

# **LA EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA UNA MEDIDA NECESARIA PARA EL AVANCE DEL MACROPROYECTO SAN JOSÉ**

## **RESUMEN**

Como miembros del Semillero de Investigación IUS GENTUM, - adscrito a la Facultad de Derecho y Ciencia Jurídicas de la Universidad de Manizales-, durante varios semestres realizamos diferentes actividades de investigación de campo, en el MACROPROYECTO SAN JOSÉ, de la ciudad de Manizales, para determinar de manera directa la verdadera necesidad de aplicación de la institución jurídica denominada *expropiación*.

Como resultado final de nuestra investigación, se elaboró el presente artículo, que tuvo como objeto determinar si en realidad la expropiación es un mecanismo necesario para lograr los avances y la realización de las obras en el MACROPROYECTO SAN JOSÉ.

Para lograr la meta de nuestra investigación se hizo necesario tener en cuenta el marco normativo regulador de la expropiación en Colombia. Para ello se acudió recopilar y estudiar las normas y la jurisprudencia regulatoria del tema, lo que nos permitió llegar a la conclusión que esta figura jurídica es en sí misma, limitante del derecho real de propiedad, cuando la administración pública, se embarca en una obra que la declara de interés público, y es allí donde duramente se conjugan la utilidad pública y el interés particular del propietario.

Para que un proceso que busca adquirir un bien vía expropiación administrativa o judicial, respete el principio de legalidad, la administración pública, debe de realizar ciertos trámites previos al proceso de expropiación, como es la declaratoria de utilidad pública o de interés social, que debe recaer sobre el bien objeto de la futura expropiación. Cabe señalar que dicha declaratoria debe ser antecedida por los estudios de prefactibilidad, factibilidad, impacto ambiental, posibilidades fiscales, presupuestales o de financiación, como también un estudio de impacto social, que arrojen cifras exactas y reales del impacto positivo o negativo en las comunidades. Todo lo anteriormente mencionado dará mayor planificación al proyecto, y podrá justificar de una manera más sutil la implementación de una medida tan restrictiva a la propiedad como es un proceso de expropiación. Existen varios tipos expropiatorios, en nuestro caso de investigación solo abordaremos la que tiene por objeto la renovación urbana, teniéndose en cuenta que está bien definida en la norma.

**Palabras claves:** Expropiación, Utilidad Pública, Interés Social, Renovación Urbana, Indemnización, expropiación vía administrativa.

## ABSTRACT

As members of Investigation seedbed IUS GENTUM enrolled to Manizales University on Derecho y Ciencias Juridicas faculty. During a time period we made different activities of investigation, about MACROPROYECTO SAN JOSE, in Manizales, those activities were made to identify all necessities about the problem.

Our investigation has had as a final result this summary. It has as objective determined if really "the expropriation" is an agent to get advantage and execute building the structure MACROPROYECTO SAN JOSE.

In our investigation to achieve target, we had to consult many legal texts and laws about expropriation in Colombia. In that case we had to search and study standards and jurisprudence, getting as conclusion that this legal form limited the right of propriety. When the government gets involved execute a structure that is public concern is difficult to associate the public concern and at the same time individual interests.

If a process like this look for acquire ownerships that is expropriated by management or judiciary, respect legality principle, public administration, It have to do some formalities before expropriation process, like declaration of public utility or social interest, it have to relapse over ownership that would expropriated. It should be mentioned that this declaration have to precede by many feasibility studies, environmental impact, fiscal possibilities, budgetary, or funding, as well as social impact study those have to show some accurate figures as a result of positive and negative impact to communities. All aforementioned will give greater security and it will justify implementing a measure so restrictive like the expropriation.

There are many kinds of expropriation, in this case of investigation, we just will approach about urban expropriation and urban renovation, considering that it is defined on law.

Key words: expropriation, public utility, social interest, urban renovation, indemnity, expropriation by managers of the city.

## INTRODUCCIÓN

El presente artículo, da cuenta del resumen de las diversas actividades de investigación realizadas por el Centro de Investigación IUS GENTUM, y que pretende ofrecer a la comunidad académica un acercamiento a los diferentes postulados normativos y jurisprudenciales que alrededor de la institución de la expropiación se han desarrollado en Colombia; estableciendo de antemano que la aplicación de la expropiación limita el derecho de propiedad.

También se busca describir de una manera sucinta pero muy clara la transformación que ha sufrido la Institución de la Expropiación en Colombia, pasando por los diferentes estadios constitucionales colombianos, para finalmente llegar a lo que es hoy día, una Institución reconocida por nuestra Constitución y finalmente determinar cómo ha sido su aplicación práctica dentro del Macroproyecto San José de la ciudad de Manizales.

Empero, no podemos apartar de vista las necesarias observaciones para algunos positivas, para otros no tanto, que se tienen sobre la aplicación de la expropiación en una zona tan frágil y de un altísimo grado de vulnerabilidad como es la Comuna San José, del Municipio de Manizales, aquí trataremos de resolver algunos interrogantes tales como: ¿Es necesario aplicar la expropiación sobre los bienes de los propietarios que se oponen a la enajenación voluntaria, para así darle impulso a las obras del MACROPROYECTO SAN JOSÉ?, ¿La administración está en condiciones de cumplir los términos perentorios que tiene para ejecutar las obras públicas, sobre los terrenos previamente adquiridos, mediante la expropiación, so pena de incumplir la obligación?, ¿Si la administración no demuestra la urgente necesidad de la entrega anticipada del bien dentro del proceso expropiatorio, estará vulnerando los derechos fundamentales de los expropiados?.

El análisis que se empleó en las diferentes actividades de investigación y que arrojaron como producto el presente artículo, se basó en una metodología analítica, de los diferentes documentos de tipo doctrinal, jurisprudencial, legal, documental y estadístico; como también lo que se recolectó y analizó de las diferentes bases de datos facilitados por la Empresa de Renovación Urbana de Manizales (ERUM). Estos insumos sirvieron para el análisis de las diferentes situaciones jurídicas que se presentan dentro del desarrollo del Macroproyecto San José del municipio de Manizales y el establecimiento de los avances de las obras del proyecto.

El presente trabajo de investigación se desarrolló a través de los siguientes ejes temáticos, el primero, los conceptos claros sobre la Institución de la expropiación

en Colombia, incluyendo su evolución histórica, permitiendo con esto, brindar un concepto claro de tal Institución; el segundo eje fue abordado desde la necesidad de la aplicación o puesta en práctica de la expropiación administrativa dentro de la Comuna San José de Manizales, como aspecto necesario para darle mayor celeridad a las obras del Macroproyecto, para ello usamos la información obtenida en el trabajo de campo. Haciendo gran énfasis en el estudio del impacto sociojurídico

Estos son algunos de los muchos sectores de la Comuna San José, que los integrantes del Semillero de investigación IUS GENTUM, recorrimos.



## FUNDAMENTO TEORICO

El Gobierno Nacional a través de su Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo territorial, en aplicación del artículo 79 de la Ley 1151 de 2007, expidió la Resolución N° 1453 del 27 de Julio de 2009, adoptando con ella el Macro-proyecto de Interés Social Nacional denominado “Centro Occidente de Colombia San José” del Municipio de Manizales. Posteriormente con la Resolución N° 1527 del 6 de Agosto de 2010 y la 1793 del 6 de Septiembre de 2011, adicionó la citada Resolución 1453 de 2009, ajustando el planteamiento urbanístico al proceso de adquisición de los inmuebles que hacen parte del área del Macro-proyecto. Posteriormente se realizaron ajustes por parte de la Empresa de Renovación Urbana de Manizales ERUM- en los aspectos de redelimitación de las Unidades de Ejecución Urbanísticas del sector “La Avanzada” y actualización del Documento Técnico del Soporte, con el objeto de agilizar la construcción de las unidades de vivienda que corresponde a las Unidades de Ejecución 1,2 y 3.



Esta imagen corresponde a la construcción de las torres de las unidades de ejecución 1, 2 y 3

La honorable Corte Constitucional, declaró inexecutable el artículo 79 de la Ley 1151 de 2007, *“Por medio de la cual se crea la figura de los Macro-proyectos de Interés Social Nacional, precisando en el numeral segundo de la parte resolutive de la sentencia lo siguiente: Ésta decisión surte efectos hacia el futuro”*. La Honorable Corporación fundamentó su decisión en el siguiente contenido:

*“Para la Corte, la inconstitucional de la norma acusada está determinada en términos de validez jurídica, es decir, de oposición entre la ley y la Constitución, y no de eficacia. La posibilidad de que mediante mega-proyectos se pueda modificar de manera automática cualquier POT del país, termina generando una grave inseguridad jurídica sobre los mismos. Resulta inadmisibles que actos administrativos adoptados por una autoridad del orden Nacional termine convirtiéndose en o instrumentos de planeación que se superpongan a los POT. Aclaró que no es que se impida la viabilidad del Macro-proyecto de Interés Social Nacional, sino que ello debe hacerse bajo el marco de los principios Constitucionales. Hay proyectos efectivos de intervenciones urbanísticas, pero no es interrumpiendo la autonomía de los Municipios. En el caso concreto, la Sentencia tiene efectos hacia el futuro, con lo cual no se produce traumatismo alguno, es decir, se aplicaría para nuevos mega-proyectos y no para aquellos que se encuentren en curso”<sup>1</sup>.*

Así, las cosas con esta declaratoria de inconstitucionalidad, donde la decisión surte efectos hacia el futuro, salva de alguna manera la viabilidad del Macroproyecto San José, pero no podemos apartar de vista el impacto

<sup>1</sup> CORTE CONSTITUCIONAL.Sentencia C -149 de 2010.

sociojurídico que obligatoriamente se viene presentando al entrar en conflicto el interés particular, que con ello trae el concepto de propiedad privada, frente al interés público, como consecuencia de la declaratoria de interés general, por tal razón es menester ahondar en conceptos claves como la propiedad y la expropiación.

