

LA EXPROPIACIÓN POR VIA ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA

SINDY PAOLA FILIZZOLA MURGAS

**UNIVERSIDAD SANTO TOMAS
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO
LINEA ACTIVA DE INVESTIGACIÓN: DERECHO ADMINISTRATIVO
VALLEDUPAR
2015**

LA EXPROPIACIÓN POR VIA ADMINISTRATIVA EN COLOMBIA

CONTENIDO

- 1. Tema**
- 2. Planteamiento del Problema**
- 3. Pregunta de investigación**
- 4. Hipótesis**
- 5. Objetivos**
 - 5.1 Objetivo General**
 - 5.2 Objetivo Específicos**
- 6. Estado del Arte**
- 7. Diseño metodológico**

1. TEMA

La Expropiación por vía administrativa por motivos de utilidad pública o de interés social.

2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En el Estado colombiano, a partir de la expedición de la Ley 9 de 1989 y su posterior modificación realizada mediante la Ley 388 de 1997, muchos entes territoriales debieron expedir el Plan de Ordenamiento Territorial para cada uno de sus municipios; lo anterior debe hacerse con apego a las necesidades de cada uno de éstos, procurando obtener un desarrollo físico, económico, social y cultural que va de la mano con las políticas públicas municipales, departamentales y nacionales para esta materia y además con las técnicas actuales de planeación urbana.

Las normas urbanísticas están definidas según las unidades de actuación urbana, y en total concordancia con la estructura general del suelo, cuyo objeto fundamental es el de regular y encauzar el desarrollo físico de los municipios en su contexto urbano, buscando el mejoramiento de la calidad de la vida de sus gentes y el buen aprovechamiento del espacio, estableciendo los procedimientos y requisitos que se deben cumplir cuando se pretenda urbanizar, construir, ampliar, modificar, adecuar, reparar o demoler edificaciones y determinar las sanciones que se impondrán por su incumplimiento.

La manera de efectuar acciones urbanísticas por parte del ente administrativo se conoce como afectación que es toda “restricción impuesta por una entidad pública que limita o impide la obtención de licencias para intervención del suelo, por causa de una obra pública o por protección ambiental.

Para tal fin, la administración debe afectar a bienes de uso público los predios de propiedad privada que integran la ciudad y adelantar la respectiva actuación urbanística por cumplimiento del Plan de Ordenamiento promulgado.

3. PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

¿Es idóneo el actual procedimiento de expropiación por vía administrativa por motivos de utilidad pública o interés social?

4. HIPOTESIS

A pesar que en Colombia existen instrumentos de gestión para la implementación de acciones urbanísticas sobre predios de propiedad privada, no se están dando las condiciones para la implementación de expropiaciones por vía administrativa cuando por utilidad pública o interés social lo requiera, pues las administraciones municipales medianamente gestionan el trámite legal para hacerlas efectivas.

La ausencia de mecanismos de protección del interés general sobre el particular, ha generado inseguridad jurídica entre los asociados y particulares titulares del derecho real de dominio sobre bienes inmuebles con relación al efectivo cumplimiento de los planes de ordenamiento territorial y sus modificaciones obligatorias y excepcionales, generado un atraso tanto en los procesos urbanos como en el crecimiento social, cultural, ambiental y material en la comunidad.

Teniendo en cuenta lo anterior, se indica que la identificación de tendencias, enfoques y condiciones de aplicación de expropiaciones administrativas va a contribuir de manera directa al desarrollo del uso del suelo, garantizando el aprovechamiento eficiente acorde a las necesidades generales de la comunidad.

5. OBJETIVOS

GENERAL

Establecer la idoneidad del actual procedimiento de expropiación por vía administrativa por motivos de interés general.

ESPECIFICOS

- Revisar los aspectos y condiciones claves para la implementación de la expropiación por vía administrativa.
- Analizar las tendencias y enfoques relacionados con la aplicación de la expropiación por vía administrativa en Colombia.
- Analizar la expropiación por vía administrativa en función del interés general en Argentina y Chile.

6. ESTADO DEL ARTE

El medio urbano se ha definido por la concentración de los medios de producción, de la población, de los recursos financieros, administrativos, políticos y de servicios. Como podemos entender, es un espacio territorial con una concentración poblacional y de las actividades económicas y sociales. El nicho más grande para la sobrevivencia del hombre es la ciudad, un entorno artificialmente creado por el mismo hombre para la satisfacción de ciertas necesidades. “Si bien las urbes contemporáneas no son consideradas como parte de la naturaleza, son dependientes de las condiciones del ambiente del sitio o lugar en que se asientan y de las condiciones naturales lejanas de la urbe misma”. (T. Ramírez, 2011.P, 67).

