

LA EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA Y SU JUSTA INDEMNIZACIÓN FRENTE
A LAS OBRAS PÚBLICAS DE INTERÉS GENERAL

DIANA VANESSA QUINTERO CUÉLLAR COD. 3500958

ESTUDIANTE

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
DIRECCION DE POSGRADOS FACULTAD DE DERCHO
ESPECIALIZACION DERECHO ADMINISTRATIVO

BOGOTÁ D.C.

2015

LA EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA Y SU JUSTA INDEMNIZACIÓN FRENTE
A LAS OBRAS PÚBLICAS DE INTERÉS GENERAL

DIANA VANESSA QUINTERO CUÉLLAR COD. 3500958

ESTUDIANTE

ARTÍCULO DE REFLEXIÓN COMO REQUISITO DE GRADO PARA OPTAR POR
EL TÍTULO DE ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO

DIEGO ESCOBAR

DIRECTOR DE TESIS

UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
DIRECCION DE POSGRADOS FACULTAD DE DERCHO
ESPECIALIZACION DERECHO ADMINISTRATIVO

BOGOTÁ D.C.

2015

LA EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA Y SU JUSTA INDEMNIZACIÓN FRENTE A LAS OBRAS PÚBLICAS DE INTERÉS GENERAL

Diana Vanessa Quintero Cuéllar¹

Resumen

La expropiación administrativa es una operación de Derecho Público por medio del cual la administración pública, se hace acreedor de una propiedad privada para el dominio de interés general, previa indemnización al ciudadano que tuvo que soportar dichas cargas públicas. Es así que el presente trabajo tiene por objeto conceptualizar e identificar la Indemnización “Justa”, que permita realizar una reparación al expropiado por su propiedad y cómo puede la administración pública ejecutar las obras necesarias, cumpliendo los requerimientos de una comunidad sin afectar aquellos derechos e intereses del expropiado propiciando el restablecimiento de su condición inicial.

Palabras Claves: propiedad, expropiación, administración pública, indemnización, interés general, expropiado.

Abstract

Administrative expropriation is an operation of Public Law by which the public administration, done creditor of private property for public interest domain, prior compensation to citizens who had to endure such public charges. Thus, this paper aims to conceptualize and identify Compensation "Fair", which allows a repair to their property expropriated and how public administration can perform the necessary work, meeting the requirements of a community without affecting those rights and expropriated interests of promoting the restoration of its original condition.

¹ Abogada egresada de la Facultad de Derecho de la Universidad Militar Nueva Granada, se ha desempeñado como Judicante en la Fiscalía 24 Penal Militar de Brigada en 2013, y en 2015 cursó la Especialización en Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad Militar Nueva Granada.

Correo Electrónico: manecha.ka@gmail.com

Key Words: property, expropriation, public administration, compensation, general interest, expropriated

Introducción

Éste artículo pretende aproximar al lector al concepto de expropiación administrativa, específicamente analizar las consecuencias jurídicas para la Administración Pública y el expropiado, frente a la indemnización a la que tiene derecho. Donde es importante establecer cómo puede la administración ejecutar obras necesarias e inmediatas cumpliendo los requerimientos de una comunidad sin afectar aquellos derechos del expropiado restableciendo el equilibrio de las cargas públicas que tuvo que soportar.

Se busca determinar la evolución Histórico-Jurídico de la Expropiación Administrativa en Colombia, través de la introducción donde se describe el problema de investigación, y resultados a los cuales llegó el investigador, un acercamiento al concepto de propiedad privada y expropiación en Colombia, mostrando la legislación y los diferentes procedimientos. Encontrando en el camino conceptos como interés general, propiedad privada, función social y ecológica entre otras, terminando con el estudio comparativo entre diferentes países y sus legislaciones con Colombia.

Descripción de la propuesta: Se busca tener una aproximación al concepto de indemnización justa, permitiendo un equilibrio en las cargas públicas que tuvo que soportar, mediante el estudio de los procedimientos que están establecidos en la legislación Colombiana, donde se examinarán fenómenos de avalúos y sobre la indemnización justa, apropiada, adecuada o pronta. Para este trabajo se tuvo en cuenta el enfoque cualitativo de investigación, realizando una recolección de datos para proponer la pregunta de investigación, utilizando la forma inductiva para obtener un resultado.

Hipótesis: La administración pública tiene como pilar la protección de los derechos fundamentales de sus asociados. Lo primero es delimitar el concepto justo para la administración que cumpla con los requerimientos del expropiado que se va a ver afectado frente al procedimiento de la expropiación, buscando el equilibrio entre las cargas públicas, segundo hacer los ajustes monetarios necesarios y relevantes frente al bien y a las necesidades dignas que requiere la persona expropiada, aun cuando ésta tenga una carga pública que debe soportar, buscar el proporción de la misma.

1. La propiedad privada en Colombia

En Colombia, los conceptos que se referían a las tierras como propiedad privada o dominio de la propiedad, viene desde la época colonial, pero específicamente el concepto de expropiación se introdujo a partir de las diferentes independencias, más precisamente desde 1821 como señala Solano, J. (2004), que inicialmente la Constitución Política de 1821 habló de la *“expropiabilidad de la propiedad por una necesidad pública”*.

A partir de ese momento se va desarrollando el tema de la propiedad privada a través de las diferentes constituciones y reformas sobre el tema, finalmente, el concepto, se introdujo en la Constitución de 1936, y precisamente en la ley de tierras del mismo año, donde:

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 (...) (Arboleda, P. 2008)

Concepto retomado por la Constitución de 1991 en su artículo 58, el cual fue reformado por el acto legislativo No. 1/1999.

La propiedad privada y demás derechos propios de las personas son respetados y protegidos por el Estado, donde es importante el imperio de los principios y derechos fundamentales como lo consagra la Constitución Política de Colombia en sus artículos 1 y siguientes, derechos que se ven limitados frente al precepto “(...) y la solidaridad de las personas que lo integran y en la prevalencia del interés general” (CN. Artículo 1. P.5).

La propiedad privada es un derecho según el cual una persona que es llamada propietario tiene el uso, goce y disposición de la cosa, lo cual está sujeto a algunas restricciones o límites, constituyéndose en principio como un derecho real, del cual gozan todas las personas que residen en Colombia, tanto nacionales como extranjeros.

Denominación sobre la cual la Corte Constitucional se ha pronunciado mediante la sentencia C-189 de 2006 donde definió al derecho de propiedad como “*derecho real que se tiene sobre una cosa, que faculta a su titular para usar, gozar y disponer de ella, no siendo contra ley o contra derecho ajeno*” (Solarte. 2012. P453).

Aunque se considera que el derecho de propiedad hace que una persona pueda disponer del bien y hacer en él lo que quiera, existen diferentes limitaciones consagradas en la Constitución y en la Ley, “*como las referidas a la función social y ecológica de la propiedad y la prevalencia del interés general sobre el particular*” (Solarte. 2012. P453). Igualmente “*se refiere que el derecho subjetivo de propiedad está limitado por las leyes, no solo se refiere al derecho civil, sino también, a las que impone el derecho público*” (Parada. 2012). Así mismo se hace referencia al interés social.

Diferentes autores han definido la propiedad privada y sus limitaciones en especial cuando se trata del interés social, “*en la enmienda constitucional de 1936 le otorgó a la propiedad el atributo de ser una función social que implica obligaciones, acogiendo, en lo pertinente, el pensamiento doctrinario difundido para la época*” (Solano. 2004. P.67).