La propiedad privada como atributo del ser humano, desde sus inicios, era entendida como un derecho absolutista ya que se consideraba imprescriptible, inviolable, sagrado y natural; que no se podía desconocer en ningún momento y que mucho menos se le podía imponer limitaciones.

Nuestro Código Civil en su artículo 669, definía la propiedad privada o el derecho de dominio así:

*“El dominio es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella (arbitrariamente) no siendo contra ley o contra derecho ajeno”.*

No obstante, esa calidad de absoluto, fue modificada por la sentencia C-595 de 1999, de la Corte Constitucional, en la que declaró inexecutable la palabra **ARBITRARIAMENTE**, que se encontraba incorporado en la definición de dominio que en otrora contenía artículo 669 del Código Civil colombiano. Esta declaratoria se dio en virtud a las nuevas limitaciones que trajo la Constitución colombiana de 1991, pues a dicho derecho se le impuso una función social y ecológica.

La evolución de nuestra legislación ha tenido grandes cambios en lo que tiene que ver con el concepto de dominio o propiedad, por este motivo se hace necesario abordar su estudio a través del presente trabajo de investigación, de la normatividad vigente y de los diferentes pronunciamientos de la Honorable Corte Constitucional y el Consejo de Estado, como también de algunos postulados doctrinales, que nos permita comprender por qué este derecho debe ceder frente a una declaratoria de interés general.

Como la propiedad contiene una función social que implica obligaciones, por este motivo la ley impone limitaciones al ejercicio del derecho de dominio para el ejercicio del interés comunitario y de la solidaridad social, la propiedad desde el punto de vista económico es un medio de producción de riqueza, que no solo interesa a su titular y beneficiario, sino también a la sociedad en general.

Es por esto que este derecho, que de alguna forma es natural al ser humano deja de ser absoluto frente al interés general, viéndose obligado a ceder frente a la necesidad de utilidad pública, tal y como lo establece la Constitución y la ley.

Cabe preguntarse, si para el propietario es imperativo el acatamiento de la norma que lo obliga a despojarse de su bien, hasta dónde esa misma obligatoriedad y respeto a la norma se predica de la administración, cuando ésta no cumple los términos perentorios que tiene para realizar la obra, como lo contempla el numeral 5 del artículo 70 de la Ley 388 de 1997, como también nos preguntamos, si se violan derechos fundamentales de los expropiados cuando la administración logra la entrega anticipada del bien dentro del proceso expropiatorio sin que exista una urgente necesidad de dicha entrega.

El numeral 5 del artículo 70 de la Ley 388, contiene una seria obligación, que debe cargar la entidad expropiante y es la siguiente:

*“La entidad que haya adquirido el bien en virtud de la expropiación por vía administrativa, adquiere la obligación de utilizarlo para los fines de utilidad pública o interés social 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”<sup>2</sup>.*

Uno de los grandes logros de la Revolución Francesa de 1789, fue el reconocimiento y la protección de la propiedad privada, erigiéndolo a un derecho superior y anterior al Estado y con ello proscribió toda forma de confiscación.

Encontramos diversas acepciones de la palabra expropiar, empero se hace necesario acudir a una autoridad para acercarnos a una definición más acertada de esta expresión, para lo cual consultamos a la Real Academia de la Lengua donde su diccionario define la palabra expropiar de la siguiente manera: Expropiar *“Desposeer de una cosa a propietario, dándole a cambio una indemnización, salvo los casos excepcionales. Se efectúa legalmente por motivos de utilidad pública”<sup>3</sup>.*

Abordando algunos autores del derecho francés podemos decir de la institución de la expropiación, la propiedad y la función social de ésta que:

AUGUSTO COMTE, al desarrollar su doctrina positivista, asigna a la propiedad privada una función social, conforme a la cual el propietario tiene el deber de formar y administrar los capitales con los cuales cada generación prepara los trabajos de la siguiente. La idea es recogida por M. HAURIOU, en cuanto expresa que aun en el más individualista de los derechos, el de propiedad está oculto en el elemento función. Va a hacer LEON DUGUIT, quien proponga en forma directa que la propiedad deja de ser un derecho del individuo y se convierte en una función social, como resultado de la socialización de ella. En su opinión, todo

<sup>2</sup>CONGRESO DE LA REPUBLICA. numeral 5 Art. 70 Ley 388 de 1997.

<sup>3</sup>REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española. Madrid: España-Calpe, 1984.P.622.Tomo III

individuo tiene la obligación de cumplir en la sociedad una cierta función en razón del lugar en que en ella ocupa; en esta forma, el que tiene capital debe hacerlo valer aumentando la riqueza general y sólo será protegido si cumple con esta función<sup>4</sup>.

Estas primeras restricciones al concepto absoluto de derecho de propiedad empiezan a ser acogidas por la jurisprudencia desde fines del siglo XVIII, principalmente en Francia. Primero se admite que el propietario tiene la carga de las obligaciones de vecindad, las cuales consisten en no causar daño a los vecinos; luego se aplican leyes que introducen limitaciones parciales al derecho del propietario, a sea, por razones de seguridad pública (reparación o demolición de edificios), sea por razones de salubridad general (clausuras de establecimiento peligrosos o insalubres), sea por motivos de interés social (leyes de arrendamiento).

La expropiación en Francia, se caracteriza porque en ella intervienen las ramas ejecutiva y judicial del poder público. La administración determina el motivo de utilidad pública y los inmuebles a ser expropiados, y se confía la transferencia de propiedad y la determinación del monto de la indemnización al órgano judicial civil.

La doctrina francesa destaca el hecho de que las garantías expropiatorias reconocen su origen en la tradición revolucionaria del siglo XVIII. Los principios actuales siguen siendo, sustancialmente, los que se contenían en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano: La expropiación requiere de una causa de utilidad pública y previa indemnización (art. 17 D.D.H el C).

El artículo 153 de la Constitución de Weimar da un gran paso adelante cuando declara que: "La propiedad está garantizada por la Constitución. El contenido y el límite del derecho de propiedad son definidos por la ley". Con ello distingue claramente entre el derecho en sí, por una parte, y su contenido y límites, por la otra. El primero tiene plena garantía, los segundos quedan librados al criterio del legislador y son, por consiguiente, modificables.<sup>5</sup>

Estos conceptos contrasta con la aplicación de algunas figuras jurídicas que también, de alguna manera privan del derecho de propiedad a las personas, tales como la extinción de dominio, el comiso y la confiscación de bienes, no siendo estas precisamente formas de expropiar.

---

<sup>4</sup> G. MARIN. Op; p.95 y GEORGE RENARD. La Fonction sociale de la Propriété Privé. Le Point de vue. Paris 1930. P. 14 a 30.

<sup>5</sup>EDUARDO NOVOA MONREAL, (sin año). Evolución del Derecho de Propiedad, México, UNAM



Por muchos siglos el derecho de dominio se ha reputado como un derecho perpetuo, pero sin embargo, con el pasar de los años, este concepto se ha reevaluado dentro de la evolución del derecho, de allí, que se diga que al derecho de propiedad le han nacido ciertas anexidades las cuales le han impuesto nuevas cargas como por ejemplo la función social.

Se hace menester referirnos al trasegar político de nuestro país, que se ha caracterizado por la constante lucha por alcanzar el poder, esto algunas veces con la intención de perpetuar los intereses de algunos poderosísimos grupos económicos que tradicionalmente han existido y que han gozado de gran influencia nacional y otras veces para hacer oposición ya sea armada o pacífica, con la intención de socavar el sistema de gobierno vigente y la década y media transcurrida del año 30 al 46 no fue la excepción.

En la década de los años 30's, la mayoría de la población y el territorio era rural; tras 16 años de gobierno liberal (1930-1946), el mismo que se caracterizó por la agudización del conflicto agrario y la presión campesina en busca de una mejor distribución de la riqueza agrícola basada en la tenencia de la tierra, el gobierno de la época incitó a la sociedad a apoyar una compleja reforma agraria, que evitara el desplazamiento de la población rural a las grandes ciudades. Los esfuerzos progresistas de algunos gobiernos no arrojaron frutos tangibles ya que solo se quedaron en leyes. El famoso gobierno denominado "La Revolución en Marcha" de Alfonso López Pumarejo, en 1936 presentó al Congreso de la República, el proyecto de ley sobre el régimen de tierras, el que posteriormente se convirtiera en la Ley 200 de 1936, y casi coetáneamente se reformó la Constitución Nacional, en relación a la concepción de la propiedad privada, buscándose con ello darle una función social.

La creación legislativa que dio origen a la Ley 200 de 1936, encaja en el desarrollo jurídico del artículo 10 del Acto Legislativo No. 1 de 1936, que reformó la Constitución 1886, concediendo a la propiedad privada una función social, por lo tanto, señaló unos límites al derecho de dominio, trayendo con ello el precepto "*cuando el interés individual entrara en conflicto con el interés público, el particular debía ceder a favor del interés general*".

PABLO BERNARDO ARBOLEDA RAMIREZ, en su artículo científico "*La concepción de la propiedad privada contenida en la ley de tierras de 1936*", señala lo siguiente:

*Entonces pues, podría interpretarse que con la reforma constitucional de 1936, la propiedad adquirió una nueva concepción cual es la de cumplir con una función social, en contraposición a la teoría individualista que imperó en*

*el derecho colombiano. Ahora bien, esta afirmación del concepto de la función social en la propiedad fue plasmado en la ley 200 de 1936, que prescribe en su artículo primero que “se presume que no son baldíos sino de propiedad privada, los fundos poseídos por particulares, entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica (...)”<sup>6</sup>.*

Con lo anterior se puede afirmar que la propiedad privada se empieza a concebir con su nuevo elemento social, a partir de la creación legislativa anteriormente mencionada, la función social de la propiedad solo limita parcialmente la potestad individualista que el dueño tiene sobre ella, llevándola a un escenario de satisfacción de las necesidades del titular del derecho de dominio en consonancia con los de la sociedad.