Es necesario encauzar y controlar la expansión urbana puesto que dicho control, es fuente de toda economía urbana en términos de equilibrio de crecimiento

poblacional, ocupación de suelos y provisión de servicios de infraestructuras. Resulta necesario asegurar la correcta utilización de las áreas dentro del territorio para lograr el desenvolvimiento óptimo de las distintas actividades y la preservación, cuando corresponda de los recursos naturales, históricos y de interés general entre otros.

En tratándose de crecimiento de urbes, el tratamiento urbanístico que se debe dar a éstas con respecto a la malla vial, se conforma en primera medida, por “ejes viales que garantizan la conexión y continuidad con el sistema local vehicular; y en segunda, complementaria de la anterior de circulación vehicular continua”. (Revista Escala, 2015, p. 2). “Evidentemente la organización de las ciudades requiere de una planeación dirigida a garantizar el interés general. Una ciudad sin clasificación del suelo en beneficio del interés general, crecería desordenadamente”. (Pineda, 2009, p. 90).

A partir de la masificación de los procesos de globalización, se basan fuertemente en la relación con otros centros urbanos hasta el punto que, para muchos, sea imposible hablar de ciudades aisladas, o por lo menos, de ciudades aisladas que se mantengan vigentes en el contexto económico y político mundial. (Isaza, 2008, p. 21)

Según Nikos Salíngaros, (2005), profesor de la Universidad de Texas, para comprender la red urbana es necesario establecer tres principios:

1. La red urbana sólo puede concebirse en funcionamiento, con un número muy alto de conexiones, que deben estar optimizadas por y para la actividad humana. De esta manera, se especifica la necesidad de comunicación e interacción de los nodos urbanos, pero se menciona también que estos no se desarrollan por sí mismos, sino que son susceptibles de ser modificados mediante la actividad humana, dado que se establecen justamente para facilitar dichas actividades.

2. Existe la necesidad de generar patrones óptimos de organización que permitan desarrollar todos los niveles de complejidad que las redes urbanas requieran, de manera que dicha complejidad se presente bajo un orden específico que responda a la estructura y la jerarquía de la red.

3. Es indispensable establecer un uso adecuado de los límites, de manera que sea posible identificar claramente las jurisdicciones regionales, sus competencias y responsabilidades, para que cada una pueda establecer relaciones recomendables, pero que tenga ciertos niveles de independencia que le permitan ocuparse de sus propios asuntos territoriales.

8. METODOLOGIA

La metodología del trabajo es de carácter cualitativo, ya que es el más adecuado para lograr alcanzar una intuición de naturaleza más flexible, revolucionaria y recursiva que permita ir más allá de los efectos jurídicos que nacen de la responsabilidad que tienen las entidades territoriales con respecto al tema del derecho administrativo y la gestión urbanística, a través una nueva hipótesis con mayores alcances probatorios, por medio de criterios obtenido del análisis y la comparación del fenómeno la expropiación administrativa que se presenta hoy día en entidades territoriales.

Lo anterior se hace con el firme propósito de establecer una línea lógica a través del análisis de la norma, la jurisprudencia y doctrina, entre otros, durante el tiempo de la especialización, para al final arrojar tendencias y enfoques que bien pueden ser implementados de un lado, por los entes territoriales en cuanto a la expropiación por vía administrativa se refiere, y del otro; por los particulares titulares del derecho real de dominio sobre bienes inmuebles, esto en búsqueda de un desarrollo territorial sostenible y la efectiva implementación del Plan de Ordenamiento Territorial del respectivo ente territorial, que sea amable no sólo con los intereses particulares y consecuente con la comunidad y con el medio ambiente.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo parte de la actuación administrativa en cuanto a la expropiación por vía administrativa cuando por utilidad pública e interés general se refiera para el desarrollo de las ciudades y de sus áreas de influencia en los aspectos físico, económico, social y administrativo a través de la formulación de su respectivo Plan de Desarrollo de conformidad con la política nacional y departamental, las técnicas modernas de planificación urbana y con base en la coordinación del desarrollo urbano regional.

La Ley 388 de 1997 o Ley de Desarrollo Territorial establece en su artículo 5 que “El ordenamiento del territorio municipal (...) comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios (...), en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales”.

Por su lado, la ley 1454 de 2011, en su artículo segundo consagra que el ordenamiento territorial es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectivo del país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendientes a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido éste como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico – geográfica de Colombia.