El doctrinante Solano (2004) puntualiza lo siguiente sobre el interés social, el cual es:

1. Aquel que, por su naturaleza, le es inherente o propio a la sociedad.

2. Aquel que, en su esencia, le concierne a la colectividad, como agrupación histórico-natural.

3. Aquel que tiene incidencia en la realización de las necesidades colectivas, socialmente sentidas o requeridas. Se efectiviza mediante el intervencionismo del Estado. (P.80)

La propiedad privada, es de carácter absoluto como lo dice Velásquez, “se refiere a que el dueño tiene poderes sobre la cosa dentro de los límites impuestos por la ley y el derecho ajeno” (Solarte. 2012. P455), exclusivo “el uso, goce y disposición del bien, es único del titular, - el *ius atendi, ius fruendi, ius abutendi* -” (Solarte. 2012. P.455) y perpetuo absoluto “entendido en dos sentidos, 1. La propiedad dura tanto como dura la cosa, 2. La propiedad no se extingue por el no uso” (Solarte. 2012. P.453).

En Colombia por mandato legal y constitucional se permite y respeta la propiedad privada de los asociados y del Estado, siempre que la administración no requiera esa propiedad para el interés general por ocasión o motivo de la ejecución de obras públicas, encontrando discrepancias en la misma legislación y jurisprudencia sobre qué valor se debe indemnizar a los asociados afectados con ésta condición, cuando el avalúo comercial o el catastral son desventajosos para el ciudadano, conceptos que se definen como:

En la determinación del valor de los predios obtenidos mediante investigación y análisis estadístico del mercado inmobiliario. El avalúo de cada predio se determinará por la adición de los avalúos parciales practicados independientemente para los terrenos y para las edificaciones en él comprendidos. (Ruíz. 2006. P. 25)

La propiedad privada se ve afectada en el evento de que se requiera para la ejecución de obras públicas de interés general, apareciendo la figura de la expropiación, la cual es entendida como:

La expropiación implica el ejercicio de una potestad, de la cual es titular el Estado Social de Derecho, que le permite, con el cumplimiento de los requisitos constitucionales, quitar la propiedad individual sobre un determinado bien del beneficio del interés colectivo. De conformidad con los preceptos fundamentales, la expropiación común u ordinaria solo se aplica si el legislador, por vía general, ha señalado los motivos de utilidad pública o de interés social; si se ha adelantado un proceso judicial; si se ha pagado previamente la justa indemnización a la que tiene derecho el afectado. (CC Const, C-358/1996, C. Gaviria y J. Hernández).

Así como en Colombia existe la propiedad privada que es tomada como una función social sujeta al interés general, en varios países de Suramérica, también:

PAIS	NORMA	TEXTO
Argentina	Constitución Política de Argentina/ 1853 (reformas 1860, 1866, 1898, 1957)	“Art. 17.- la propiedad es inviolable y ningún habitante de la nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en la ley (...)”
Bolivia	Constitución Política de Bolivia/1967.	“Art. 7.- A la propiedad privada, individual o colectivamente, siempre que se cumpla con una función social. Art. 22.- Se garantiza la propiedad privada siempre que el uso que se haga de ella no sea perjudicial al interés colectivo”
Brasil	Constitución Política de Brasil/1988	“Art. 5.- Se garantiza el derecho a la propiedad. La propiedad atenderá a su función social”.
Perú	Constitución Política de Perú/ 1993.	“Art. 2.- Toda persona tiene derecho: (...) 16. A la propiedad y a la herencia. Art. 70.- El derecho de propiedad es inviolable. El Estado lo garantiza. Se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de la ley (inciso 1, ad initio) (...)”
Uruguay	Constitución Política de Uruguay/ 1966.	“Art. 32.- La propiedad es un derecho inviolable, pero sujeto a lo que dispongan las leyes que se establecieron por razones de interés general.”

Tabla No. 1 (Solano. 2004. P.407-408)

Así como en los países mencionados en la Tabla No. 1, se respeta la propiedad privada al particular, también se observa que ese derecho está limitado a que la propiedad requerida para el desarrollo de obras públicas, sea para el bienestar de una comunidad determinada.

Existe la idea que al poseer un bien, es decir, ejercer sobre ese bien la propiedad, se tiene el derecho de hacer con él lo que el propietario quiera, pero como lo supra, hay límites dados por la Constitución y la Ley que no lo permiten, como las ya señaladas, y también *“tratándose de la propiedad urbana (o de la propiedad de*

bien inmueble en general) no es cierto, pues bien puede una entidad pública expropiar dicho predio lo cual no le permite disponer libremente del derecho de dominio” (Solarte. 2012. P.453).

Así mismo, todo lo anterior responde al hecho de que en un país como Colombia y los mencionados, prevalece el interés general sobre el particular, además es evidente que la propiedad privada debe estar inmersa en la utilidad pública:

Ley 388 de 1997, Art. 63 Se considera que existen motivos de utilidad pública o interés General para expropiar por vía administrativa el derecho de propiedad y los demás derechos reales sobre terrenos e inmuebles, cuando, conforme a las reglas señaladas por la presente ley, la respectiva autoridad administrativa competente considera que existen especiales condiciones de urgencia, siempre y cuando la finalidad corresponda a lo señalado en el artículo 58 de la constitución política de Colombia [...] (Santofimio. 2004. P. 535-536)

2. Un acercamiento a la Expropiación en Colombia

La Expropiación es una institución de derecho público, que permite al Estado por medio de la administración pública el dominio de un bien que le pertenece a un particular administrado, quien sufre la carga pública la cual puede soportar, pero cargas que deben ser resarcidas por medio de una indemnización previa, justa y pronta.

Figura que nace frente a la necesidad que tienen los municipios y distritos para desarrollar actuaciones urbanísticas u obras públicas que se acoplen a las necesidades de la comunidad, todo esto en el marco del crecimiento del Estado, y el acoplamiento de los Planes de Desarrollo a las necesidades de la población.

Es frente a esa necesidad que nace la Expropiación la cual se da cuando es necesaria la propiedad que le pertenece a uno de los asociados para desarrollar políticas u obras públicas que benefician a la población en general, donde ésta figura implica el ejercicio de una potestad, de la cual es el Estado el titular, con los diferentes procedimientos y requisitos, detentar la propiedad individual de determinado bien para el beneficio general.

Es necesario hacer la distinción entre la expropiación y la enajenación forzosa en pública subasta, donde la segunda responde a la necesidad de tomar terrenos

urbanizables o terrenos y bienes urbanizados sin construcción para ponerles un uso, respondiendo al artículo 52 de la Ley 388 de 1997, y haciéndose en el caso de incumplimiento de la función social de la propiedad.

La expropiación administrativa es la facultad que tiene la administración pública para obtener legalmente el dominio de uno o varios bienes, cuando no se ha podido llegar a un acuerdo de enajenación voluntaria con el titular de los mismos. Antes de proceder con la expropiación administrativa, la administración debe hacer una oferta de compra en la que señalará el precio del bien, e indemnizar al afectado. *(Solarte. 2012. P470-471)*

Así mismo, en Colombia existen dos tipos de Expropiación que aunque cumplen un mismo fin tienen diferentes procedimientos, la primera es la Expropiación Judicial la cual se hace para coadyuvar por medio de sentencia judicial, la decisión de la administración que ordena previamente la expropiación de un bien.

La segunda es la Expropiación Administrativa que es aquella que se realiza por medio de un acto administrativo con previa indemnización al dueño de la propiedad a expropiar, y con el objeto de utilidad pública, para el interés general, público o social.