Las diferentes enmiendas constitucionales y reformas legislativas, le han traído a la Institución de la Expropiación algunos cambios, esto a razón de los diversos pensamientos políticos y sociales que se han venido plasmando en los códigos y más firmemente en la Constitución de 1991.

Como ya lo advertimos, existe un sinnúmero de definiciones de la expresión expropiación, pero nos limitaremos a algunas, no sin desconocer la importancia de las demás no citadas.

#### **Definiciones más frecuentes:**

- Es el ejercicio por medio del cual el Estado despoja a un particular de su derecho de dominio que tiene sobre un bien, por motivos de utilidad pública.
- Es el acto de quitarle a un propietario un bien o cosa que le pertenece.
- Es la renuncia obligada que tiene que hacer una persona, propietaria de una cosa, bajo el pretexto del interés general.

**Definición etimológica:** Etimológicamente la palabra expropiación significa privar a alguien de su propiedad.

**Definición judicial:** Jurídicamente se define como el acto por el cual el Estado por medio de cualquiera de los estamentos que lo integran y mediante el cumplimiento de los requisitos establecidos por la norma, toma el dominio de uno o más bienes determinados de propiedad de una persona.

---

<sup>6</sup> PAULO BERNARDO ARBOLEDA RAMIREZ. (2008). *La concepción de la propiedad privada contenida en la ley de tierras de 1936*. Revista Facultad de Derecho y Ciencia Políticas. Vol. 38, No. 108 / p. 97 – 121. Medellín: Universidad Pontificia Bolivariana.

El catedrático argentino CARLOS F. BALVIN, define la institución de la expropiación “como un instrumento estatal cuyo objeto es la privación singular y con carácter permanente de la propiedad por razones de interés público, garantizándose el contenido económico de ese derecho mediante el pago de una indemnización”.

MAGDALENA IGNACIO, considera que un concepto estricto de expropiación se refiere a la transferencia directa del título de propiedad, que comprende la nacionalización de toda la propiedad privada respecto de una producción, la nacionalización de una industria determinada para crear un monopolio del Estado: La expropiación en gran escala cuando hay toma de terrenos y su distribución en la población no propietaria: y las expropiaciones particulares de un terreno determinado.

La venezolana SAMANTHA SANCHEZ MIRALLES, define la expropiación de marca “como una institución del derecho público, mediante la cual el Estado actúa en beneficio de una causa de utilidad pública o de interés social, con la finalidad de obtener la transferencia forzosa a su patrimonio del derecho de propiedad de un signo distintivo utilizado por un productor o distribuidor para identificar los bienes que fabrica o vende de las de otras empresas mediante sentencia firme y pago oportuno de justa indemnización.

Para JAIRO ENRIQUE SOLANO, “la expropiación se fundamenta en el principio de la prevalencia del interés general sobre el particular para la realización de los cometidos estatales en repercusión del bien común, el cual se hace eficaz, como causa expropiatoria, por motivos de utilidad pública o de interés social, que se materializa con la transferencia forzosa de la propiedad, en cuyo caso el titular del derecho recibe una indemnización, que constituye el reconocimiento o pago compensatorio”.

#### **Otras definiciones:**

La Corte Constitucional, ha querido entrar a distinguir entre las figuras de la confiscación y de extinción del dominio en algunas sentencias, para lo cual definió lo siguiente: (Sentencia C -066 de 1993).

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

*constituyente o legislador. Según el artículo 34 de la Constitución, que establece una de sus formas, tal sanción se aplica como consecuencia, de la adquisición del bien mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro Público o con grave deterioro de la moral social. La declaratoria de la extinción de dominio en este caso requiere declaración judicial”<sup>7</sup>.*

### **Definición de la Corte Constitucional**

Posteriormente en la sentencia C – 227 de 2011, la Corte Constitucional define claramente la expropiación de la siguiente manera:

*Esta Corte ha establecido que la expropiación puede ser definida “**como una operación de derecho público por la cual el Estado obliga a un particular a cumplir la tradición del dominio privado al dominio público de un bien, en beneficio de la comunidad y mediante una indemnización previa**”. Dado que esta es la limitación más gravosa que puede imponerse sobre el derecho de propiedad legítimamente adquirido, la Carta ha rodeado la figura de la expropiación de un conjunto de garantías, entre las más importantes: i. el principio de legalidad, ii. El respeto al derecho de defensa y el debido proceso y, ii. La indemnización previa y justa al afectado que no haga de la decisión de la Administración un acto confiscatorio, expresamente prohibido en el artículo 34 de la Constitución<sup>8</sup>.(Subrayado fuera del texto)*

A su vez el Consejo de Estado en la sentencia dictada dentro del proceso con Radicado número 05001-23-31000-2003-00977-01 del 26 de Julio de 2012 conceptualiza sobre la expropiación de la siguiente manera:

*“En ese orden de ideas, cuando un particular se ve constreñido por el Estado a transferirle una porción de su patrimonio por motivos de utilidad pública o de interés social debidamente determinados por el legislador, tiene derecho al pago de una indemnización de carácter reparatorio y pleno, que comprenda tanto el valor del bien expropiado, como el que corresponda a los demás perjuicios que se le hubieren causado, tal como lo han precisado en forma reiterada la H. Corte Constitucional y el H. Consejo de Estado.”<sup>9</sup>*

A lo largo del presente artículo, se ha afirmado que en Colombia, está reglada la figura de la expropiación judicial y administrativa por declaratoria de utilidad pública, como procedimiento especial, y más precisamente, la primera se adelanta

<sup>7</sup>CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C- 066 de 1993.

<sup>8</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-227 de 2011

<sup>9</sup>CONSEJO DE ESTADO. Sentencia radicado 05001-23-31000-2003-00977-01 del 26 de julio de 2012.

en sede Judicial ante los jueces del circuito, tal como lo contempla el Código de Procedimiento Civil, en los artículos 16 y los artículos 451 s.s., la segunda, la efectúa directamente la administración, sin la mediación judicial.

## 1. EXPROPIACION VIA JUDICIAL

El Código de Procedimiento Civil colombiano<sup>10</sup>, regula el proceso expropiatorio vía judicial, señalando que la demanda debe formularse por la entidad habilitada, siempre y cuando ella haya expedido el acto administrativo que ordene la expropiación, el cual debe ir acompañado del escrito de demanda, otro de los documentos necesarios que acompañan a la demanda es el Certificado de Libertad y Tradición del inmueble objeto de la medida, expedido por la Oficina de Instrumento Públicos del circuito notarial y registro, donde se encuentre el mencionado bien. Ésta acción civil se debe dirigir contra todos aquellos sujetos titulares de derechos reales que tengan sobre el bien a expropiar, como también frente aquellos que consten en contratos inscritos y debe observar el siguiente procedimiento:

**1.1 De la notificación:** Sobre éste asunto cabe señalar que los términos de notificación son demasiado cortos, ya que sólo se cuentan con tres días y si pasados éstos no logra notificarse, es necesario el emplazamiento por edito, por medio de publicación en prensa y radio. Cuando ya han transcurrido los tres días de publicado el edito, sino ha comparecido el demandado se le nombra curador ad-litem y el proceso continua.

**1.2 De las excepciones previas:** Por ser un proceso especial, una de las particularidades que los distingue, es que no admite la formulación de excepciones previas de ningún tipo, pero si se contempla la obligación del juez para pronunciarse de manera oficiosa acerca de la falta de jurisdicción, compromiso o clausula compromisoria, inexistencia o indebida representación del demandante o del demandado, como también ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales.

**1.3 De la sentencia:** Éste proceso como otra de sus particularidades se asemeja al proceso ejecutivo, habida cuenta que luego de trabada la Litis, se dicta sentencia, que ordena continuar con el trámite, por lo tanto luego de la notificación de la sentencia a la que le cabe el recurso de apelación, se ordena la cancelación de todos los gravámenes que caigan sobre el bien y se ordena su avalúo, en el que los peritos se pronunciarán de manera independiente con respecto al valor del bien y la indemnización de perjuicios. Se debe decir que el avalúo el demandado

---

<sup>10</sup>CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL. Arts. 451 a 459.

podrá discutirlo, si con él no se encuentra conforme, por medio de la correspondiente objeción.

**1.4 Del avalúo y la consignación:** Después de haberse surtido el paso anterior se entiende que el avalúo ya está en firme, por lo tanto, la entidad debe consignar el valor del mismo y posteriormente se procederá a la entrega del bien, en diligencia de la que se levantará un acta que servirá de título registrable en la Oficina de Instrumentos Públicos. Como en cualquier otro proceso de similares características, que como éste tiene diligencia de entrega, se puede presentar circunstancias de oposición de un tercero que alegue posesión material o de derecho de retención, pero, esta actuación del tercero no interrumpirá la diligencia de entrega, simplemente faculta al opositor a que en el incidente se le entregue el monto de la indemnización, el valor correspondiente a su derecho si así fuera pertinente, para ello se requerirá del avalúo de peritos.

**1.5 De la entrega anticipada:** Consiste en que si la entidad pública, que en este caso es quien impetra la demanda de expropiación, consigna a órdenes del juzgado de conocimiento la suma correspondiente a una y media veces el valor del avalúo catastral del inmueble comprometido en expropiación, podrá obtener la entrega del bien antes de que se efectuó el avalúo por parte de los peritos. Cabe señalar, que el ejercicio de esta facultad podría ocasionar gran inconveniente a la labor de los peritos, porque una vez que el bien esté en manos de la entidad demandante, ésta por lo general procede a demolerlo o a modificarlo, porque lo que se hace necesario dejar una traza de la situual actual del inmueble al momento de la entrega. Algunos estudiosos de esta norma procesal demandaron la inconstitucionalidad la cual fue resuelta por la Corte Constitucional en la Sentencia C -153 de 1994, en la que la consideró ajustada en derecho.