Para conocer la viabilidad y el ejercicio respecto a la expropiación por vía administrativa se propuso conocer la idoneidad del procedimiento actual en el caso que por función pública o interés social se refiera dicha expropiación mediante estudios de la norma, jurisprudencia y doctrina en Colombia, tendiente al desarrollo de las ciudades, a la reactivación del Plan de Ordenamiento Territorial y el mejoramiento de la calidad de la ciudad.

DESARROLLO DEL TRABAJO

Se entiende por afectación vial la restricción impuesta en favor del Instituto de Desarrollo Urbano o de cualquier otra entidad pública a cuyo cargo esté la ejecución de una vía pública, que limita la obtención de licencia de urbanización, parcelación, construcción, adecuación. Modificación, ampliación o de funcionamiento en un inmueble determinado por causa de la ejecución de la mencionada vía.

Considera la Corte Constitucional mediante Sentencia C- 1074 de 2002 que “...*La expropiación, por regla general, requiere de la intervención de las tres ramas del poder público: (i) del legislador que define los motivos de utilidad pública o interés social que justifican la expropiación; ii) de la administración que declara para un caso concreto los motivos de interés público o social e impulsa el proceso de expropiación; y (iii) de la justicia que controla el cumplimiento de los requisitos legales y constitucionales, garantiza el respeto a los derechos de los afectados, fija la indemnización y puede decidir si decreta o se abstiene de decretar la expropiación...*” (Sentencia C- 1074 de 2002)

La Ley 9ª de 1989 por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes, consagró inicialmente por medio de su artículo 37 la posibilidad de afectar predios por causa de una obra pública. Posteriormente, la Ley 1682 de 2013, por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias, establece por medio de sus artículos 22, 37 y 38 las limitaciones, afectaciones, gravámenes al dominio y medidas cautelares, el precio de adquisición en la etapa de enajenación voluntaria y las servidumbres.

Corresponde a la entidad pública a cuyo cargo esté la ejecución de una vía pública, gestionar ante el Departamento Administrativo de Planeación y ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos el perfeccionamiento de las afectaciones viales, mediante la elaboración de registros topográficos y diseños precisos que permitan

efectuar correctamente la afectación y ajustar los prediseños contenidos en los actos de señalamiento de la afectación.

Las actuaciones encaminadas a obtener las afectaciones viales, podrán ser iniciadas de oficio a solicitud de las entidades públicas interesadas, posterior a esto, se debe celebrar el “contrato de compensación por causa de afectaciones”, condicionado a la ocurrencia real del perjuicio y a una reparación justa, al respectivo avalúo que con tal fin se realice, por el período comprendido entre el momento de la inscripción de la afectación y la fecha en que se adquiera la zona afectada, o se levante la afectación, o pierda efecto, siempre que se urbanice, parcele, o construya dentro del plazo de vigencia de la respectiva licencia o permiso. Las entidades públicas procurarán que, oportunamente, se adquieran las áreas afectadas y se realicen las previsiones presupuestales necesarias.

Por disposición Constitucional, aparte de la división general del territorio, se constituirán las divisiones que determine la ley para el cumplimiento de las funciones a cargo del Estado. De esta manera, Colombia se configura en entidades territoriales, es decir, los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.

Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo del territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

Es competencia de los concejales reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

Como se indicó en líneas precedentes, el artículo 37 de la Ley 9ª de 1989 establece el concepto de afectación, su procedimiento y sus efectos, y con base en ello se determina que la entidad competente habrá de producir la decisión administrativa mediante la cual se adopta dicha limitación a la propiedad privada, la que en todo caso deberá serle notificada personalmente al propietario e inscribirse en la respectiva oficina de Registro.

Ahora bien, la Constitución de 1991 contempla en su artículo 58 “... Se *garantiza 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, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social...*”. (Art 58, Constitución Política de Colombia).

Según el mismo texto “... *La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica*”. Al tiempo que “*El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad*”. Finalmente según dicho artículo “*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 contenciosa administrativa, incluso respecto del precio...*”. (Rojas, T, 2013. P, 32)

Así las cosas, la doctrina ha tenido a bien manifestar entre otros que la expropiación es el acto de privar de su propiedad con arreglo a la ley. Por consiguiente se define como “... la Institución en virtud de la cual el Estado priva a su favor de la propiedad que tiene una persona mediante el lleno de ciertos requisitos, por motivo de utilidad pública...” (Pérez, J, 2004. P, 48).