La Expropiación Administrativa cumple con tres pilares fundamentales para poder existir, según el Consejo de Estado:

- El Principio de Legalidad, para que se dé la transparencia en todo el trámite y se le garanticen los derechos del particular o particulares expropiados.
- Efectividad del Derecho de Defensa y Debido Proceso, para que el expropiado tenga la efectividad del derecho de la Defensa, es decir para que durante el proceso cuente con la asesoría, y también que se tenga las garantías de un proceso, cumpliendo con todo el procedimiento.
- El pago de una indemnización, evitando así que la actuación de la administración no se convierta en un acto confiscatorio.

Las autoridades competentes para llevar a cabo la expropiación administrativa:

Según el artículo 59 de la Ley 388 de 1997, además de los dispuesto en otras leyes vigentes, La Nación, las entidades territoriales, las áreas metropolitanas y asociaciones de municipios, podrán adquirir por enajenación voluntaria o decretar la expropiación de inmuebles, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixtas asimiladas a las anteriores, de los órdenes nacional, departamental y municipal. (Solarte. 2012. P.474)

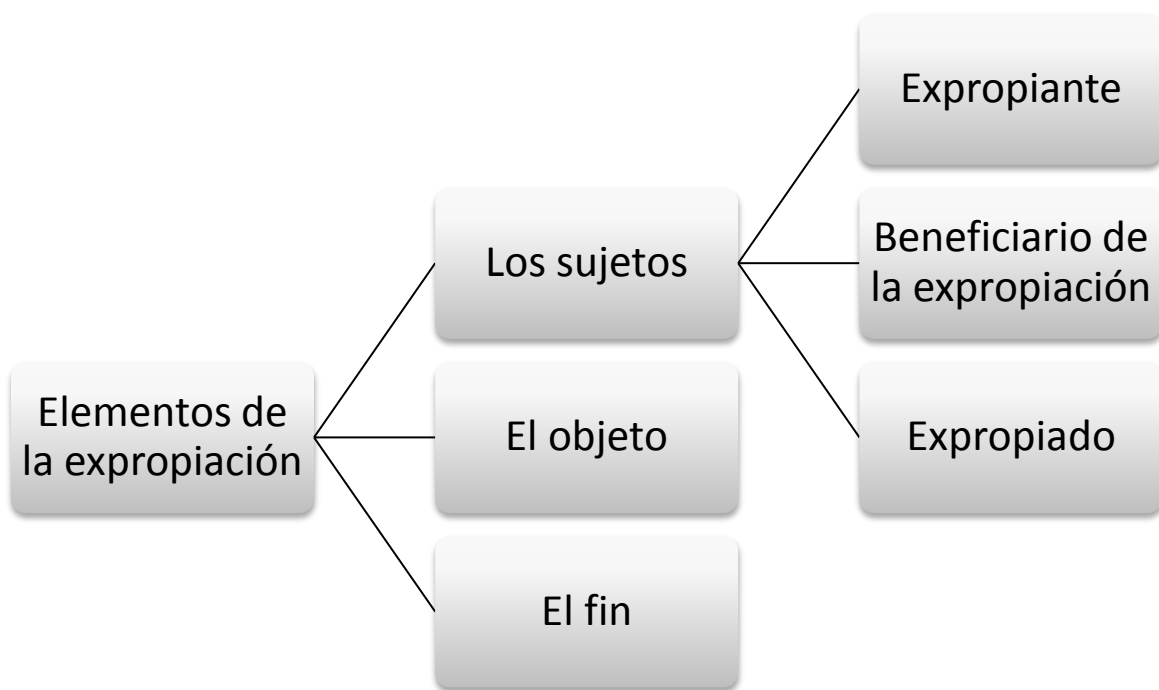
Es importante hacer una diferenciación de la expropiación administrativa y la expropiación judicial, ya que aunque las dos busquen que la administración adquiera un bien para uso público o que cumpla con una función social, tienen diferentes procedimientos y momento de su ejecución:

EXPROPIACIÓN JUDICIAL	EXPROPIACION ADMINISTRATIVA
Su fundamento en legales se basan en los decretos 1400 y 2019 de 1970, los cuales incluyeron en expresamente el procedimiento de expropiación, tratando de unificar a través de sus contenidos los distintos procedimientos civiles hasta entonces vigente.	Tal como estaba sería actualmente, tiene su fundamento legal en la ley 388 de 1997, que prevé distintos mecanismos tendientes a limitar y/o poner fin a la propiedad privada en cabeza del particulares, sobre las bases de utilidad pública e interés social.
Da lugar a un procedimiento legal que culmina con la sentencia que ordena la adquisición forzosa en bien en beneficio de la entidad que decretó la expropiación.	Origina un procedimiento legal de carácter administrativo, determinándose tal condición desde el momento mismo en que se inicia el proceso.
A partir de la constitución de 1991, la forma judicial de expropiación corresponde a la venta forzosa de un bien a favor del estado, obtenida por sí o a través de sus agentes y mediante sentencia judicial.	La expropiación administrativa constituye una modalidad prevista en la carta de 1991 y desarrollada específicamente a través de la ley 388 de 1997.
Se aplica en caso específico legalmente previstos, respecto de los cuales en la actualidad se tienen en cuenta las causales de utilidad pública en interés social previstas en la ley 388 de 1997 artículo 58.	Además de las causales de utilidad pública e interés social previstos en el artículo 58 de la ley 388 de 1997, este tipo de expropiación se aplica bajo especiales motivos de urgencia a juicio de la administración, siempre en consonancia con dichas causales.
Tiene validez tratándose de expropiaciones urbanas y rurales.	Sólo se aplica para expropiaciones urbanas.

Tabla No. 3 (Quintero y Ospina. 2005. P.35)

De tal manera que, mientras la expropiación administrativa se da por medio de un acto administrativo el cual ordena que un bien en manos particulares, pase a ser de dominio público, esto con una indemnización establecida en el procedimiento legal, y la expropiación judicial se da con una sentencia judicial dictada por un Juez de la República donde trata lo señalado en el acto administrativo fijado por la autoridad correspondiente.

Los elementos de la expropiación son:



Mapa conceptual No. 1 (López-Nieto. 2007. P.79-87)

Como se observa en el mapa anterior, tenemos tres tipos de sujetos, los cuales se van a exponer de la siguiente manera: el expropiante es quien tiene la propiedad para ejercer la expropiación, en Colombia hablamos que es el Estado por medio de la administración pública; el segundo es quien representa el interés social base de realizar el procedimiento y el último sujeto es el sujeto propietario del bien.

3. Antecedentes de la propiedad privada y la expropiación en Colombia

En Colombia, los conceptos que se referían a las tierras como propiedad privada o dominio de la propiedad, viene desde la época colonial, pero específicamente el concepto de expropiación se introduce a partir de las diferentes independencias. Solano Jairo (2004), señala que inicialmente la Constitución Política de 1821 habló de la *“expropiabilidad de la propiedad por una necesidad pública”*.

A partir de ese momento las diferentes constituciones políticas han establecido diferentes conceptos para referirse a la propiedad privada y la expropiación *“Constitución de 1830 estableció de interés público; entre 1832 y 1943 por pública necesidad; en 1853 uso público; la Ley Fundamental de 1858 estableció por graves motivos de necesidad pública”* (Solano. 2004. P.7), ésta última concepción logró institucionalizar el concepto de Expropiación el cual fue usado a partir de ese momento y en las Constituciones de 1863 y 1886 hablaba de *“por grave motivo de necesidad pública”* (Solano. 2004. P.7) y *“Por graves motivos de utilidad pública”* (Solano. 2004. P.7).