Como ya lo hemos dicho en repetidas ocasiones la entidad pública, que adelanta la expropiación, tiene una carga impuesta por el legislador, en lo que tiene que ver con la obligación de iniciar las obras sobre el bien expropiado en un tiempo perentorio, no mayor a cinco años, para este caso, para ello la Ley le concede al expropiado un procedimiento sumario y de corto tiempo que puede adelantar frente al Tribunal Superior del Distrito Judicial, Sala Civil, para buscar la revocatoria de la sentencia, si esto sucede, la entidad pública estará obligada por orden judicial a devolver el bien y se le impondrá la obligación de indemnizar los perjuicios causados al expropiado y regresar las cosas al estado previo a la entrega.

Ésta situación jurídica que es generada por el incumplimiento de la obligación por parte de la entidad pública, es la que llamó la atención del Semillero de Investigación IUS GENTUM, y nos ha llevado a la preguntarnos lo siguiente: ¿Cuáles pueden ser los motivos que causan el incumplimiento de la obligación a

cargo de la entidad? ¿Cuáles son los verdaderos términos legales que tiene la entidad para la ejecución de las obras?

**1.6 Del arreglo directo:** Como último punto que corresponde a este procedimiento es el que trae el artículo 18 la Ley 56 de 1981, que plantea una oportunidad de amigable composición frente al proceso expropiatorio, en el cual impone a las autoridades competentes, intentar la negociación y arreglo directo antes de proceder a la expropiación.

Con respecto a lo citado en esta última norma el Semillero de Investigación IUS GENTUM, mediante las actividades de campo pudo constatar el esfuerzo realizado por la Empresa de Renovación Urbana - ERUM, a través de su grupo interdisciplinario para dar cumplimiento de una manera extraprocesal a lo señalado por la ley 56 de 1981, en su artículo 18. Con ello se adelantó el procedimiento de arreglo directo entre las partes, para habilitar luego la competencia de los trámites subsiguientes, para ello la ERUM realiza a través de su grupo interdisciplinario una concientización dentro de la comuna San José, en busca de alcanzar la enajenación voluntaria por parte de los titulares del derecho de dominio de los bienes afectados con la declaratoria de utilidad pública, de igual manera a través de un tercero, en este caso una compañía inscrita en Lonja realiza el respectivo avalúo del bien y posteriormente mediante escrito, el Representante Legal de la Empresa de Renovación Urbana, realiza el ofrecimiento del precio producto del peritaje realizado por la Lonja. Según el artículo 12 de la Ley 9° de 1989, modificado por artículo 60 de la Ley 388 de 1997, señala que frente a este ofrecimiento no procede ninguna acción contencioso- administrativo.

**1.7 Del ofrecimiento:** La oferta que realiza la entidad, impone al inmueble un gravamen denominado afectación, la misma ley 9° de 1989, lo contempla en sus artículos 13 y 37, dicha afectación trae consigo la consecuencia de sacar el bien del comercio inicialmente por un **plazo de tres años prorrogable hasta otros tres**, en caso de vías el **termino máximo es de nueve años**, durante este periodo la entidad deberá efectuar la adquisición del bien; si esto no se lleva a cabo, será de pleno derecho la afectación y el Registrador de Instrumentos Públicos, la cancelará a petición de cualquier persona previa verificación de la situación.

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

Siendo así las cosas, si el arreglo directo que es la parte primogénita del proceso de enajenación, fracasa, entonces procederá el trámite expropiatorio, que se inicia con la expedición de la resolución de expropiación por parte del Representante Legal de la entidad pública. Cabe anotar que en relación con las Entidades Territoriales, no se requiere ni ordenanza para los Departamentos ni acuerdo para los Municipios o Distritos, que autorice la expropiación, lo propio sucede con las áreas Metropolitanas, ahora para cualquier otro tipo de entidad, es necesaria una

autorización expresa del Consejo de Administración o Junta Directiva, que autorice al representante legal a expropiar. Contra esta resolución de expropiación procede el recurso de reposición y aplica el Régimen Especial del silencio administrativo, con esto pasado quince días si no, se ha resuelto el asunto, quedará la resolución de expropiación en firme, y contra ésta procede el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que se resolverá ante el Tribunal Contencioso Administrativo en única instancia, lo mismo sucede si se adelanta el medio de control de simple nulidad.

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

El representante legal de la entidad, es quien presenta la demanda y se siguen las reglas generales previstas en el Código de Procedimiento Civil, incluyendo la regulación de perjuicios que comprende tanto el daño emergente como el lucro cesante y puede terminarse anticipadamente el proceso si el propietario del bien se aviene a la oferta de compra de la entidad, con el avalúo realizado, con actualización según el índice de costos de la construcción de vivienda de ingresos medios que elabora el DANE.

En el proceso de expropiación vía judicial se contempla la entrega anticipada, la cual está prevista en el Código de Procedimiento Civil, como también están determinadas las reglas en caso de devolución del bien. Se tiene claro que la entidad deberá desarrollar en el bien expropiado o entregado anticipadamente el proyecto previsto bien sea directamente o podrá celebrar convenios inter-administrativos o contratos con terceros que adelante los proyectos.

La Ley de reforma urbana 388 de 1997, contempla el trámite expropiatorio vía administrativa. Establece que este trámite se debe adelantar de manera excepcional siempre y cuando no sea posible llevarlo en vía judicial por existir condiciones de urgencia determinadas en los artículos 64 y 65 de esta norma, que imponen que las condiciones de la declaratoria sean autorizadas por el Concejo Municipal o Distrital o la Junta Metropolitana.

El trámite expropiatorio vía Administrativa, siempre se debe iniciar con la expedición de un acto administrativo, el se cual notifica a los titulares de derechos reales sobre el inmueble. La oferta de compra, después de que esté plenamente ejecutoriado el acto se procede su inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

**1.8 Contenido de la Resolución de Expropiación:** El artículo 68 de la Ley 388 de 1997, preceptúa, que la resolución de expropiación contendrá la identificación del 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 real sobre el trámite expropiatorio, así como los recursos gubernativos procedentes contra la resolución.

Si observamos los requisitos que debe contener la resolución de expropiación están taxativamente determinados en la Ley, los cuales la administración debe cumplirlos fielmente al momento de expedir dicha resolución, so pena de incurrir en una causal de nulidad del acto administrativo.

Contra esta resolución de expropiación, al igual que en el procedimiento judicial, procede el recurso de reposición y opera el silencio administrativo negativo luego de vencido el termino de diez días, sin que se hubiese resuelto. Incluso si no, se interpuso recurso, se inscribirá en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, previa demostración del retiro de la suma indemnizatoria o la demostración de su consignación, copia de la cual debe remitirse al Tribunal Contencioso Administrativo competente, dentro de los diez días siguientes. Luego del mencionado registro en la Oficina de Instrumentos Públicos, se procederá a la entrega del bien expropiado, para lo cual la entidad podrá requerir a las autoridades de policía competentes.

**1.9 Del pago de la Indemnización:** El pago es requisito *sine qua non*, la expropiación producirá efecto alguno y la entidad debe nuevamente surtir el trámite de manera completa, así lo contempla el numeral 4 del artículo 69 de la Ley 388 de 1997. De la misma manera, la entidad cuenta con un **plazo de tres años**, para ejecutar el proyecto o la obra prevista, para lo cual el propietario podrá solicitar al Tribunal Contencioso Administrativo, mediante un proceso abreviado la verificación de la realización de la obra y se proceda a ordenar la devolución del bien y el valor correspondiente a devolver a la entidad descontado la indemnización de perjuicios correspondientes.

**Lo anterior nos conduce a deducir que la Institución de la expropiación vía administrativa, conlleva consigo un control judicial a dicha actuación, en el artículo 71 y s.s. de la Ley 388 de 1997, permite al particular controvertir la legalidad de este acto administrativo (resolución expropiatoria), como también su trámite e incluso el monto de la indemnización dentro de los cuatro meses siguiente a la ejecutoria de dicha resolución, en primera instancia se adelantará frente al Tribunal Administrativo.**

En el eventual caso que la sentencia de segunda instancia del Consejo de Estado, ordenara la revocación de la expropiación, se tendrá que suspender toda actuación que adelante la entidad pública expropiante, como también se fijará el

monto de la indemnización correspondiente, permitiéndose descontar las sumas recibidas o incluso ordenarse nuevos pagos si los perjuicios fueren mayores.

Finalmente, observamos con gran preocupación el estado de alta vulnerabilidad en que se encuentra la Alcaldía de Manizales, representada por la Empresa de Renovación Urbana – ERUM - frente al posible incumplimiento en que podría incurrir, respecto de la obligación de ejecutar el proyecto o la obra prevista en un plazo no mayor a tres años o cinco años dependiendo de tipo de expropiación adelantada, so pena que cualquier propietario podrá solicitar al Tribunal Contencioso Administrativo o al Tribunal Superior del Distrito Judicial, Sala Civil, respectivamente, mediante un proceso, ordenar la verificación de la no realización de la obra, con el agravante de que sea obligada la Administración Municipal, a la devolución del bien y el valor correspondiente a la indemnización por los perjuicios ocasionados al expropiado. Con respecto a los dineros que debe devolver el propietario expropiado a la administración, éste podrá descontar el valor de la indemnización o incluso buscar que se ordene nuevos pagos, si el valor de los perjuicios fueren mayores al precio recibido. Esta situación que pone en gran riesgo el futuro del Macro-proyecto San José y porque no decirlo los recursos del Municipio, es justo lo que el Semillero de Investigación IUS GENTUM, busca poner en conocimiento a través de este trabajo de investigación a las diversas autoridades administrativa, y Judiciales responsables de las operaciones expropiatorias.