También se puede inferir que la expropiación es el procedimiento a través del cual se sustrae total o parcialmente una propiedad privada en beneficio del Estado, el fin de la institución de la expropiación en Colombia, es el de favorecer el interés social (Rivera, A, 2007. P, 415). Tanto así que la norma ha considerado pertinente reglamentar elementos de la expropiación, los cuales se deben entender como esenciales dentro de dicha figura. Por tal motivo la utilidad pública o interés social ha sido taxativamente definida por el legislador. No pudiendo imponerse tal medida por causas diferentes del interés público o social de acuerdo con la ley. Se entiende que el bien expropiable se constituye en el objeto sobre el cual recae la expropiación, para lograr la configuración de dicha expropiación, se considera parte fundamental de los elementos esenciales de la expropiación: El expropiante: aquel al que la ley le atribuye la facultad para adelantar el trámite expropiatorio. El expropiado: sujeto pasivo de la expropiación, titular del derecho de propiedad del bien, condición que se hace extensiva a los poseedores, causahabientes, titular de mejoras. La Comunidad: comunidad beneficiada con el bien expropiado que hará parte de los bienes de uso público.

Consagra la norma el procedimiento establecido para su decreto, que varía de acuerdo a la Ley, el acto administrativo autónomo a través el cual se agota el procedimiento expropiatorio y la Indemnización, prevista como condición de procedibilidad de la potestad expropiatoria. (Solano, J, 2004. P, 263)

La Ley 388 de 1997 consagra en su capítulo VII obedeciendo al mandato Constitucional, artículo 58, lo pertinente a utilidad pública o interés social, estableciendo que se entiende por tal la adquisición de inmuebles para destinarlos a fines como la ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social, proyectos de vivienda de interés social, proyectos de renovación urbana, proyectos de servicios públicos domiciliarios, proyectos de infraestructura vial y de transporte masivo, preservación de patrimonio cultural y zonas de reserva para la protección del medio ambiente, entre otros, es así como el legislador, haciendo uso de sus facultades tuvo a bien clasificar la figura de expropiación y diferenciar el trámite para

su consecución, por ello se entienden como clases de expropiación, la adelantada mediante trámite judicial y la conseguida por vía administrativa.

Se 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 (Solano, J, 2004. P, 263).

Así las cosas, y atendiendo el objeto del presente artículo, se tendrá como base central la expropiación por vía administrativa, la cual está prevista en la Constitución Política y desarrollada en forma específica por medio de la Ley 388 de 1997.

La expropiación por vía administrativa Es un mecanismo tendiente a poner fin a la propiedad privada de un particular a favor del Estado, sobre las bases de utilidad pública e interés social y especiales motivos de urgencia a juicio de la administración.

La sentencia del 09 de febrero de 2012, del Consejo de Estado, citada anteriormente, al referirse a la expropiación por vía administrativa señala:

“... se tiene que la expropiación administrativa también se presenta luego de fracasada la negociación entre la Administración y el propietario, pero que es excepcional en la medida en que es necesario que se configure una emergencia imprevista, en cuyo caso la ley autoriza la declaración de urgencia para adquirir el predio, es decir, sólo procede 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 misma normativa (artículo 65, ibídem). Además, de conformidad con lo previsto en el artículo 64 idem, que la declaración de las condiciones de urgencia que autorizan la expropiación, sea 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” (Consejo de Estado, Sentencia del 9 de febrero de 2012)

Esta clase de expropiación también tiene consagración legal en los artículos 63 a 72 de la Ley 388 de 1997 en los cuales se considera que existen motivos de utilidad pública para expropiar por vía administrativa cuando la respectiva autoridad competente considera que existen condiciones de urgencia decretada por la autoridad competente y cuando se presente el incumplimiento de la función social de la sociedad.

Así las cosas, ejecutada la decisión de expropiación por vía administrativa, luego de agotados los recursos pertinentes dentro del término legal o no haberse interpuesto recurso alguno, la decisión de expropiación produce efectos en cuanto al derecho de propiedad, puesto solo bastaría el registro de la decisión en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos donde conste que los derechos reales sobre el inmueble recaen sobre la entidad que ha dispuesto la expropiación, no sin antes acreditar por parte de dicha entidad que el propietario haya retirado el valor de la indemnización y los documentos de deber correspondientes o que se haya efectuado la consignación correspondiente.

Efectuado el registro ante la oficina de instrumentos públicos, la entidad pública podrá exigir la entrega material del inmueble expropiado, sin ser necesaria la intervención judicial, pero si es el caso podría acudir ante las autoridades de policía si es necesario.

