forma jurídica para obtener zonas urbanas necesarias para el desarrollo de las ciudades. Lo importante es que las decisiones administrativas se sujeten al ordenamiento jurídico y al precedente judicial en materia de expropiación, para garantizar las formas propias del debido proceso, en especial, el derecho de defensa del ciudadano expropiado.

Referencias

- BOLÍVAR, Rafael. Aspectos relevantes de la reforma constitucional de 1936 [en línea]. Estudio Jurídico Abogados. 2017 [fecha de consulta: 14 de febrero de 2021]. Consultado en <https://rafaelbolivar.com/aspectos-relevantes-la-reforma-constitucional-1936/>
- BOTERO, Sandra. La reforma constitucional de 1936 el Estado y las políticas sociales en Colombia. *Anuario colombiano de Historia social y de la Cultura* (33): 85-109, enero de 2006.
- Constitución Política de la República de Colombia. Bogotá, D.C., Colombia, 1991.
- Decreto n.º 902. Diario Oficial No. 50.248, Bogotá, D.C., Colombia, 29 de mayo de 2017.
- Expediente 20.614. Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, C.P.: Mauricio Fajardo Gómez, Bogotá, D.C., Colombia, 27 de enero de 2012.
- Expediente 41001-23-31-000-2001-00870-01(44776). Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, C.P.: María Adriana Marín, Bogotá, D.C., Colombia, 12 de diciembre de 2019.
- FAINBOIM, Israel y RODRÍGUEZ, Carlos Jorge. El desarrollo de la infraestructura en Colombia en la década de los noventa (Vol. 51). Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2000.
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS [FAO]. Compulsory acquisition of land and compensation. Roma: FAO, 2009. 63 pp.
- GEBREMICHAEL, Brightman. Public purpose as a Justification for expropriation of rural land rights In Ethiopia. *Journal of African Law*, 60(2):190-212, junio de 2016.
- Ley n.º 21. Diario Oficial No. 16.232, Bogotá, D.C., Colombia, 30 de octubre de 1917.

Ley n.º 1. Diario Oficial No. 25.232, Bogotá, D.C., Colombia, 05 de febrero de 1943.

Ley n.º 160. Diario Oficial No. 41.479, Bogotá, D.C., Colombia, 3 de agosto de 1994.

Ley n.º 1682. Diario Oficial No. 48.982, Bogotá, D.C., 22 de noviembre de 2013.

Ley n.º 1955. Diario Oficial No. 50.964, Bogotá, D.C., Colombia, 25 de mayo de 2019.

Ley n.º 388. Diario Oficial No. 43.127, Bogotá, D.C., Colombia, 12 de septiembre de 1997.

Ley n.º 685. Diario Oficial No. 44.545, Bogotá, D.C., Colombia, 15 de agosto de 2001.

Ley n.º 9. Diario Oficial No. 38.650, Bogotá, D.C., Colombia, 11 de enero de 1989.

Ley n.º 99. Diario Oficial No. 41.146, Bogotá, D.C., Colombia, 22 de diciembre de 1993.

Ley n.º 2079. Diario Oficial No. 51.557, Bogotá, D.C., Colombia, 14 de enero de 2021

NARANJO, Vladimiro. Teoría constitucional e instituciones políticas. Bogotá, D.C.: Temis, 2018. 733 pp.

PARADA, Ramón y LORA-TAMAYO, Marta. Derecho administrativo. Tomo III. Bienes públicos derecho urbanístico, Barcelona. Madrid: Ediciones Académicas, 2000. 494 pp. ISBN: 9788494698002.

PIMIEN TO, Julián. La expropiación en el derecho Colombiano actual reflexiones de una institución en constante transformación. *En*: PIMIEN TO, Julián y SANTAELLA, Héctor. La expropiación forzosa en América y Europa. Bogotá, D.C.: Externado de Colombia, 2017. pp. 129-132, 139-141.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO [PNUD]. Objetivos de desarrollo sostenible [en línea]. UNDP. s.f. [fecha de consulta: 14 de febrero de 2021]. Consultado en <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>

Prosperidad Social. Infraestructura social y hábitat [en línea]. Subdirección General de Programas y Proyectos. 2021 [fecha de consulta: 14 de febrero de 2021]. Consultado en <https://prosperidadsocial.gov.co/sgpp/infraestructura-social-y-habitat/>

Radicado 05001-23-31-000-2003-00103-01. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera, M.P.: Guillermo Vargas Ayala, Bogotá, D.C., Colombia, 14 de abril de 2016.