Así las cosas, la administración en ejercicio de su poder constitucional y legal, que ejerce a través de la expropiación judicial, desde hace tiempo viene adelantando varios proceso expropiatorios, a predios de propietarios que se han opuesto a la enajenación voluntaria, pero por lo que hemos observado a través del análisis hecho a tales procesos son pocos los avances que se observan en los diferentes despachos judiciales (*ver recuadro estadístico*), como consecuencia de esto en el futuro podría incurrir la administración en un incumplimiento de la obligación antes mencionada. Por eso, una alternativa de solución a este inconveniente que retrasa los avances del proyecto, es la expropiación vía administrativa, siempre y cuando se haga con eficiencia, eficacia y celeridad la ejecución de la obras del proyecto, para no incurrir en un posible incumplimiento del mandato legal.

Nos llena de gran incertidumbre pensar que como están las cosas dentro de la Empresa de Renovación Urbana – ERUM, se podría incurrir en tal incumplimiento de forma involuntaria, por imposibilidad presupuestal, por incapacidad operativa o también podría ser por carecer de una adecuada planificación para un correcto desarrollo del Proyecto de Renovación Urbana.

Con todo lo antes dicho, se hace necesario cuestionarse, si desde el mismo momento en que la administración adquiere el bien en virtud de la expropiación, ya sea por vía administrativa o judicial, adquiere la obligatoriedad de destinar los bienes para los fines que justificaron la expropiación, en este caso, la utilidad pública o el interés social, que fueron los invocados por la administración para justificar el haberle arrebatado el bien al propietario que se negó a enajenarlo voluntariamente; esto no quiere decir otra cosa que, la administración después de haber realizado la expropiación administrativa o judicial, tendrá un término perentorio de tres años para la primera y de cinco para la segunda, contados a partir de la fecha de inscripción de la decisión correspondiente en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, para dar inicio a las obras que cumplirán los fines de utilidad pública o de interés social.



Existen grandes extensiones de terreno que han sido adquiridos por La administración y aún están en desuso.

Cabe señalar que el expropiado podrá solicitar al Tribunal Administrativo de la jurisdicción en que se encuentre ubicado el inmueble la verificación del cumplimiento de dicha obligación a través de un proceso abreviado y la sentencia será inapelable, y si la expropiación fue vía judicial será frente al Tribunal Superior del Distrito Judicial, Sala Civil. Si hubo incumplimiento de la obligación por parte de la administración se hará la inscripción respectiva en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, a fin, de que el demandante expropiado recupere la titularidad del bien, en la sentencia, también se determinará el valor y los documentos de deber que el expropiado deberá reintegrar a la entidad pública si es del caso.

Así las cosas, si la administración incumple la obligación prescrita en el numeral 5 del artículo 70 de la Ley 388 de 1997, se verá obligada a devolver el bien, pero nótese que ésta al tener el bien en sus manos de inmediato lo derriba para evitar que personas inescrupulosas los ocupen de nuevo, operación administrativa que conlleva a que la administración se vea obligada a pagar una indemnización de altísima entidad por todos los daños ocasionados al bien expropiado, y la imposibilidad física de no poderlo devolver en su estado original.

La expropiación en Colombia ha sido una Institución Jurídica con revestimiento Constitucional y más visiblemente desde la misma expedición de la Constitución de 1991, lo que tiene que ver con dicha Institución se puede observar de manera palmaria los pocos cambios que ha sufrido a lo largo de los últimos años.



En la presente imagen se observa como la ERUM después de obtener el predio da la orden para su demolición.

El derecho de propiedad en la actualidad, posee reconocimiento constitucional como derecho fundamental, por eso en la actualidad se puede buscar el amparo vía acción de tutela, toda vez, que se encuentre amenazado o vulnerado por un particular o por el mismo Estado. Una forma de amenaza o vulneración del derecho a la propiedad se podría predicar cuando el Estado representado por la administración pública, no acata el imperativo normativo que ordena utilizar los bienes expropiados para los fines de utilidad pública o de interés social que hayan sido invocados, en un término no superior a los tres años en la expropiación administrativa y cinco para la judicial, contados a partir de la fecha de inscripción

de la decisión correspondiente en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. Ya que la motivación del acto administrativo de expropiación queda sin justificación o motivación alguna, pasando a convertirse en una especie de actuación de hecho de parte de la administración. En consecuencia, la administración, al hacer uso de esta figura jurídica debe observar con sumo cuidado los términos que tiene para la ejecución de las obras en los predios expropiados, evitando con esto futuras complicaciones de diferente identidad que podrían obligarla a la devolución del bien y el pago de perjuicios al expropiado.

Todo lo observado en las visitas de campo a la Comuna San José, nos ha permitido darnos una idea clara de la real situación social que allí se presenta, a evidenciar que las obras públicas contratadas no avanzan, que toda la zona luce en unas condiciones lamentables; que las personas que allí todavía permanecen viviendo, están expuestos a toda clase de peligros, convirtiéndose en personas mucho más vulnerables, también se puede evidenciar, que han transcurrido varios años después de la declaratoria de utilidad pública y el Macroproyecto de Renovación Urbana es poco lo que ha avanzado

Se nota con facilidad el desorden en la adquisición de los bienes, al hablar directamente con los moradores del por qué se presenta esa situación, ellos expresan situaciones como *“el señor de esa casa no ha querido vender porque le están ofertando muy poco por su casa y él dice que con eso no compra nada”*, otro habitante, refiere que no han querido enajenar su bien porque creen que no les van a cancelar oportunamente el valor del predio, y acotan que si les toca desalojar, no tienen para dónde ir.

Bajo estos presupuesto, adquiere realce el interrogante planteado: será viable la expropiación en la Comuna San José del municipio de Manizales? Los operadores judiciales antes de proferir alguna providencia o de aceptar alguna pretensión de la entidad demandante, como la entrega anticipada de bien a expropiar, deben observar un sinnúmero de elementos obrantes dentro de este fenómeno social, que se presenta alrededor del Macroproyecto de Renovación Urbana de la Comuna San José, de lo contrario, se podría violentar algunos derechos fundamental de las personas que se ven inmersas en un proceso expropiatorio.



La presente imagen muestra las situaciones dificultosas por las que los niños, personas de la tercera edad, discapacitados y la comunidad en general tienen que vivir a diario.

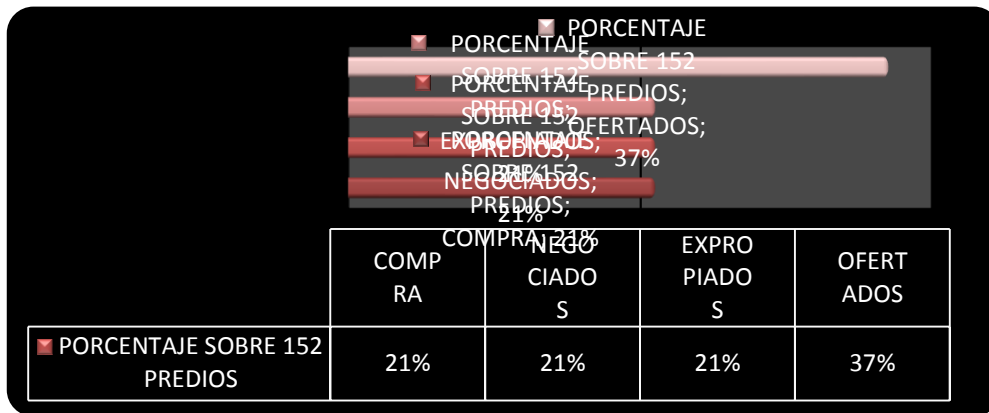
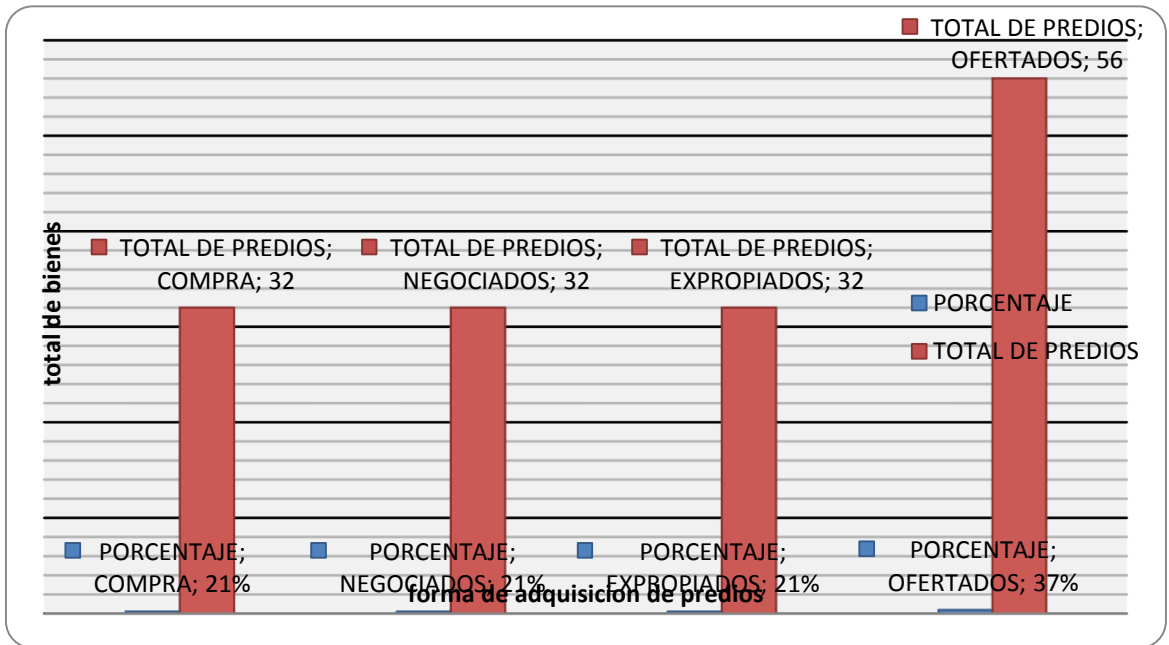
Bajo estos postulados, la expropiación no tiene buen futuro como un mecanismo necesario para que avancen las obras del Macroproyecto, las posibilidades de la Empresa de Renovación Urbana para dar cumplimiento a la obligación contemplada en el numeral 5 del artículo 70 de la Ley 388 de 1997, son muy bajas por obvias razones (falta de una adecuada planeación, insipiente presupuesto, un bajo flujo de caja entre otras), como tampoco procedería la entrega anticipada por las mismas razones expuestas que imposibilitan a la ERUM demostrar la necesidad urgente de obtener el bien de manera anticipada para la ejecución de las obras del proyecto.