En caso que lo anterior no se cumpla por parte de la entidad pública, es decir, que los valores y documentos de deber no se pongan a disposición del propietario o no se consigne dentro del término estipulado, la decisión de expropiación por vía administrativa no producirá efecto y la entidad deberá surtir nuevamente el procedimiento expropiatorio.

Sabido el fin último de la expropiación por vía administrativa, la entidad que haya adquirido el bien, adquiere la obligación de utilizarlo para los fines de utilidad pública o interés sociales que hayan sido invocados, en un término máximo de tres (3) años contados a partir de la fecha de inscripción de la decisión correspondiente en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

En el caso de no proceder la administración conforme la norma, la persona que tenía la calidad de propietario del bien expropiado podrá solicitar al Tribunal Administrativo de la jurisdicción correspondiente donde se encuentre el inmueble, que luego de verificar el cumplimiento de la obligación mediante proceso abreviado que no admite recurso en un término no superior a un mes y este, mediante sentencia y posterior a la comprobación del incumplimiento se inscribirá en la respectiva Oficina de Instrumentos Públicos a fin de que el demandante recupere la titularidad del bien expropiado y de la misma manera se determinará el valor y los documentos de deber que la persona deberá reintegrar a la entidad pública respectiva.

Jurisprudencialmente la Corte Suprema de Justicia y la Corte Constitucional, han definido la expropiación 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.

Esta definición jurisprudencial fue acogida igualmente por el Consejo de Estado, en sentencia del 09 de febrero de 2012, con radicado N° 25000-23-24-000-2001-01262-01, Actor: Country club de Bogotá. C.P.: María Claudia Rojas Lasso.

Para la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el fundamento de la expropiación parte de dos supuestos esenciales que se correlacionan entre sí. Por una parte, que el poder público, en aras de la prevalencia del interés general y con base siempre en una finalidad de utilidad pública o de interés social, puede obtener todos aquellos bienes pertenecientes a cualquier particular que sean necesarios para garantizar los objetivos comunes del Estado y de sus asociados haciendo que la figura de expropiación implique 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, conforme disposición del Artículo 58 de la Constitución Política de 1991. 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. (Álvarez y Vélez, 2012. P, 26).

Es tema obligado para esta investigación el procedimiento adoptado por el legislador para adelantar la expropiación, considerando que el caso que nos ocupa es la expropiación por vía administrativa, se entiende que 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 de 1997, que imponen que dicha declaración sea efectuada por el Concejo Municipal o Distrital o la Junta Metropolitana, es necesario tener en cuenta que 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.

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. (Álvarez y Vélez, 2012. P, 41).

Ahora bien, la ley 1742 del 26 de diciembre d 2014, por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte, agua potable y saneamiento básico, y los demás sectores que requieran expropiación en proyectos de inversión que adelante el Estado, modificando la Ley 1682 de 2013, consagra

que los proyectos de infraestructura deberán diseñarse y desarrollarse con los más altos criterios de sostenibilidad ambiental, acorde con los estudios previos de impacto ambiental los cuales deberán someterse a estricto control y seguimiento en todas las actividades de los proyectos.

Siguiendo el fin de la presente investigación, a continuación se hará una ilustración de la configuración de la expropiación por vía Administrativa en países como Argentina y Chile rescatando diferencias y semejanzas de esta figura es los países enunciados con el modelo colombiano.

Expropiación administrativa en Argentina

Con relación a la expropiación en Argentina, la legislación consagra como fundamento de la expropiación la utilidad pública, la cual comprende todos los casos en que se procure la satisfacción del bien común, sea de naturaleza material o espiritual. Podrá actuar como expropiante el Estado Nacional en cualquiera de sus entidades y jurisdicciones y los particulares, sean personas naturales o jurídicas cuando estuvieren autorizados por la ley o por acto administrativo fundado en ley. (CANASI. J. 1952. P, 378)

Así las cosas, esta acción podrá promoverse contra cualquier persona, natural o jurídica, de carácter público o privado, en esta medida pueden ser objeto de expropiación todos los bienes necesarios para satisfacer el interés general, cualquiera sea su naturaleza.

En la legislación argentina, distinto a la legislación colombiana, es susceptible de expropiación el subsuelo con independencia de la propiedad del suelo, situación que se tornaría innecesaria en nuestra legislación, partiendo que el subsuelo pertenece al Estado. En el caso que se pretenda adelantar la expropiación parcial de un inmueble, el propietario expropiado podrá exigir la expropiación de la totalidad del inmueble.

