

Bogotá, D.C,

MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO 17-10-2023 11:38
Al Contestar Cite Este No.: 2023EE0096808 Fol:0 Anex:0 FA:0
ORIGEN 70102 GRUPO DE CONCEPTOS / LUISA FERNANDA BERMUDEZ PAVA
DESTINO CAMILO ARAQUE BLANCO
ASUNTO EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA
OBS

Doctor

2023EE0096808



Asunto: Concepto – Expropiación administrativa.
Radicado - **2023ER0120406.**

En atención a la solicitud del asunto, en la cual plantea interrogantes relacionados con la expropiación administrativa, al respecto se exponen algunas consideraciones en relación con sus inquietudes, no sin antes señalar que esta Oficina Asesora Jurídica dentro de las funciones asignadas por el Decreto Ley 3571 de 2011, emite conceptos de carácter general dentro de la abstracción que le permiten sus competencias, sin pronunciarse sobre asuntos de carácter particular y concreto. Dicha petición será atendida en la modalidad de consulta, para lo cual se cuenta con el término de treinta (30) días hábiles, de conformidad con lo establecido en el numeral 2º del artículo 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido mediante la Ley 1755 del 30 de junio de 2015.

CONSIDERACIONES:

Sea lo primero señalar que los conceptos que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio emite en atención a las consultas formuladas sobre las materias de su competencia, tienen sentido general y abstracto, y en esa medida no tienen carácter vinculante, ni comprometen la responsabilidad de la entidad como tampoco pueden condicionar el ejercicio de sus competencias administrativas.

Igualmente, es pertinente señalar que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio tiene como objetivo primordial lograr, en el marco de la ley y sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país, la consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo, teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda, y de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico.¹

¹ "Artículo 1º del Decreto Ley 3571 del 27 de septiembre de 2011 "Por el cual se establecen los objetivos, estructura, funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y se integra el Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio".

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

Dirección: Calle 17 # 9 - 36, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: (+57) 601 332 3434

Página | 1

En este orden, la Oficina Asesora Jurídica, está facultada para resolver consultas relacionadas con la aplicación e interpretación de normas relacionadas con temas o materias que son objeto de regulación por esta cartera ministerial sin pronunciarse sobre casos particulares y concretos, razón por la cual en lo referente al tema se pronuncia de la siguiente manera:

CONSULTA 1:

"¿puede un alcalde municipal dar inicio a un proceso de expropiación -vía administrativa- sobre unos bienes inmuebles declarados como de utilidad pública para construir un parque público, sin que exista la demostración previa de urgencia de que trata la Ley 9 de 1989 y la Ley 388 de 1997, para evitar la vía judicial?"

Con respecto a la consulta realizada, se verifica que el marco legal de la expropiación administrativa, es la Ley 388 de 1997, la cual ha presentado múltiples modificaciones."

En primera medida y previo a abordar lo concerniente a la expropiación administrativa, es importante aclarar al consultante que existen varias modalidades de expropiación de acuerdo a normas especiales que establecen la expropiación administrativa en materias específicas y cuyo procedimiento dependerá de lo contemplado en la norma especial, de allí que en esta ocasión, solo se abordará la expropiación administrativa por motivos de utilidad pública contemplada en la Ley 388 de 1997 y un breve referente con la expropiación judicial; preciado desde ya que el Ministerio no ejerce ningún tipo de control de legalidad sobre los actos que las autoridades emitan en esta materia, siendo su control eminentemente judicial.

1. LA FIGURA DE LA EXPROPIACIÓN

La génesis de la figura de la expropiación se encuentra en el artículo 58 de la Constitución Política de Colombia, como una fórmula de la que goza el estado para efectos de facilitar la ejecución y materialización de los diferentes programas que benefician al interés general, como manifestación del estado social de derecho, y a su vez como reflejo de principios como el de solidaridad y la utilización eficiente de los recursos en favor del interés general, el cual debe prevalecer sobre el interés particular.