Basándonos en datos estadísticos que demuestran cuál es el verdadero estado de los procesos expropiatorios en la Comuna San José, podemos inferir fácilmente que la aplicación de este mecanismo, que es constitucional y legal, no arroja buenos resultados, las causas son múltiples como ya se ha señalado, pero aparte de aquellas, existen otras por parte de la jurisdicción civil, el represamiento de los procesos que se extiende también a los de expropiación, ocasionando con ello, que los procesos expropiatorios vía judicial, se encuentren en los despachos judiciales sin que hasta el momento se cuente con sentencia definitiva a excepción de un proceso, el cual obtuvo sentencia.

Esta situación la podemos observar en las siguientes graficas estadísticas elaboradas por los integrantes del Semillero de Investigación basándose en la información suministrada por la ERUM.



GRAFICA N° 01

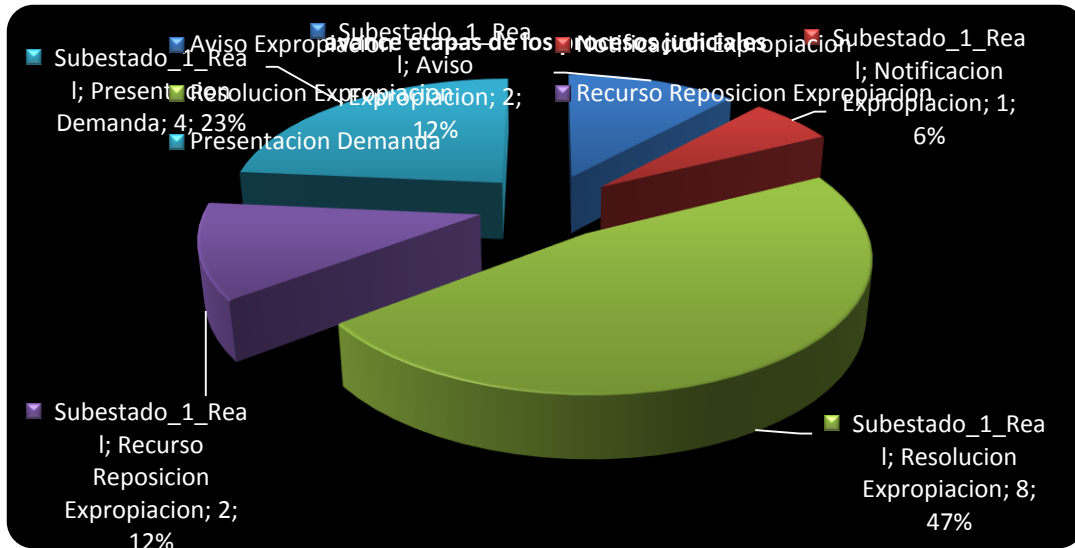
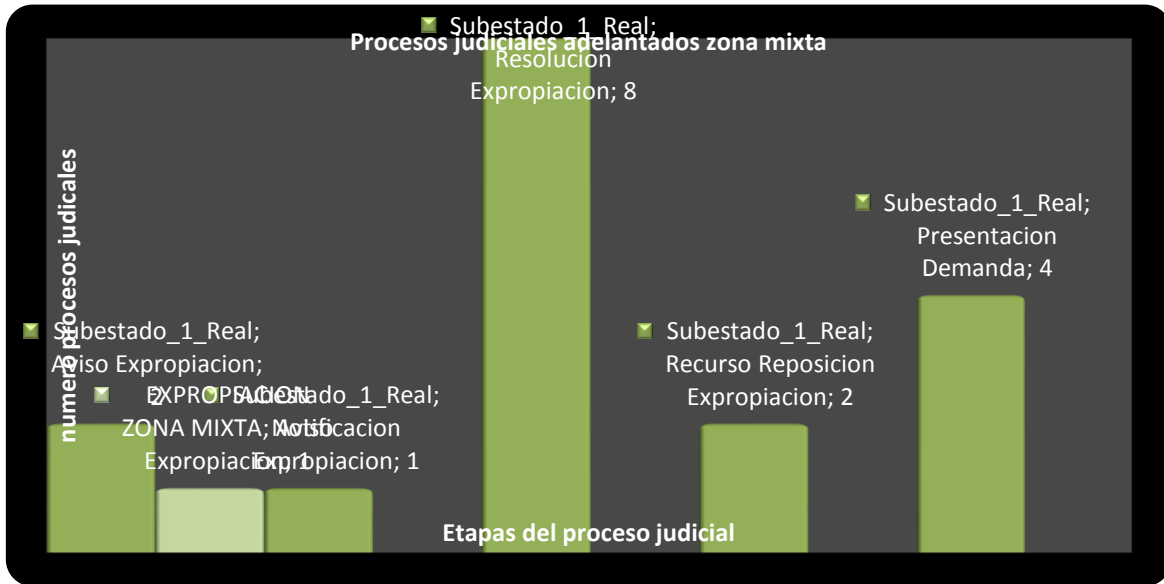


El sector La Avanzada es la zona que se ha denominado dentro del proyecto con el nombre de Unidades de Ejecución 1, 2 y 3, por lo tanto es donde se requiere que la consecución de los predios sea más oportuna, la gráfica nos muestra de manera clara que de un total de predios que se requieren para esta parte del proyecto se han adquiridos muy pocos.





GRAFICA N°3



Esta grafica nos muestra como en la Zona Mixta, las cosas no son tan diferentes a las del sector La Avanzada, se muestra un leve incremento en el ítem **presentación de la demanda**, pero los avances tampoco son significativos.

**Una mirada a la jurisprudencia.**

La Corte Constitucional sede tutela, revisó un fallo proferido por la Sala Civil Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Manizales, el cual había sido impugnado por los accionantes y resuelto por la Corte Suprema de Justicia en el

fallo de Referencia: Exp. 17001-22-13-000-2012-00399-01 de diciembre 12 de 2012. Pronunciamiento que fue de gran ayuda al trabajo de investigación por tratarse de un caso de expropiación en el Macroproyecto San José de la Ciudad de Manizales.

Unos habitantes de la Comuna San José, solicitaron el amparo de los derechos fundamentales a la vivienda digna, mínimo vital y debido proceso, los cuales fueron presuntamente vulnerados por el Municipio de Manizales, la Empresa de Renovación Urbana de Manizales y el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de la misma ciudad, tras haberse ordenado por este último la entrega anticipada del inmueble objeto de una expropiación vía judicial que adelantaba la ERUM.

Uno de los hechos más relevantes que exponen los demandantes es el siguiente:

*“Afirman los y las accionantes que el proyecto ha tenido múltiples inconvenientes y se encuentra suspendido, por lo que solicitan se suspenda la entrega del bien inmueble hasta tanto se inicie el proyecto social, en la medida que se pone en peligro su derecho a la vivienda pues aseguran no tener donde vivir. De otro lado, requieren que se les pague la indemnización dispuesta en el artículo 456 del Código de Procedimiento Civil”<sup>11</sup>.*

Por su parte, el Secretario General de la Empresa de Renovación Urbana de Manizales, mediante oficio remitido a esta Corporación informó acerca del avance del Macroproyecto “San José” en los siguientes términos:

*“Uno de ellos es la **AVENIDA COLON**, que se compone de dos vertientes viales; ramal norte y ramal sur.*

***El ramal sur** se encuentra en su mayor parte construido, dicha vía ya está habilitada para el uso de los ciudadanos.*

***El ramal norte** se encuentra en proceso de ejecución, consta de 315 predios necesarios para la construcción de la vía los cuales están en proceso de enajenación.*

*El segundo proyecto es enfocado en la construcción de vivienda digna para los habitantes de la comuna, es el proyecto **LA AVANZADA PAVIP**, el cual consta de 576 predios de los cuales ya fueron adquiridos 130, dicho suelo será usado para edificar 380 apartamentos que se presupuesta estarán construidos en diciembre de este año.*

---

<sup>11</sup>CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T- 340 de 2013.

*Se planea con la adquisición de los demás predios la generación de suelo que permita la construcción del centro integrado de servicios comunitarios (CISCO).*

*El último proyecto **ZONA MIXTA**, se encuentra pendiente a la construcción de la avenida Colon, posterior a la terminación de esta se edificara el parque recreodeportivo”.*

De otro lado, afirmó que no es cierto que el proyecto Macroproyecto de Interés Social se encuentre suspendido, por el contrario: *“de conformidad con el informe técnico, la demolición del inmueble es urgente, toda vez que el mismo se encuentra ubicado dentro de la zona donde se realizará la construcción de las primeras unidades de ejecución urbanística que comprenden 16 bloques para un total de 380 apartamentos. El contrato al igual que la interventoría fue adjudicado el pasado mes de agosto.”*

Esta acción de tutela fue del conocimiento de la Sala Civil Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Manizales, que resolvió dejar sin efectos la medida provisional de entrega anticipada y negó la tutela.