En cuanto la indemnización solo corresponde al valor del bien y los daños que sean consecuencia directa e inmediata de la expropiación, no se tiene en cuenta situaciones personales, valores afectivos, es claro que en esta legislación no se considera el pago del lucro cesante por efecto de declaración de bien de Utilidad Pública, ni se considera la indemnización por las mejoras realizadas en el bien. Es importante destacar que no se indemnizarán las mejoras realizadas en el bien con posterioridad al acto que lo declara afectado. (CANASI. J. 1952. P, 378)

El expropiado podrá ser indemnizado mediante dinero en efectivo, pero a solicitud de este podrá recibir el pago en especie del mismo valor. La indemnización por la expropiación se fijará por sentencia judicial teniendo en cuenta el valor del bien al tiempo de la desposesión.

Caso curioso sucede con la transferencia del dominio del inmueble, y consiste en que el acto no requerirá escritura pública, sino que basta la mera inscripción en el respectivo Registro de la Propiedad

La vigencia de la declaración de Expropiación es de dos años, contados a partir de la vigencia de la ley que la autorice y pasado este tiempo y no se promueva el juicio por parte del expropiante se entenderá abandonada.

Igual que la legislación colombiana, procede la acción de retrocesión cuando al bien expropiado se le diere un destino diferente al previsto en la ley expropiatoria, o cuando no se diere destino alguno en un plazo de dos años contados a partir de que la expropiación quedó perfeccionada en los términos de ley.

Esta acción de retrocesión prescribe a los tres años, contados desde el perfeccionamiento de la expropiación.

Expropiación en el ordenamiento chileno

La Constitución Política de la República de Chile trata la expropiación como una limitación del Derecho de dominio que tienen las personas. Esto se establece en el artículo 19 en donde se expresan una serie de derechos fundamentales del hombre y tal catálogo de derechos son asegurados por la propia Carta fundamental. (SAGUEL, P. 2013. P, 5)

Respecto a la privación del Derecho de propiedad, la constitución establece que solamente se puede privar del dominio a su titular, en virtud de dos causales claramente establecidas: utilidad pública e interés nacional. Para la procedencia de las anteriores causales, es menester que la expropiación sea calificada por el legislador mediante una ley general o especial que autorice la expropiación.

El objeto de la expropiación será el bien o bienes de un determinado particular. Serán expropiables aquellos bienes que están bajo dominio privado y que por ende estén en la tutela de particulares. Como contrapartida a los bienes expropiables, hay que considerar de igual manera a los bienes que no son expropiables. En la legislación Chilena no existen los bienes inexpropiables.

Las causales generalmente se denominan bajo el concepto de “utilidad pública”, también se tiende a remplazar la noción, sustituyéndola por “necesidad pública” obedeciendo a una intención de extender la aplicación misma de la expropiación. Ya que, por ejemplo: una expropiación para construir una nueva área verde, se incluirá mejor en el concepto de utilidad que de necesidad. Apuntando a utilidad como un elemento más beneficioso para la comunidad.

El acto expropiatorio que corresponderá a un decreto supremo emitido por el Presidente de la República, o a una resolución formulada por alguna entidad desconcentrada. Para que los alcances del acto expropiatorio tengan plena validez es necesario que se cumplan con ciertos requisitos: individualización del bien, rol de avalúo, causa en que se funda, nombre del expropiado, monto provisional de la

indemnización, entre otros. Dentro de los 90 días siguientes a la fecha de emisión del acto expropiatorio es necesario cumplir con dos requisitos, cuales son: publicar un extracto del acto expropiatorio en el Diario Oficial, y entregar a la unidad respectiva de Carabineros de Chile el mismo extracto para que lo entreguen a la persona que ocupa o detenta el bien en cuestión a modo de que exista una constancia de que la persona si fue notificada.

El procedimiento de convenio, en el cual hay un acuerdo entre el expropiante y expropiado para definir un punto del procedimiento expropiatorio en general, correspondiente al monto, pago de la indemnización, superficie expropiable, etc. Lo que se acuerda queda manifestado en una escritura pública que es inscrita en el Conservador de Bienes Raíces respectivo para efectos de tener y almacenar un respaldo legal que garantice a ambas partes durante y después del proceso expropiatorio. (GRACIA, C. 1957. P, 848)

El acuerdo entre las partes puede manifestarse a través de un convenio total, en donde el monto, fecha de pago de la indemnización, y fecha de posesión material del bien, son íntegramente convenidas. Además, el acuerdo puede ser parcial, en donde se acuerda solamente la fecha de toma de posesión del bien, y claramente no existe acuerdo en el monto y forma de pago de la indemnización.