Al respecto el Consejo de Estado mediante sentencia de unificación, menciona lo siguiente con respecto a la figura de la expropiación:

"El artículo 58 de la Constitución Política protege y garantiza el derecho a la propiedad y los demás derechos adquiridos "con arreglo a las leyes civiles", igualmente dispone su función ecológica y social, como se lee a continuación:

"Se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes

posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultare en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

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

Se observa como el Constituyente decidió proteger el derecho a la propiedad en la medida en que su adquisición se haya ajustado a las prescripciones del ordenamiento jurídico, lo anterior bajo el entendido que ella cumpla la función social y ecológica que por disposición superior está llamada a desempeñar.

Se reconoció, asimismo, que en caso de conflicto entre el derecho a la propiedad particular y el interés general, éste último primaria y que el derecho de propiedad debía ceder en procura de la satisfacción de aquel, por lo que resulta claro que la propiedad privada no es un derecho absoluto o Intangible^[1].

Si bien es cierto que se debe respetar la propiedad privada, también lo es que dicho derecho puede ser limitado cuando no se acata lo reglado, es decir, cuando no cumple la función social o ecológica, o cuando su adquisición quebrante las normas que la sustenta o, incluso, cuando entra en conflicto con el interés general. Lo anterior es la razón por la cual el Constituyente y el legislador diseñaron diferentes instrumentos, en el marco de los cometidos constitucionales, dirigidos a “enervar” ese derecho por la ocurrencia de alguno de los supuestos mencionados, como es el caso de la figura de la expropiación^[2].”

La expropiación ha sido definida, entonces, 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”^[3].”² (Negrilla y subrayado fuera del texto)

2. EXPROPIACIÓN JUDICIAL

En términos generales, la expropiación judicial, es la regla general para la adquisición de bienes inmuebles por motivos de utilidad pública, la cual se adelanta a través de la jurisdicción civil de acuerdo con lo establecido en el Código General del Proceso, a diferencia de la administrativa cuyo trámite se adelanta por la misma administración, sobre lo cual se ahondará a continuación.

3. ETAPA DE ENAJENACIÓN VOLUNTARIA.

² Apartes citados por el Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección primera sentencia del 11 de diciembre de 2015, EXP. 25000-23-24-000-2006-01002-01, C.P.Dr. ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS.

Para adelantar la expropiación ya sea esta administrativa o judicial, debe agotarse un procedimiento previo que consta de las siguientes etapas:

- ✓ Expedición de acto administrativo que declara la utilidad pública o de interés social y la urgencia. (artículos 63 al 66 de la Ley 388 de 1997)
-la urgencia solo es requerida para la expropiación administrativa-
- ✓ Presentación de oferta de compra. (artículos 66 de la Ley 388 de 1997)
- ✓ La negociación del precio.
- ✓ La enajenación voluntaria. (en caso de aceptación de la oferta)
- ✓ Pago del precio dentro de los 30 días a la aceptación de la oferta.

4. EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA

Agotadas las etapas previas, es decir, **I)** la declaratoria de utilidad pública o de interés social y la urgencia **II)** la presentación de la oferta de compra **III)** y cuando resulte fallida la misma, ya sea por no aceptación de la oferta o por el silencio del propietario del inmueble, se procederá al inicio del proceso de expropiación propiamente dicho.

Al respecto, el artículo 68 de la ley 388 de 1997, establece cada uno de los pasos a seguir para adelantar la expropiación administrativa en los siguientes términos:

"ARTICULO 68. DECISION DE LA EXPROPIACION. Cuando habiéndose determinado que el procedimiento tiene el carácter de expropiación por vía administrativa, y transcurran treinta (30) días hábiles contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo de que trata el artículo 66 de la presente ley, sin que se haya llegado a un acuerdo formal para la enajenación voluntaria contenido en un contrato de promesa de compraventa, la autoridad competente dispondrá mediante acto motivado la expropiación administrativa del bien inmueble correspondiente, el cual contendrá lo siguiente:

- 1. La identificación precisa del bien inmueble objeto de expropiación.*
- 2. El valor del precio indemnizatorio y la forma de pago.*
- 3. La destinación que se dará al inmueble expropiado, de acuerdo con los motivos de utilidad pública o de interés social que se hayan invocado y las condiciones de urgencia que se hayan declarado.*
- 4. La orden de inscripción del acto administrativo, una vez ejecutoriado, en la correspondiente Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, para los efectos de que se inscriba la transferencia del derecho de dominio de su titular a la entidad que haya dispuesto la expropiación.*

5. La orden de notificación a los titulares de derecho del dominio u otros derechos reales sobre el bien expropiado, con indicación de los recursos que legalmente procedan en vía gubernativa.”

5. CAUSALES PARA LA DECLARATORIA DE UTILIDAD PÚBLICA O INTERES SOCIAL y URGENCIA.

Ahora bien y con respecto a las inquietudes sobre las causales para declarar la utilidad pública y la urgencia, el ordenamiento jurídico ha instituido en los artículos 58 y 63 de la Ley 388 de 1997, las causales para declarar la utilidad pública en los siguientes términos:

*"Para efectos de decretar su expropiación y además de los motivos determinados en otras leyes vigentes se declara de **utilidad pública o interés social** la adquisición de inmuebles para destinarlos a los siguientes fines:*

a) **Ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social** en los sectores de la salud, educación, **recreación**, centrales de abasto y seguridad ciudadana;

b) Desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, incluyendo los de legalización de títulos en urbanizaciones de hecho o ilegales diferentes a las contempladas en el artículo 53 de la Ley 9ª de 1989, la rehabilitación de inquilinatos y la reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo;

c) **Ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos;**

d) Ejecución de proyectos de producción, ampliación, abastecimiento y distribución de servicios públicos domiciliarios;

e) Ejecución de programas y proyectos de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo;

f) Ejecución de **proyectos de ornato, turismo** y deportes;

g) Funcionamiento de las sedes administrativas de las entidades públicas, con excepción de las empresas industriales y comerciales del Estado y las de las sociedades de economía mixta, siempre y cuando su localización y la consideración de utilidad pública estén claramente determinados en los planes de ordenamiento o en los instrumentos que los desarrollen;

h) Preservación del patrimonio cultural y natural de interés nacional, regional y local, incluidos el paisajístico, ambiental, histórico y arquitectónico;

- i) Constitución de zonas de reserva para la expansión futura de las ciudades;
- j) Constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos hídricos;
- k) Ejecución de proyectos de urbanización y de construcción prioritarios en los términos previstos en los planes de ordenamiento, de acuerdo con lo dispuesto en la presente ley;
- l) Ejecución de proyectos de urbanización, redesarrollo y renovación urbana a través de la modalidad de unidades de actuación, mediante los instrumentos de reajuste de tierras, integración inmobiliaria, cooperación o los demás sistemas previstos en esta ley;
- m) El traslado de poblaciones por riesgos físicos inminentes."

Por su parte, en la misma norma se expresa lo siguiente:

"ARTICULO 63. MOTIVOS DE UTILIDAD PUBLICA. Se considera que existen motivos de utilidad pública o de interés social 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 considere que existen especiales condiciones de urgencia, siempre y cuando la finalidad corresponda a las señaladas en las letras a), b), c), d), e), h), i), k), l) y m) del artículo 58 de la presente ley.**

Igualmente se considera que existen motivos de utilidad pública para expropiar por vía administrativa cuando se presente el incumplimiento de la función social de la propiedad por parte del adquirente en pública subasta, de los terrenos e inmuebles objeto del procedimiento previsto en el capítulo VI de la presente ley."