La parte accionante impugnó la decisión de la Sala Civil Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Manizales.

Posteriormente la **Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de Ref: Exp. 17001-22-13-000-2012-00399-01**, dictada el doce (12) de diciembre de dos mil doce (2012), confirmó el fallo de primera instancia, al considerar que los y las accionantes abandonaron la oportunidad legal para interponer los recursos legales en virtud de lo dispuesto en el numeral 5° del artículo 62 de la Ley 388 de 1997, pudiendo con esto atacar el auto que ordenó la entrega anticipada. La Sala consideró lo siguiente:

*“En cuanto a la entrega anticipada del inmueble, aseguró que la medida no es arbitraria en sí misma, pues deben cumplirse unos presupuestos dispuestos en la norma, como: (i) los motivos de utilidad pública y, (ii) cancelar el 50% del valor del avalúo; aspectos que se encuentran ampliamente demostrados en el caso en concreto. Por consiguiente, decidió confirmar la decisión de la Sala Civil Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Manizales.”<sup>12</sup>*

Por su parte en sala de revisión Corte Constitucional, dispuso:

---

<sup>12</sup> CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA CIVIL. Sentencia de Referencia: Exp.17001-22-13-000-2012-00399-01 de diciembre 12 del 2012.

*En atención a lo expuesto, corresponde a esta Sala de Revisión determinar si se vulneró el derecho fundamental a la vivienda digna, de los y las accionantes al ordenarse por parte del Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Manizales, la entrega anticipada del bien inmueble dentro del proceso de expropiación, sin haberse iniciado la construcción del Macroproyecto de Interés Social Nacional del Centro Occidente de Colombia, San José.*

### **Problema jurídico y planteamiento del caso.**

Blanca Cenelia Estrada Correa, Yolanda Estrada Correa y otros<sup>13</sup>, reclaman la protección de su derecho fundamental a la vivienda digna presuntamente vulnerado por el Municipio de Manizales, la Empresa de Renovación Urbana de Manizales y el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de la misma ciudad, al haberse ordenado la entrega inmediata del inmueble identificado con el folio de matrícula inmobiliaria número 100-2094 dentro del proceso de expropiación, iniciado por la Empresa de Renovación Urbana de Manizales Ltda.

### **CONSIDERACIONES DE LA CORTE:**

*En efecto de los hechos alegados y las providencias judiciales estudiadas se pudo constatar que el 10 de octubre del 2012, el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Manizales ordenó la entrega anticipada del inmueble dentro del proceso de expropiación, situación que motivó a los y las accionantes a interponer acción de tutela, con el fin de evitar la práctica de la mencionada diligencia, en la medida que tal situación constituye una amenaza sobre su derecho a la vivienda digna, pues aseguran no tener donde vivir.*

*De esta manera para las y los actores, la entrega anticipada del único inmueble que reside amerita la interposición de la acción de tutela para proteger sus derechos en juego.*

**Bajo esta perspectiva, para esta Corte es claro que se configuran los presupuestos de procedencia de la acción de tutela a fin de proteger el derecho a la vivienda digna de 9 personas que aseguran no tener donde residir. Si bien la orden de entrega anticipada proviene de un despacho judicial dentro del proceso de expropiación iniciado por la entidad accionada, es evidente que, tal mandato constituye una amenaza para aquellas personas.**

---

<sup>13</sup>CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-340 de 2013. Blanca Cenelia Estrada Correa, Yolanda Estrada Correa, Luis Carlos Estrada Granada, Laura Emilia Estrada Correa, Luis Carlos Estrada De Zapata, Luz Estella Estrada Correa, María Nilse Estrada Correa, Martha Helena Estrada Correa y Luz Estella Estrada De Zapata.

**La acción de amparo fue interpuesta el 02 de octubre de 2012, la diligencia de entrega fue programada para el 10 de octubre de la misma anualidad. Esta Corporación mediante auto del catorce (14) de mayo de dos mil trece (2013) requirió a la entidad accionada para que informara en que fase de construcción se encontraba el Macroproyecto de Interés Social Nacional del Centro Occidente de Colombia, San José. La Empresa de Renovación de Urbana de Manizales, por comunicación remitida a esta Corte informó que: El segundo proyecto es enfocado en la construcción de vivienda digna para los habitantes de la comuna, es el proyecto LA AVANZADA PAVIP, el cual consta de 576 predios de los cuales ya fueron adquiridos 130, dicho suelo será usado para edificar 380 apartamentos que se presupuesta estarán construidos en diciembre de este año.**

Así las cosas, es claro que a la fecha de la interposición de la acción de tutela el Macroproyecto se encontraba a la espera de la adquisición de predios, como el de los y las demandantes, y con mucho tiempo pendiente para ser iniciado, por lo que la medida de entrega anticipada del inmueble a juicio de esta Sala no tenía justificación. Adicionalmente, tenía la potencialidad de poner en peligro el derecho a la vivienda de sus ocupantes; situación que debió ser evaluada por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Manizales antes de emitir la orden.

Ahora bien, las normas legales y constitucionales que regulan el tema de la expropiación consagran que en todo caso la indemnización debe ser previa al traspaso de dominio del bien, sin embargo, las y los peticionarios temen que en la práctica transcurra un lapso considerable de tiempo entre el momento en que se realice la entrega anticipada del bien (10 de octubre de 2012) y el momento en que efectivamente reciban el valor de la indemnización. En este sentido, es lógico para los y las accionantes pedir la suspensión de la entrega anticipada del inmueble, y con ello evitar la amenaza sobre sus derechos y más aún cuando la construcción del macroproyecto no es tan evidente y urgente como así lo entendió el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Manizales al ordenarla.

Bajo el anterior supuesto la Sala debe concluir que en el caso bajo examen, aunque existía una amenaza patente sobre el derecho a la vivienda digna de los y las actores en la medida, en que iban a ser despojados del único inmueble de su propiedad y en el que residían sin ni siquiera haberse iniciado la construcción del macroproyecto de interés social, la Sala encuentra que esta amenaza nunca se realizó.

*En esta ocasión, en lo que tiene que ver con la situación particular de los y las accionantes, la Sala Octava de Revisión encuentra que la sentencia proferida el pasado 17 de mayo, no solo ordena la expropiación del bien inmueble, sino que además fija unos perjuicios a título de lucro cesante y daño emergente, a la luz de lo dispuesto en el artículo 456 del Código de Procedimiento Civil y la jurisprudencia constitucional.*

***Al respecto la Corte ha mencionado: “La indemnización por expropiación debe reconocer daño emergente y lucro cesante... Ahora bien, para la Corte el ejercicio regular y legítimo de la potestad expropiatoria comporta un singular sacrificio de los derechos del afectado, en la medida que vulnera su voluntad para disponer de parte de su peculio. Para reparar tal sacrificio se ha previsto entonces en la Carta una indemnización pecuniaria que equilibra los derechos objeto del daño ocasionado: ubiexpropiatio indemnitas.”<sup>14</sup>***

*En definitiva, si bien es cierto que los y las accionantes acudieron a la tutela a fin de evitar la entrega inmediata del bien, ordenada por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Manizales dentro del proceso de expropiación iniciado por la Empresa de Renovación Urbana de Manizales, pues tal decisión, ponía en peligro su derecho a la vivienda al no tener donde vivir, la vulneración nunca se concretó.*

***Por último, esta Sala de Revisión encuentra que debe ser revocada la sentencia dictada el 12 de diciembre de 2012 por la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, que a su vez confirmó el fallo proferido el 19 de octubre de 2012 por la Sala Civil Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Manizales, que negó la acción de tutela al considerar que las y los actores tenían los recursos legales para atacar el auto que ordenó la entrega anticipada del bien inmueble. Como se estudió previamente, era evidente que sí existía una amenaza, en la medida que al ordenarse la entrega inmediata del bien inmueble de propiedad de los y las accionantes sin ser tan urgente y necesaria como así, lo consideró el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Manizales, se habría podido causar una vulneración del derecho de vivienda de las y los peticionarios pues no tenían donde vivir, aspecto que no fue analizado por los jueces de instancia<sup>15</sup>.***

<sup>14</sup>CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-153 de 1994.

<sup>15</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-340 de 2013.

Esta sentencia nos brinda luces al respecto, cómo una mala planificación en la obras del MACROPROYECTO SAN JOSÉ, puede vulnerar los derechos de las personas que se ven sometidas a un proceso expropiatorio. La ERUM no pudo justificar el por qué se requería de la entrega anticipada del bien. Por esta razón la Corte Constitucional, amparó de cierta manera los derechos tutelados por los actores a través de la acción de tutela, al no encontrar una justificación para que se realizara la entrega anticipada, más aun, que evidenció que las obras en este proyecto se encuentra atrasadas, y que la compra de los predios no avanza al ritmo que debiera avanzar.

Así las cosas, con este precedente jurisprudencial de la Corte Constitucional, la Empresa de Renovación Urbana – ERU, tendrá que enfocarse en una mejor planificación de sus obras, reorganizar la visión que tiene del proyecto, observar muy bien cuáles son los predios que en realidad requiere para la ejecución real de la obras, de lo contrario los futuros proceso expropiatorios judiciales que contengan entrega anticipada del bien, se verán inmersos en futuros amparos constitucionales que degenerarán en mayor atraso al proyecto.