Finalmente, el concepto de que la propiedad privada debe cumplir una función social, y la expropiación debe hacerse por el interés general, donde éste prevalece sobre el particular, se introdujo en la Constitución de 1936, concepto retomado por la Constitución de 1991 en su artículo 58, el cual fue reformado por el acto legislativo No. 1/1999, y en la actualidad se aplica la ley 388 de 1997 la que le da la potestad al Estado para realizar la expropiación.

4. Marco Teórico

La expropiación es una figura que busca ejecutar los fines esenciales del Estado, por medio de la TEORIA DE LOS FINES DEL ESTADO, podemos ver desarrollada esta institución, como mecanismo administrativo y judicial que posibilita la conciliación entre el derecho del particular, teoría desarrollada en el texto prácticas administrativas – judicial-excepcional- sui géneris, cuya autoría es del señor Jairo Enrique Solano Sierra, quien señala que esta figura *“es usada por el*

Estado para el cumplimiento de los fines del estado”(2004. P35), a pesar de la propiedad privada y con una indemnización por parte del Estado.

Ex praedictis, queda claro que la expropiación es una figura importante para poder realizar los fines del Estado, pero también para que se aplique ésta institución, es importante realizar una indemnización previa, lo que permite que el particular expropiado tenga un equilibrio de cargas públicas, aquellas que le tocó soportar para el interés general.

5. Derecho Comparado

Inicialmente se analizará la figura de la expropiación en la Ley 388 de 1997, la cual da las pautas para realizar el procedimiento en Colombia, comparando esto con la República de Costa Rica con la Ley No. 7495 de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, Los Estados Unidos Mexicanos Ley de Expropiación 25 de Noviembre de 1936, del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, y la República Italiana con la Ley fundamental de 1865 y la Ley del 22 de octubre de 1971 “Legge sulla casa”.

La República de Costa Rica es un país centroamericano organizado en república presidencialista y democrática, donde cada individuo tiene derecho a la propiedad privada con el limitante de la necesidad pública, que implica una indemnización justa a favor del expropiado, y se hace para adquirir los predios que son necesarios para desarrollar obras públicas, donde solo procede la expropiación hasta después de que el Estado haya depositado el monto del avalúo al propietario.

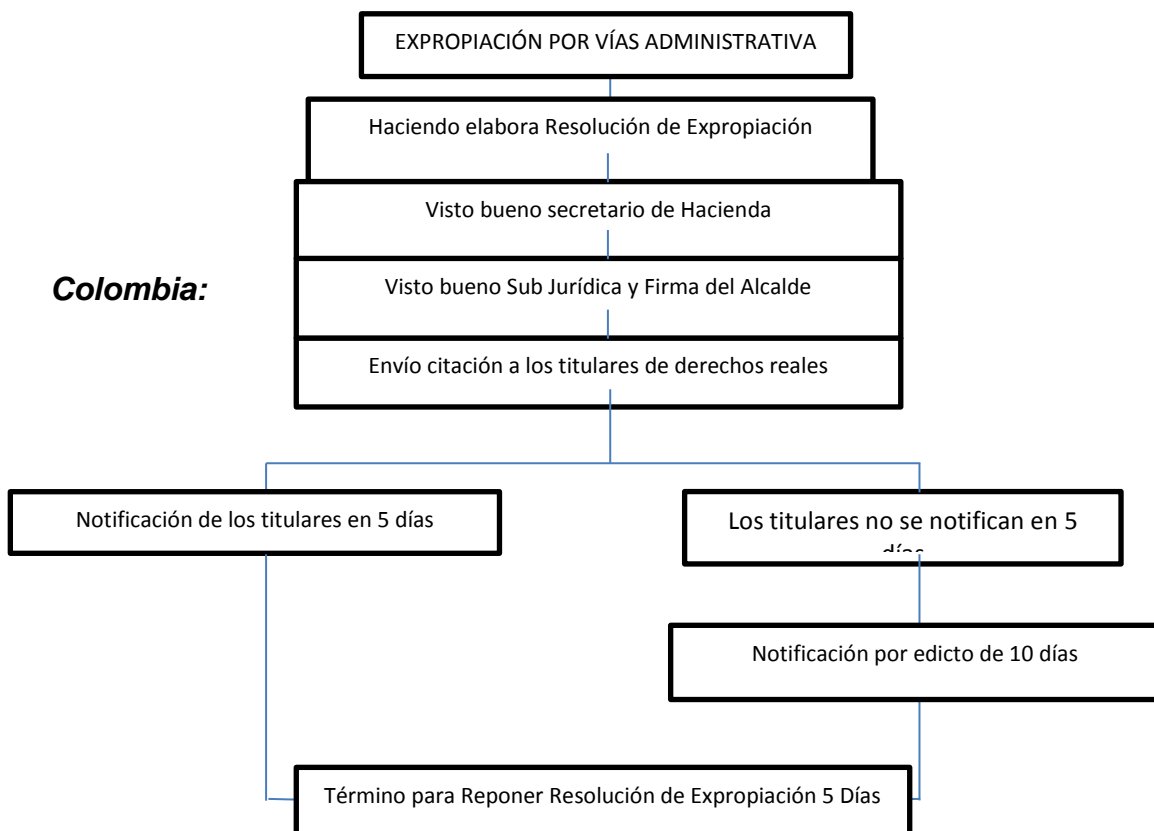
Los Estados Unidos Mexicanos, es una república democrática representativa y federal, donde la figura de la expropiación es:

Expropiación (forzosa) es cualquier forma de intervención administrativa que implique la privación singular de la propiedad privada o derechos o intereses patrimoniales legítimos, acordada imperativamente, en virtud de una causa de utilidad pública o interés social, y que conlleva la correspondiente indemnización (García. 2000. P. 6)

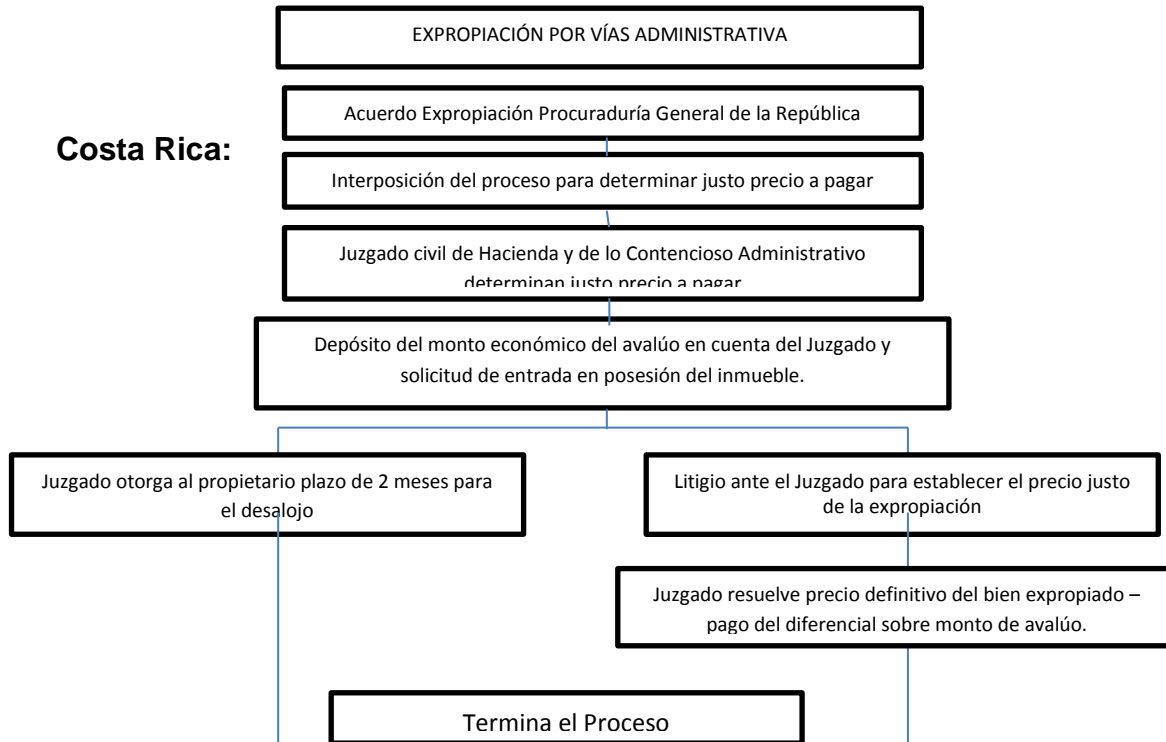
La República Italiana es un país soberano que hace parte de la Unión Europea, organizada en un sistema republicano parlamentarista con democracia representativa, y donde la constitución protege la propiedad privada con la limitante de interés general.