Por su parte y con respecto a las condiciones de urgencia, estableció lo siguiente:

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

ARTICULO 65. CRITERIOS PARA LA DECLARATORIA DE URGENCIA. De acuerdo con la naturaleza de los motivos de utilidad pública o interés social de que se trate, las condiciones de urgencia se referirán exclusivamente a:

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

Por último y con respecto a la procedencia de la expropiación administrativa para la realización de un parque en particular, como se manifestó antes, debe verificarse si este cumple con alguno de los presupuestos para la declaratoria de utilidad pública o interés social, y deberá también verificarse si cumple con los criterios de urgencia dispuestos por las normas antes mencionadas, que deberá evaluar el Concejo Municipal, lo cual dependerá de circunstancias fácticas que resultan imposible de evaluar en esta instancia, tales como la importancia del programa que se pretende adelantar, la necesidad que se pretende satisfacer, entre otras situaciones.

CONCLUSIÓN

A modo de conclusión de todo lo expuesto hasta aquí y de cara a la pregunta, esta oficina asesora jurídica colige lo siguiente:

- La expropiación judicial es la regla general para lograr el traslado del dominio en caso de fracasar la enajenación voluntaria, es decir, se debe acudir en todos los casos en que se cumplan con los requisitos mencionados en el artículo 58 de la Ley 388 de 1997 y cuando quiera que no se cumplan con los presupuestos contemplados para la urgencia, pues este último requisito es el que fundamenta el trámite excepcional para acudir a la expropiación administrativa.
- Que la **expropiación administrativa** es la excepción a la regla, y por tanto, para efectos de acudir a este mecanismo, se requiere verificar el cumplimiento de tres condiciones: **I)** Que la finalidad del bien objeto de expropiación se utilice para uno cualquiera de las condiciones establecidas en los literales a), b), c), d), e), h), j), k), l) y m) del artículo 58 de la Ley 388 de 1997 **II)** Que se cumplan con los presupuestos para la urgencia descritos en los artículos 64 y 65 de la Ley 388 de 1997. **III)** que el

propietario del inmueble no haya aceptado la enajenación voluntaria o este haya guardado silencio lo cual significa la negativa de la aceptación.³

- Que la urgencia es un presupuesto y por tanto hace parte del procedimiento para efectos de acceder a la expropiación administrativa y se encuentra determinada en el artículo 64 y 64 de la Ley 388 de 1997.

En los anteriores términos se da respuesta a las inquietudes planteadas en el radicado **2023ER0120406**, siendo oportuno reiterar que, en atención al derecho de petición en la modalidad de consulta, la Oficina Jurídica del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio con fundamento en los artículos 14 y 28⁴ de la Ley 1437 de 2011, sustituidos por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015, emite un concepto de carácter general sobre las materias a su cargo, que no se dirige a resolver situaciones de orden particular ni constituye asesoría encaminada a solucionar controversias.

Cordialmente,

Nelson Alirio Muñoz Leguizamón
Jefe Oficina Asesora Jurídica

³ Consejo de estado, sala de lo contencioso administrativo, sección quinta de descongestión, sentencia del 9 de febrero de 2012 dentro del proceso número 25000 2324 000 2001 01262 01, C.P Dra. Claudia Rojas Lasso. "De lo anterior, se tiene que la expropiación administrativa también se presenta luego de fracasada la negociación entre la Administración y el propietario, **pero que es excepcional en la medida en que es necesario que se configure una emergencia imprevista, en cuyo caso la ley autoriza la declaración de urgencia para adquirir el predio, es decir, sólo procede cuando la destinación del bien expropiado sea para alguno de los fines previstos expresamente en la ley (artículo 63 Ley 388 de 1997), previa declaratoria de urgencia, cuyas causales también están expresamente delimitadas en la misma normativa (artículo 65, ibídem).** Además, de conformidad con lo previsto en el artículo 64 ídem, que la declaración de las condiciones de urgencia que autorizan la expropiación, sea realizada por la instancia o autoridad competente, según lo determine el concejo municipal o distrital, o la junta metropolitana, según sea el caso, mediante Acuerdo."3

⁴ **"ARTÍCULO 28. ALCANCE DE LOS CONCEPTOS.** <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.