Radicado 08001-23-31-000-1997-12256-01. Consejo de Estado, Sección Primera, M.P.: Nubia Margoth Peña Garzón, Bogotá, D.C., Colombia, 6 de febrero de 2020.

Radicado 11001-03-24-000-2007-00261-00. Consejo de Estado, Sección Segunda, M.P.: Oswaldo Giraldo López, Bogotá, D.C., Colombia, 29 de julio de 2019.

Radicado 110010325000201000064 00 (0685-2010). Consejo de Estado, Sección Segunda, M.P.: Jorge Valero Rodríguez, Bogotá, D.C., Colombia, 5 de julio de 2018.

Radicado 11001-03-25-000-2011-00314-001194-11. Consejo de Estado, Sección Segunda, M.P.: William Hernández Gómez, Bogotá, D.C., Colombia, 29 de julio de 2019.

Radicado 11001-03-25-000-2011-00314-001194-11. Consejo de Estado, Sección Segunda, M.P.: William Hernández Gómez, Bogotá, D.C., Colombia, 29 de julio de 2019.

Radicado 13001-23-31-000-2011-02211-01. Consejo de Estado, Sección Segunda, M.P.: Roberto Augusto Serrato Valdés, Bogotá, D.C., Colombia, 5 de diciembre de 2019.

Radicado 25000-23-24-000-2006-01002-01. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera, M.P.: Roberto Augusto Serrato Valdés, Bogotá, D.C., Colombia, 11 de diciembre de 2015.

Radicado 25000-23-24-000-2006-01002-01. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera, M.P.: Roberto Augusto Serrato Valdés, Bogotá, D.C., Colombia, 11 de diciembre de 2015.

Radicado 25000-23-24-000-2012-00509-01. Consejo de Estado, Sección Segunda, M.P.: Roberto Augusto Serrato Valdés, Bogotá, D.C., Colombia, 11 de julio de 2019.

RINCÓN, Jorge Iván. Historias de las ciudades colombianas: de la norma urbana al derecho de la ordenación del territorio. *Revista Iberoamericana del Gobierno Local*, 18:1-44, diciembre de 2020

SANTAELLA, Héctor. El régimen constitucional de la expropiación en Colombia. *En*: PIMIENTO, Julián y SANTAELLA, Héctor. La expropiación forzosa en América y Europa. Bogotá, D.C.: Externado de Colombia, 2017. pp. 60-117.

SANTOFIMIO, Jaime Orlando. Tratado de derecho administrativo. Bogotá, D.C.: Externado de Colombia, 2003. 408 pp. ISBN: 9586165930.

SANTOFIMIO, Jaime Orlando. Derecho urbanístico. Legislación y jurisprudencia. Bogotá, D.C.: Externado de Colombia, 2009. 644 pp. ISBN: 9789587103946.

SANTOFIMIO, Jaime Orlando. Compendio de derecho administrativo. Bogotá, D.C.: Universidad Externado de Colombia, 2017. 1305 pp. ISBN: 9789587727951.

Sentencia C-0175. M.P.: Diana Fajardo Rivera, Bogotá, D.C., Colombia, 21 de marzo de 2018.

Sentencia C-035. M.P.: Gloria Stella Ortiz Delgado, Bogotá, D.C., Colombia, 8 de febrero de 2016.

Sentencia C-053. M.P.: Cristina Pardo Schlesinger, Bogotá, D.C., Colombia, 24 de enero de 2001.

Sentencia C-059. M.P.: Martha Victoria Sáchica Méndez, Bogotá, D.C., 24 de enero de 2001.

Sentencia C-1074. M.P.: Manuel Cepeda, 4 de diciembre de 2002.

Sentencia C-153. M.P.: Alejandro Martínez Caballero, Bogotá, D.C., Colombia, 24 de marzo de 1994.

Sentencia C-189. M.P.: Rodrigo Escobar Gil, Bogotá, D.C., Colombia, 15 de marzo de 2006.

Sentencia C-192. M.P.: José Gregorio Hernández Galindo, Bogotá, D.C., Colombia, 6 de mayo de 1998.

Sentencia C-227. M.P.: Juan Carlos Henao Pérez, Bogotá, D.C., Colombia, 30 de marzo de 2011.

Sentencia C-358. M.P.: Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández, Bogotá, D.C., Colombia, 14 de agosto de 1996.

Sentencia C-410. M.P.: Alberto Rojas Ríos, Bogotá, D.C., Colombia, 1 de julio de 2015.

Sentencia T-518. M.P.: Jaime Araújo Rentería, Bogotá, D.C., Colombia, 24 de junio de 2003.

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA. Conferencias de derecho civil bienes. Bogotá, D.C.: Universidad Externado de Colombia, 1981.