Aunado a lo anterior se tiene que en México así como en Colombia, Costa Rica e Italia, se respeta la propiedad privada sobre un bien hasta que se hace necesario que el Estado ejerza un acto soberano que *(Revista UNAM)* “*implica una compensación al particular por privarlo del derecho de propiedad sobre un bien, que se distingue esencialmente de la confiscación y del decomiso porque en éstos no se otorga indemnización alguna*”. (P. 14).

A continuación los procedimientos para llevar a cabo la expropiación administrativa en Colombia, Costa Rica, México e Italia:

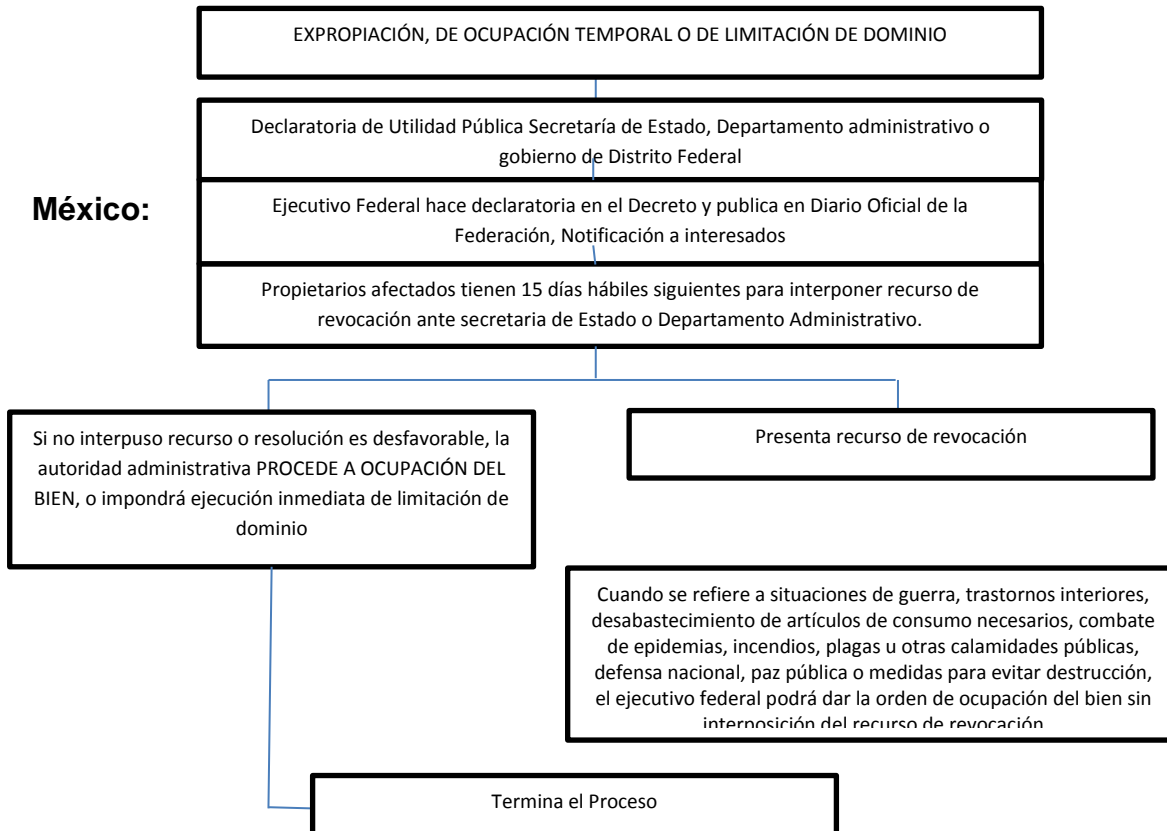


Costa Rica:

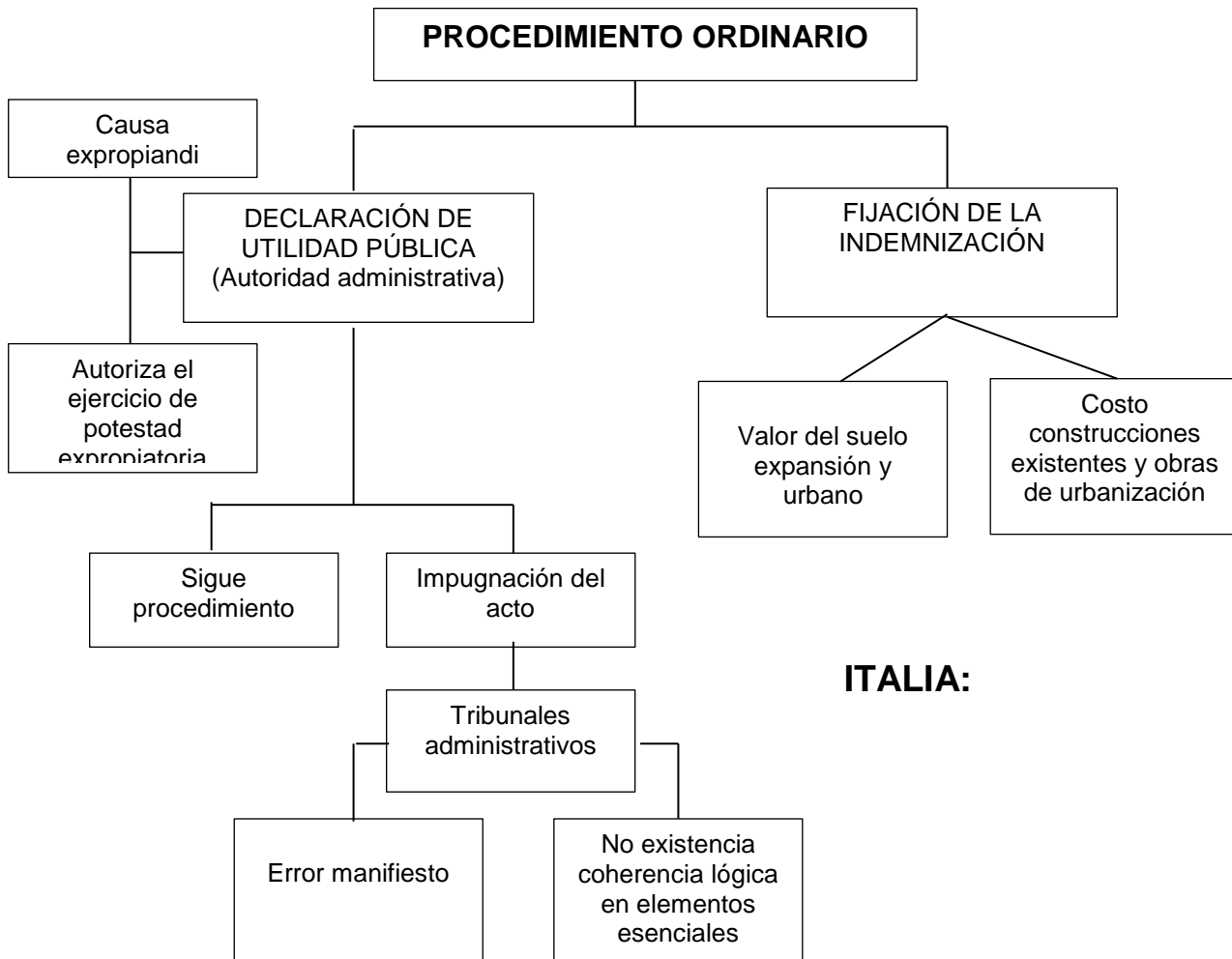


Mapa Conceptual No.3 (<http://www.cnc.go.cr/content/expropiaciones/expropiaciones.html>)