Luego de lo anteriormente expuesto con relación a la expropiación por vía Administrativa se puede afirmar que la motivación principal para la expropiación en los tres países estudiados es que se configura en función del interés general, esto dejando una vez más claro que ni el derecho a la propiedad, ni ninguno de los demás derechos, es absoluto, pues tiene siempre como limitante el interés general, ante el cual debe ceder, con el fin de que todo el ordenamiento jurídico, económico y social logre su cabal desarrollo y su estabilidad.

Simplemente -ante la evidente superioridad del interés público- se impone un sacrificio que de todas formas resulta de proporciones mínimas, si se tiene en

cuenta que el pago de la indemnización previa busca que no sea solamente el afectado el que resista la carga de la decisión pública, sino que se trate de un asunto que involucre directamente a toda la comunidad. Por ello, se ha considerado que el pago de la indemnización tiene como fundamento el de equilibrar las cargas dentro de la relación administración-administrado.

Ahora bien, dándole respuesta a si es idóneo el actual procedimiento de expropiación por vía administrativa por motivos de utilidad pública o interés social o no, debemos decir que sí, toda vez que considerando la expropiación administrativa como una excepción al procedimiento regular, obedeciendo que por vía administrativa no se necesitará la sentencia de un juez, se podrá efectuar mediante providencia de un funcionario de la rama ejecutiva del poder público.

La ventaja para el gobierno de esta expropiación radica en que facilitará el desarrollo de las obras pública, puesto la vía judicial vigente, tiene el inconveniente de ser lenta y complicada y de generar, en la práctica, múltiples problemas para el desarrollo del país. Hizo necesario dotar a nuestro ordenamiento jurídico de un estatuto claro y preciso sobre la expropiación por vía administrativa, que la regula en todas sus materias, y responde a los intereses de la comunidad, el Estado y de los propietarios, garantizando su eficacia y respetando los derechos de defensa, de contradicción, de publicidad y los derechos económicos derivados de todo procedimiento expropiatorio, desarrollando los principios de estabilidad económica, protección de la inversión, y garantía del derecho de propiedad. Sin apartar que la expropiación sólo procede por motivos de utilidad pública o interés social, los cuales son una manifestación del carácter de función social que tiene la propiedad privada. (TURBAY, J. 1999. P, 62)

Analizar desde el nacimiento de la Expropiación por vía administrativa y cómo llegó éste a Colombia hasta la información sobre instrumentos de gestión para la implementación de políticas de Expropiación por vía administrativa que se utilizan en el país actualmente.

Se entiende que el trámite de expropiación por vía administrativa, 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 de 1997, que imponen que dicha declaración sea efectuada por el Concejo Municipal o Distrital o la Junta Metropolitana.

Se considera que existen motivos de utilidad pública para expropiar por vía administrativa cuando la respectiva autoridad competente considera que existen condiciones de urgencia decretada por la autoridad competente y cuando se presente el incumplimiento de la función social de la sociedad.

Se indica que la identificación de tendencias, enfoques y condiciones de aplicación de expropiaciones administrativas va a contribuir de manera directa al desarrollo del uso del suelo, garantizando el aprovechamiento eficiente acorde a las necesidades generales de la comunidad.

En países del continente la figura de Expropiación administrativa se torna similar a las disposiciones jurisdicciones de Colombia, siendo la utilidad pública el fin último de la expropiación como se describe en la legislación Argentina y Chilena, la cual procura en todos los casos la satisfacción del bien común en cualquiera de sus entidades y jurisdicciones.

En todos los países consultados, el trámite expropiatorio administrativo iniciaría con la expedición de un acto administrativo del cual emana la voluntad expropiatoria por parte de la administración, sopesando el interés general al declarar un inmueble de utilidad pública o interés social.

CONCLUSIONES

En el desarrollo de la presente investigación se pudo analizar que la manera efectiva de la institución de la expropiación es consagrada en la Constitución Política de 1991, la cual manifiesta la protección a la propiedad privada, no sin antes determinar que este derecho erigido como principio, no es absoluto sino, que obedece a su disponibilidad en caso de utilidad pública o interés general, definidos por el legislador, casos en los cuales es posible la expropiación previa indemnización.