La Ley 388 de 1997, contempla tanto el trámite de negociación directa como el de expropiación judicial y administrativa, por razones de urgencia o motivos de utilidad pública o interés social, siendo muy semejantes al previsto en el Decreto 4628 de 2010, sólo que se reducen los términos de notificación, aunque de manera no muy significativa, teniendo como principal diferencia la competencia que radica en los concejos para decretar las razones de urgencia. Pero ya se ha visto en la Sentencia T-340 de 2013, como las razones sean una u otras que esgrime la administración para la declaratoria de utilidad pública, deben ser objetivas y ciertas, y no se debe limitar a enunciarlas como simples postulados.

En consideración a este precedente judicial, “que la entrega del bien si sea urgente y necesaria”, la administración ya no sólo debe cumplir la obligación contemplada en el numeral 5 del artículo 70 de la Ley 388 de 1997, sino que también debe demostrar que necesita el bien a expropiar de manera urgente para dar inicio a las obras que dieron origen a la declaratoria de interés público, con esto se quiere decir, como se deduce de la sentencia en mención, que no puede ser cualquier bien que un propietario se haya opuesto a la enajenación voluntaria, sino que por el contrario debe de ser ese bien, que sin la adquisición de aquél no se podría iniciar las obras.

El procedimiento de expropiación por ser de carácter especial y excepcional está estrictamente reglado, por lo tanto, se hace necesario por parte del a entidad pública, el debido acatamiento de las normas que rige tal procedimiento expropiatorio, el incumplimiento o inobservancia de las reglas acarrea para la



administración sanciones que podrían ocasionarle pago de compensaciones o indemnizaciones, como en el caso del incumplimiento del plazo que tiene para iniciar las obras en el predio expropiado, tal y como lo contempla el numeral 5 del artículo 70 de la Ley 388 de 1997.

## CONCLUSIONES

Desde la concepción del derecho francés, el derecho de Dominio o Propiedad cada vez es objeto de mayores restricciones, limitaciones e imposiciones, por lo que actualmente se ha convertido en una verdadera carga pública. La Constitución de 1991, a partir del marco de un Estado social de derecho, no sólo ratifica estos límites sino que promueve algunas formas especiales de propiedad, tales como la asociativa y la solidaria. Dentro de las limitaciones al derecho de dominio se encuentran las normas urbanísticas, a través de las cuales no sólo se restringe el uso económico de la propiedad definiendo los usos del suelo y determinando los bienes afectados por su condición de patrimonio histórico, sino estableciendo el marco físico de aprovechamiento del mismo mediante el establecimiento de los lineamientos, y las reglas que permiten armonizar el uso privado con el uso público, a través de la ubicación de los ejes viales, zonas peatonales y demás elementos constitutivos de espacio público.

El sistema jurídico colombiano ha trasegado por diferentes procesos de transformación desde su origen, estuvo influenciado por uno de los logros obtenidos por el liberalismo clásico, como fue el derecho a la propiedad privada, constituyéndose más tarde en un fundamento del Estado Constitucional; pero no podemos apartar de vista el concepto de derecho a la propiedad, que en la actualidad no es absoluto, ya que existen ciertas limitantes que así lo impiden como es la expropiación que limita el libre ejercicio de tal derecho. En un Estado como el nuestro, el interés general siempre predomina por encima del interés particular, no obstante, para que se pueda predicar la legalidad de un proceso expropiatorio, éste debe estar precedido por una declaración de utilidad pública o de interés social, emanada de una entidad competente, sin ésta declaratoria cualquier tipo de expropiación, sería un ejercicio abusivo de poder de la administración.

**Este trabajo dedicó su mayor atención al estudio del funcionamiento de la expropiación vía judicial, enfatizando en la necesidad y pertinencia de la utilización de la expropiación vía administrativa en la Comuna San José, teniéndose en cuenta que la vía administrativa es una alternativa legal y plenamente constitucional que ayudaría de buena manera a evitar congestionar mucho más los despachos judiciales de la jurisdicción civil y a su vez contribuiría de manera significativa para que el Proyecto de Renovación Urbana en la Comuna San José, saliera del embrollo en que actualmente se encuentra, aplicándole la dinámica que requiere para que el proyecto tenga un desarrollo ágil y eficiente conforme a los principios de la función pública.**

La expropiación administrativa, es un mecanismo ágil y expedito que permite que la administración pública, haga uso de esta herramienta de una manera diligente, optimizando los distintos mecanismos que la ley pone a su alcance, para que pueda cumplir sus cometidos de una manera ágil eficaz y oportuna; permitiendo que en virtud de este instrumento se puedan adelantar de una manera rápida la expropiación de los diferentes inmuebles afectados con la declaratoria de utilidad pública y que de paso los propietarios que se han opuesto a la enajenación voluntaria, no obstaculicen el inicio, desarrollo, organización y lógica de la ejecución de las obras de construcción que requiere el Proyecto de Renovación Urbana de la Comuna San José de la ciudad de Manizales.

Al hacer uso la administración pública de la figura de la expropiación, ésta se obliga a poner todo su empeño, responsabilidad y disciplina, que le permitan iniciar las obras de construcción en los terrenos de los inmuebles expropiados, esto con el objeto de evitar caer en un incumplimiento de la obligación contemplada en el numeral 5 del artículo 70 de la Ley 388 de 1997, ya que al inobservarse la norma, la administración se verá obligada a devolver el bien al expropiado, con su debido pago de la indemnización de perjuicios que se le hayan podido ocasionar a éste, que en cualquier caso podría superar el monto pagado como indemnización al propietario del bien expropiado.

La Corte Constitucional en la Sentencia T-340 de 2013, reconoce una nueva obligación que atañe a la administración pública al momento de solicitar la entrega anticipada del bien dentro del proceso expropiatorio, que consiste en demostrar de manera clara, la urgente necesidad que se tiene de adquirir el bien objeto de expropiación, ya que si no se logra demostrar de manera eficiente tal necesidad, se estaría frente a una flagrante violación al derecho fundamental a la vivienda de las familias afectadas con dicha declaratoria.

Sin el ánimo de satanizar el MACROPROYECTO SAN JOSE, se tiene que decir que el proyecto de reconstrucción del espacio de la ciudad, enfrenta varias dificultades, en primer lugar: La insuficiencia del Plan de Ordenamiento Territorial, en lo que respecta al establecimiento de estrategias integrales en la administración del territorio físico, en segundo lugar: Un marco normativo permisivo, cuyas normas se encuentran sujetas siempre a excepciones en las que impera el uso y aprovechamiento económico de la propiedad por encima de otros valores sociales; y en tercer lugar, la falta de una estructura organizacional adecuada a partir de la cual se pueda generar acciones integrales.

En el esfuerzo por reconstruir el espacio de la ciudad es vital el papel que desempeñen las organizaciones sociales y la comunidad en general; sin embargo, un proceso de transformación en la conciencia colectiva que permita poner en marcha esta iniciativa, constituye un proceso que sólo se puede liderar desde lo público.

La Administración Municipal en cabeza de la Empresa de Renovación Urbana, debe continuar con la ejecución del Macroproyecto San José, para ello debe realizar una especie de reingeniería de gran parte del proyecto, con el objeto de corregir los errores cometidos en tiempos pasados y que hoy reflejan graves consecuencias negativas que entorpecen la ejecución de las diferentes obras que requiere el Macroproyecto.

Si la administración pública, rectifica los errores de planeación ocasionados en lo que va corrido del proyecto y a su vez obtiene las herramientas necesarias para adquirir rápidamente los predios que se requieren con urgencia para la ejecución de las obras, no tendrá ninguna excusa de carácter político, técnico, administrativo ni judicial en los que se puedan amparar para justificar cualquier futura ineficacia en la ejecución de las obras del Macroproyecto San José.

## BIBLIOGRAFIA

Secretaria General del Senado. 2014. Constitución Política.

<http://www.secretariasenado.gov.co/>.

Orlando López Gutiérrez, (2000). Código Civil (4th ed.). Bogotá D.C., Colombia: Legis.

Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Publicada en el Diario Oficial No. 43091 del 18 de julio del año 1997. COLOMBIA.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Octava de Revisión. Sentencia del 13 de junio de 2013. Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos. (Sentencia No. T- 340). Tomada directamente de <http://www.corteconstitucional.gov.co/>

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Plena. Sentencia del 24 de marzo de 1994. Magistrado Sustanciador: Alejandro Martínez Caballero. (Sentencia No. C- 153). Tomada directamente de <http://www.corteconstitucional.gov.co/>

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Plena. Sentencia del 30 de marzo de 2001. Magistrado Ponente Juan Carlos Henao Pérez. (Sentencia No. C-227). Tomada directamente de <http://www.corteconstitucional.gov.co/>.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sala Plena. Sentencia del 24 de febrero de 1993. Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo. (Sentencia No. C- 066). Tomada directamente de <http://www.secretariasenado.gov.co/>.

COLOMBIA. CONSEJO DE ESTADO. Sentencia radicado 05001-23-31000-2003-00977-01 del 26 de julio de 2012.  
DIRECCION DE ESTUDIOS JURIDICOS CAMACOL. (2006). Presidencia Nacional. Respuesta Consulta: No. 0024. Tomada directamente de <http://camacol.co/>.

SOLANO, Jairo Enrique. (2004). *La Expropiación Administrativa*. (1° ed.). Bogotá Colombia. Ediciones Doctrina y Ley.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. 1984. *Diccionario de la Lengua Española*. P.622. Tomo III. Madrid España. Editorial Gredos.

ALEK HERRERA ROBLES. (2003). Límites Constitucionales y Legales al Derecho de Dominio en Colombia. *Revista de Derecho*, p. 57-81. Universidad del Norte Colombia. Tomado directamente de [Http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=85102004](http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=85102004).

PAULO BERNARDO ARBOLEDA RAMIREZ. (2008). *La concepción de la propiedad privada contenida en la ley de tierras de 1936*. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*. Vol. 38. No. 108 / p. 97 – 121. Medellín: Universidad Pontificia Bolivariana.