México:



Mapa conceptual 4 (<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2762/4.pdf>)



ITALIA:

Mapa Conceptual No. 5 (Baño. 1990. P.207-208)

A continuación se analizará la forma de realizar las indemnizaciones en caso de Expropiación en los países de Colombia, Costa Rica y México:

	COLOMBIA	COSTA RICA	MEXICO	ITALIA
Concepto	La indemnización debe ser justa, apropiada, adecuada o pronta. Y Debe ser previa. (CC Const, C-227/2011, J. Henao),	Pago previo de una indemnización que represente el precio justo de lo expropiado.	Implica una compensación al particular por el bien expropiado.	La indemnización se da por valor agrícola del suelo.

Legislación	Artículo 58 Constitución de 1991; Sentencia C-227 de 2011;	Ley No. 7495 de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica	Ley de Expropiación 25 de Noviembre de 1936, (Congreso de los Estados Unidos Mexicanos ²)	Ley 22 de Octubre 1971.
Monto	Será del avalúo comercial, hecho de contado o el pago entre el 40% y un 60% del valor al momento de la adquisición voluntaria el valor restante en 5 contados anuales sucesivos o iguales, con interés anual igual al interés bancario vigente en el momento de adquisición voluntaria. (Congreso de la república. Ley 138 1997. Artículo 67	Se consideran solo los daños reales permanentes, no los futuros ni expectativas de derecho.	Será equivalente al valor comercial que se fije sin que pueda ser inferior, en el caso de bienes inmuebles, al valor fiscal que figure en las oficinas catastrales o recaudadoras.	Se da de mutuo acuerdo: mejora del 50 por 100 de la indemnización fijada.

Tabla No. 2

Como se puede observar en el cuadro anterior, en los tres países, hay ciertas pautas para realizar dicha indemnización, pero Colombia a diferencia de Costa Rica y México, hace falta un sistema general o tipo que se pueda utilizar en el momento de realizar una indemnización “justa”, frente a un caso en particular.

6. Resultados y/o Discusión

Se presentaron diferentes puntos de discrepancias, conceptos que aclarar antes de poder seguir con la investigación, entre ellos la diferencia entre la Expropiación Judicial y la Administrativa, los cuales aunque busquen lo mismo, tienen procedimientos diferentes para su conocimiento.

Pues mientras que la expropiación administrativa se hace por medio de un acto administrativo, donde el Estado por medio de la administración pública establece

² Ver Ley de expropiación de 1936 Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.

las condiciones por medio de las cuales se va a realizar la expropiación, estableciendo el predio preciso y el valor de la indemnización a pagar, siempre y cuando se llegue a un acuerdo con el administrado afectado por la medida, buscando el equilibrio de las cargas públicas. En cambio, la expropiación judicial es aquella a la cual acude la administración cuando no se llega a un acuerdo con el propietario del predio a expropiar, lo que se hace por medio de una providencia judicial la cual ordena la adquisición forzosa del bien.

El siguiente punto fundamental en la presente investigación y el punto sobre el cual se centra la misma, es la indemnización que se le debe dar al expropiado, entrando en divergencias entre lo justo y lo debido del dinero a pagar, y también sobre el concepto razonable frente a las obras públicas que la administración debe realizar y que muchas veces es imposible iniciarlas por falta de acuerdo en ese punto.

Es necesario aclarar que para que sea efectiva la expropiación administrativa, se debe reconocer el valor real del bien, sin dejar a un lado el lucro cesante del mismo, constituyéndose una indemnización al propietario del inmueble, haciendo que no se extinga el derecho de propiedad como si fuese un bien ilícito, sino que se le reconozca al dueño lo justo, y por lo tanto considerar su licitud.

En el momento que entró en debate el concepto de indemnización por parte de los constituyentes, se intentó cambiar o sustituir por el de compensación, encontrando que:

El principio de la indemnización de la propiedad privada fue creación de los canonistas, quienes, atentos a la defensa de los intereses materiales de la iglesia, no aceptaban que la propiedad de ésta pudiera ser conculcada por los príncipes o el emperador, sin previo pago, ni aún por causa de utilidad pública. (Sarría. 1982. P233)

Y la compensación, implica *“el monto o valor que se paga (regularmente en dinero) para resarcir o reparar el detrimento, deterioro, daño o perjuicio causado a una persona en su integridad o bienes”* (Solano. 2004. P. 84), *“Resarcimiento económico del daño o perjuicio causado, es una reparación”* (Cabanellas. 2010. P. 197)

Por lo tanto, el Estado por medio de la administración pública, busca principalmente la protección de los derechos fundamentales de los asociados, y hace evidente e importante delimitar el concepto “justo” para la administración que cumpla con los requerimientos o necesidades del asociado que se va a ver afectado frente a éste procedimiento, propiciando en todo caso el mantenimiento del equilibrio de las cargas públicas.

Enfocándose en ese punto, es evidente que la legislación colombiana no solo dejó en manos de las Cortes sobre cómo reglar jurisprudencialmente la indemnización, sino también el hecho de que la administración no tiene herramientas para poder hacerlo.

Es por eso que frente al vacío legislativo sobre éste tema, la Corte señaló:

Que la indemnización debe ser justa, realizando así este alto valor consagrado en el Preámbulo de la Carta, lo cual concuerda, además, con el artículo 21 del Pacto de San José, según el cual ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social en los casos y según las formas establecidas por la ley. (CC Const, C-1074/2002, Cepeda, M).

Evidenciando que el concepto justo se refiere a lo que cada quien necesita o requiere para realizar el proceso, tomando cada caso de forma particular teniendo en cuenta las necesidades de la comunidad como del afectado, a pesar de existir lineamientos frente al caso, la Corte Constitucional en sentencia C-227/11 aclara que esa indemnización debe ser *“justa, apropiada, adecuada o pronta”* (CC Const, C-227/2011, J. Henao), pero aún así hay duda sobre qué es lo justo e injusto en la debida indemnización al expropiado.

Por otra parte, igualmente es necesario ajustar el precio que se quiere expropiar para que la autoridad competente realice los ajustes monetarios necesarios y relevantes frente al predio y frente a las necesidades de vida digna que requiere la persona expropiada, aun cuando ésta deba tener una carga pública que soportar, buscando el equilibrio de la misma.

Aunque es cierto que cada caso se debe analizar de forma individual, es indiscutible el hecho de que es necesario establecer pautas, porcentajes y tiempos determinados para poder realizar las obras públicas sin los contratiempos que se tienen por no llegar a un acuerdo con el particular expropiado.