Previo a la ejecución de obras por motivos de utilidad pública o interés general, se requiere que se obtenga por parte del ente administrativo los inmuebles de propiedad de particulares, a través de la gestión y adquisición predial desarrollada por las entidades correspondientes, conforme señalan las Leyes, 9 de 1989, 388 de 1997 y 1682 de 2013, determinando esencialmente dos (2) etapas para la adquisición de predios entre ellos la expropiación.

Siendo la expropiación un acto unilateral del Estado que afecta el derecho de la propiedad particular, alguna de las características de esta institución es que se desprende de una necesidad de carácter público general, toda vez que los derechos de propiedad de los particulares se ven sometido al interés general manifestado por el Estado.

Es de exigencia constitucional la indemnización previa como requisito obligado en la expropiación. Profesando la carta política en el artículo 58 reiteradamente el principio *ubi expropriatio ibi indemnitas*, según el cual, la carga que representa para el particular la expropiación debe ser indemnizado con el fin de reparar el sometimiento a afectación de la propiedad privada y resguardar el principio de igualdad ante el Estado.

BIBLIOGRAFIA

- Ramírez T. (2011). “Enfoques de Desarrollo Sostenible y Urbano”.
- Revista Escala, 2015, Pagina 2.
- Pineda Castro, Gleison. (2009). El poder del derecho urbanístico en la Asignación de contenidos a los cuatro elementos estructurales de la propiedad privada. Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia, Tesis para optar título de Maestría en Derecho Administrativo. Bogotá D.C.
- Isaza Guerrero, Juanita. (2008). Conurbación y desarrollo sustentable: una estrategia de intervención para la integración regional caso: primer anillo metropolitano Bogotá – sabana de occidente. Tesis para optar título de Maestría en Planeación Urbana y Regional de la Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Arquitectura y Diseño. Bogotá, D.C.
- Salíngaros, Nikos. (2005). Principles of Urban Structure. Design Science Planning.
- Vera, vélez, Lamberto. (2015). Recinto de Ponce, Universidad Iberoamericana de Puerto.
- España Cuadra, Wendy A. (2006). La propiedad en Roma.
- Rojas Quintero, Tatiana y Viveros Echeverri Carlos Cristopher (20013). El Procedimiento de Expropiación por Vía Administrativa en Colombia.
- Pérez Escobar, Jacobo. (2004). Derecho Constitucional Colombiano 7ª edición.
- Rivera Martínez, Alfonso. (2007). Manual Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil. Tomo II. 11ª edición.
- Solano Sierra, Jaime Enrique. (2004). La Expropiación, Título III la expropiación – vías procesales. 1ª edición.
- Álvarez Montoya, Mario Alfonso y Vélez Misas Carlos Mario. (2012). La Expropiación en Colombia, una Visión Normativa y Jurisprudencial.
- Seguel Lizana, Pedro Alejandro. (2013). Análisis contemporáneo de la institución jurídica de la expropiación.

- Garcia Oviedo, Carlos. (1957). Derecho Administrativo. Sexta Edición. Editorial I.S.A. Pizarro.
- Ley 2.186. (1978) Ley Orgánica de Procedimiento de Expropiaciones. República de Chile
- Código Civil. (2009). República de Chile. Editorial Jurídica de Chile.
- Canasi, José. (1952). Tratado teórico práctico de la expropiación pública.
- Canasi, José. (1952). El Justiprecio en la expropiación pública.
- Coghlan, Antonio. La Ley nacional de Expropiación.
- Turbay Quintero, Julio Cesar. La Expropiación en el derecho colombiano. El Artículo 58 de la Constitución Política y sus reformas. 1999.
- Ley 388 de 1997.
- Ley 9 de 1989.
- Ley 152 de 1994.
- Ley 3 de 1991.
- Ley 134 de 1994.
- Ley 1682 de 2013.
- Ley 1742 de 2014.
- Sentencia del 24 de agosto de 1998 con ponencia del consejero Dr. Ricardo Hoyos Duque. Radicado ACU – 405.
- Sentencia C-127 de 1998.
- Sentencia C-059 de 2001.
- Sentencia C – 1074 de 2002.
- Corte Constitucional Sentencia T-284 de 1994 M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa.
- Corte Constitucional. Sentencia No. C-153/94 del 24 de marzo de 1994. M.P.: Alejandro Martínez Caballero.
- Corte Constitucional. Sentencia C-216/93 del 9 de junio de 1993. M.P.: José Gregorio Hernández Galindo.
- Corte Constitucional Sentencia C-474 de 2005, Exp: D-5410, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 09 de febrero de 2012, radicado N° 25000-23-24-000-2001-01262-01 C.P.: Dra. María Claudia Rojas Lasso.