Por último, se discutió sobre la importancia de la figura de la expropiación administrativa, con cada uno de los componentes de la misma, como indemnización, agilidad en las obras públicas y el acuerdo entre las partes.

7. Crítica

La expropiación administrativa, figura creada para poder adquirir la propiedad privada de los asociados para el interés general de una comunidad determinada, aunque es muy importante para el desarrollo de un municipio, departamento y de un país, también se ha convertido en un motivo de disputa entre el asociado expropiado y la administración, ya que como lo he dicho a lo largo de la presente investigación, la legislación colombiana ha dejado enormes vacíos para la aplicación de ésta figura.

Discutiendo el hecho de que el precio es el que se debe aplicar a la respectiva indemnización, cuando no hay un acuerdo entre las partes, es importante los diferentes puntos de vista, como si se tiene en cuenta el avalúo catastral o el comercial, donde para la administración es mejor el catastral, pero para el administrado el comercial, ya que el segundo hace que se le reconozca el pago de todas las mejoras que haya tenido la propiedad a expropiar.

8. Estado del arte:

En torno al tema de la investigación, se han generado diferentes estudios, que necesariamente hay que traer a colación ya que permite aportar al presente documento conocimiento, aclaración y lo más importante permite tener una posición similar o diferente que aquí se trata, como a continuación se mencionará:

Por un lado el estudiante JD Uribe Marín, como miembro del Semillero de Investigación IUS GENTUM adscrito a la Facultad de Derecho y Ciencias Jurídicas de la Universidad de Manizales, escribió un trabajo denominado “*La expropiación administrativa una medida necesaria para el avance del macro proyecto San José*”, de 2014, donde busca analizar la figura de la expropiación como mecanismo necesario para lograr los avances y realización de las obras, que esta institución sea respetuosa de los principios de legalidad y administración pública, mediante una declaratoria de utilidad pública o de interés general lo que debe ir acompañado con “*los estudios de prefactibilidad, factibilidad, impacto ambiental, posibilidades fiscales, presupuestales o de financiación*”, (Uribe, J. 2014. P.1) al igual que el impacto social que pueda tener en la determinada comunidad.

Sobre la expropiación el autor concluye que:

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. (Uribe, J. 2014. P. 35)

Por otra parte, en la investigación realizada en 2014, llamado “*de los avalúos inmobiliarios en Colombia un estudio sobre la incongruencia en sus elementos orientadores y los efectos en la seguridad jurídica*”, escrito por el aspirante para optar por el título de Abogado Walter Oswaldo Castro Peñuela de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Colombia, quien tiene una postura frente al valor que se debe tener en cuenta en el momento de hacer una expropiación, lo que nace de la discrepancia que existe en el momento de determinar el valor a indemnizar o pagar, para lo cual expresa el estudiante en su trabajo lo siguiente:

En los casos señalados por la ley en donde se declare un inmueble como de interés social o de utilidad pública, el Estado podrá por vía Judicial o administrativa adelantar el proceso para ser el titular de esos bienes. El avalúo inmobiliario es de vital importancia en este tipo de casos ya que independientemente la vía por la cual se adelante la expropiación una vez

el Estado haya declarado su interés en adquirir el bien, únicamente se podrá discutir sobre su valor. (Castro, W. 2014. P. 49)

Igualmente, en un trabajo de grado donde analizan cada una de las normas y diferentes jurisprudencias que se han llevado a cabo en el país, los estudiantes Mario Alfonso Álvarez Montoya y Carlos Mario Vélez Misas, en su trabajo “*La expropiación en Colombia, una visión normativa y jurisprudencial*”, realizado en 2012 en la Universidad Pontificia Bolivariana, Escuela de derecho y Ciencias Políticas, trabajo realizado para optar por el título de Especialista en Derecho Administrativo y Especialista en Derecho Privado, donde determinan el contenido de la figura de la expropiación en Colombia. El régimen jurídico y la concepción jurisprudencial, donde concluyen que:

Se trata de una figura limitante del derecho de propiedad que la ejerce la administración pública mediante un procedimiento complejo (que puede ser judicial o administrativo) y que busca conjugar los intereses generales, la utilidad pública y el interés particular. El trámite expropiatorio varía según sea el objeto que se trate, es decir, existen unas particularidades específicas para el caso de petróleos, minas, régimen agrario, reforma urbana y uno genérico para otras obras públicas. (Álvarez, M y Vélez, C. 2012)

Por último, los estudiantes Tatiana Rojas Quintero y Carlos Cristopher Viveros Echeverri, de la Universidad de Medellín quienes optaban por el título de Magister en Derecho Procesal Contemporáneo, en 2013 con el trabajo “*el procedimiento de expropiación por vía administrativa en Colombia*”, donde los autores determinan diferentes puntos como el interés general prevaleciente frente a las partículas, sobre la privación de los derechos de propiedad por parte de la administración cuando se trate de un bien necesario por utilidad pública o interés social a lo cual manifiestan que:

A partir de los postulados constitucionales y legales precedentes, el Estado por medio de sus entes administrativos y por motivos de utilidad pública o de interés social, puede hacer uso de la potestad de sacrificar en beneficio público derechos de los administrados, requeridos para tales efectos; con tal propósito se aplica en estos casos la figura de la expropiación administrativa, entendida 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. , o como la posibilidad real en virtud de la cual la administración sustrae a toda persona que posea derechos reales y derechos personales sobre un inmueble de los mismos y otorga una indemnización previa a quien se encuentre como propietario del bien. (Rojas, T y Viveros, C. 2013. P. 9)

Conclusiones

Desde la concepción de la propiedad privada en el país, como se observó en el desarrollo de la presente investigación, esta figura ha sido objeto de muchas restricciones y limitaciones, que se han convertido en cargas públicas para los administrados, entre las muchas restricciones encontramos la expropiación que limita el ejercicio de ese derecho, pues en un país como Colombia, el interés genera siempre prevalece sobre el particular como está establecido en la legislación y en el orden constitucional.

La expropiación es una figura utilizada en Colombia y en muchos lugares del mundo desde hace mucho tiempo, cuando el Estado ha necesitado una propiedad en cabeza de un particular para poder ejecutar obras públicas frente al bienestar de una comunidad determinada, donde es necesario que haya una declaratoria de necesidad pública, predicar la legalidad del proceso, y venir de una autoridad competente.

En el país esta figura está desde la época de la colonia, y a través de las diferentes constituciones y reformas a las mismas se ha ido transformando, mejorando y evolucionando el término hasta llegar a tener en la actualidad dos tipos de Expropiación, que no es más que dos procedimientos con un mismo fin.

Tenemos la expropiación administrativa y expropiación judicial, entendiendo que la primera se refiere al procedimiento realizado por la administración pública por medio de un acto administrativo, donde se establece no solo el bien expropiado o a expropiar, sino también la indemnización correspondiente.

La segunda, es decir, la expropiación judicial, es aquella que se realiza con apoyo de un Juez para dar cumplimiento al acto administrativo, en razón de que no se logra llegar a un acuerdo entre la administración y el expropiado.

Se evidencia igualmente, que las diferentes discrepancias entre los términos, condiciones, montos entre otras, data de los vacíos que el legislador ha dejado

frente a esta figura administrativa, teniendo que suplirlos la Corte Constitucional por medio de sus jurisprudencias, situación que aunque ha ayudado en la evolución y aplicación del término, ha sido insuficiente para determinar los “Justo” de una indemnización.

El término justo hace referencia a que la indemnización debe ir acorde al avalúo comercial del bien a expropiar haciendo el pago por porcentajes en diferentes etapas del proceso, permitiendo esto que se dé agilidad en el pago de la indemnización y a la vez la administración pública pueda ejecutar las obras necesarias para una comunidad determinada, lo anterior según la legislación vigente en el país, pero la realidad determina que en ocasiones no se suple ese equilibrio de las cargas públicas.

Por último, es necesaria la implementación de normas que den con claridad un punto de partida para determinar la indemnización y los procedimientos que se deben seguir en el caso de que no se logre un acuerdo entre las partes, ya sea que el administrado considere que el monto no suple el daño o las cargas públicas que se vio obligado a soportar o porque la administración considere que el monto no corresponde a lo legal.

Evidenciándose la necesidad de crear sistemas tipo para la indemnización, y así poder resarcir al afectado como poder favorecer a la administración con la construcción a tiempo de las obras públicas propuestas a una comunidad.

Referencias Bibliográficas

1. Álvarez, M. & Vélez, C. (2012). La expropiación en Colombia, una visión normativa y jurisprudencial. Especialización en Derecho Administrativo y Especialización en Derecho Privado. Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín Antioquia. Recuperado el 12 de octubre de 2015 de la página web: <http://repository.upb.edu.co:8080/jspui/bitstream/123456789/117/1/TESIS.pdf>

2. Arboleda, P. (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.
3. Baño, J. (1999, 1 de junio). Aproximación al régimen jurídico de la expropiación forzosa en Francia, Italia y Alemania [en línea]. *Documentación Administrativa, Revista de Documentación Administrativa (1958-2005)*. Madrid España. Instituto Nacional de Administración Pública. Recuperado el 12 de noviembre de 2015 de la página web: <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=view&path%5B%5D=5188&path%5B%5D=5242>
4. Cabanellas, G. (2010). *Diccionario jurídico*. Buenos aires. Editorial Heliasta. Vigésima Primera Edición.
5. Castro, W. (2014). De los avalúos inmobiliarios en Colombia un estudio sobre la incongruencia en sus elementos orientadores y los efectos en la seguridad jurídica. Facultad de Derecho. Universidad Católica de Colombia, Bogotá D.C. Recuperado el 12 de octubre de 2015 de la página web: [http://repository.ucatolica.edu.co/jspui/bitstream/10983/2106/1/Monografia%20Walter%20Castro%20\(oct.1.2014\).pdf](http://repository.ucatolica.edu.co/jspui/bitstream/10983/2106/1/Monografia%20Walter%20Castro%20(oct.1.2014).pdf)
6. Cepeda, M. (2002). C-1074. Demanda de Inconstitucionalidad. Bogotá D.C.: Corte Constitucional. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional>.
7. CNC Concesiones. (2014) *Expropiaciones*. Costa Rica. Recuperado de: <http://www.cnc.go.cr/content/expropiaciones/expropiaciones.html>

8. Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. (25 de Noviembre de 1936) Ley de Expropiación. Recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/>
9. García, F. (2000). *Utilidad Pública, ocupación y reversión de los bienes expropiados*. Granada. Editorial Camares.
10. Gaviria, C. y Hernández, J. (1996). C-358. Revisión constitucional del "acuerdo entre el gobierno de la República de Colombia y el gobierno del reino unido de la Gran Bretaña e Irlanda del norte, por el cual se promueven y protegen las inversiones", suscrito en Londres el 9 de marzo de 1994, y de la ley 246 de 1995, que lo aprueba. Santa fé de Bogotá D.C.: Corte Constitucional. Recuperado de: http://www.urosario.edu.co/Universidad-Ciencia-Desarrollo/ur/Fasciculos-Anteriores/Tomo-I---2006/Fasciculo-11/pdf/2006_fa11_Sentencia-C-358_96/
11. Gómez, F. (2011). Constitución Política de Colombia. Congreso de la República de Colombia. (7 de Julio de 1991). Bogotá D.C. Editorial Leyer. Vigésima novena edición. [gov.co/relatoria/2002/C-1074-02.htm](http://www.gov.co/relatoria/2002/C-1074-02.htm)
12. Henao, J. (2011). C-227. Revisión de constitucionalidad del Decreto legislativo No 4628 del 13 de diciembre de 2010, "Por el cual se dictan normas sobre expropiación por vía administrativa y se adoptan otras medidas". Bogotá D.C.: Corte Constitucional. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-227-11.htm>
[index.php?journal=DA&page=article&op=view&path%5B%5D=5188&path%5B%5D=5242](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-227-11.htm)
13. Ley 388 de 1997. Diario Oficial de la República de Colombia, Bogotá D.C., 18 de julio de 1997. Recuperado de: [Http://www.alcaldiabogota.gov.co](http://www.alcaldiabogota.gov.co)

LeyesBiblio/pdf/35.pdf

14. López-Nieto, F. (2007). Manual de Expropiación Forzosa y otros supuestos indemnizatorios. Graficas Muriel S.A, Madrid España. Edición 3ª. Recuperado el 12 de noviembre de 2015 de la página web: https://books.google.com.co/books?id=vfi6wFha24AC&pg=PA98&lpg=PA99&ots=_wny1CBRn4&focus=viewport&dq=expropiacion+italiana&hl=es#v=onepage&q&f=false
15. Parada, R. (2012). *Derecho Administrativo III Bienes Públicos. Derecho Urbanístico*. Madrid. Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales S.A. Decimotercera Edición
16. Quintero, M. & Ospina, C. (2005). ¿En la Expropiación Colombiana, llevada en el Municipio de Medellín, se presenta la violación al debido proceso? (Tesis de Especialización en Derecho Administrativo). Universidad de Medellín, Medellín Antioquia. Recuperado en Marzo de 2015 de la página web: <http://cdigital.udem.edu.co/TESIS/CD-ROM17782005/Texto%20Completo.pdf>
17. Revista UNAM. La Expropiación en México. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Recuperado de: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/>
18. Rojas, T. & Viveros, C. (2013). El procedimiento de expropiación por vía administrativa en Colombia. Maestría en Derecho Procesal Contemporáneo. Universidad de Medellín, Medellín Antioquia. Recuperado el 12 de octubre de 2015 de la página web: <http://repository.udem.edu.co/bitstream/handle/>
19. Ruíz, J. (2006). *Enajenación Voluntaria y Expropiación por Vía Administrativa*. Medellín. Librería Jurídica Sánchez R. LTDA. Primera Edición

20. Santofimio, J. (2004). *Derecho urbanístico; legislación y jurisprudencia*. Bogotá D.C. Universidad externado de Colombia. Primera edición.
21. Sarria, E. (1982). *Derecho Administrativo*. Bogotá D.C. Editorial Pluma Ltda. Octava Edición
22. Solano, J. (2004). *La Expropiación. Administrativa – Judicial, Excepcional-sui géneris*. Bogotá D.C. Ediciones doctrina y ley LTDA. Primera Edición.
23. Solarte, P. (2012). *Ordenamiento Territorial y Derecho Urbano*. Bogotá D.C. Leyer Editores. Segunda Edición.
24. Uribe, M. La expropiación administrativa una medida necesaria para el avance del macro proyecto San José. Investigación semillero IUS GENTIUM, Facultad de derecho. Universidad de Manizales, Manizales Caldas. Recuperado el 12 de Octubre de 2015 de la página: <http://ridum.umanizales.edu.co:8080/jspui/bitstream/6789/2047/1/LA%20EXPROPIACI%C3%93N%20ADMINISTRATIVA%20UNA%20MEDIDA%20NECESARIA%20PARA%20EL%20AVANCE%20DEL%20MACROPROYECTO%20SAN%20JOS%C3%89.pdf>