

2020EE0021367



Señor

**EDGAR BUITRAGO CABEZA**

Dirección electrónica: [edgarbuitrago777@gmail.com](mailto:edgarbuitrago777@gmail.com)

ASUNTO: Consulta - Lineamientos Enajenación Voluntaria y Expropiación Administrativa.

Radicado 2020ER0018854 de 26/02/2020.

Recibido en esta Oficina Asesora Jurídica el 27/02/2020

Cordial saludo,

En atención a la consulta del asunto es preciso señalar que de acuerdo con el artículo 7 del Decreto 3571 del 27 de septiembre de 2011<sup>1</sup> esta Oficina Asesora Jurídica tiene la función de emitir conceptos de carácter general dentro de la abstracción que le permiten sus funciones y competencias, sin pronunciarse sobre asuntos de carácter particular y concreto.

En ese sentido, la petición se atiende en la modalidad de consulta, para lo cual cuenta con el término de 30 días hábiles, de conformidad con lo establecido en el artículo 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>2</sup>, sustituido mediante la Ley 1755 del 30 de junio de 2015, en los siguientes términos:

CONSULTA:

*“(...) quisiera saber lo lineamientos acerca de la enajenación voluntaria y expropiación administrativa? el caso es siguiente hay una fundación que es dueña de un lote de 50 hectareas y en ella hay una escuela de educación rural, ellos hicieron un comodato con otra fundación del cual se encargo del mantenimiento de la escuela, por otro lado están vendiendo algunas hectareas y la fundación ya se liquida, que se puede hacer allí ya que es privado que hacer para la conservación de la escuela y garantizar el derecho a la educación? se puede hacer la enajenación voluntaria? que se puede hacer allí en ese caso?” (Sic)*

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

<sup>1</sup> “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.”

“Artículo 7. Oficina Asesora Jurídica. Son funciones de la Oficina Asesora Jurídica, las siguientes: (...) 14. Atender las peticiones y consultas relacionadas con asuntos de competencia del Ministerio. (...)”

<sup>2</sup> “Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo de berán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.” (...)

Las respuestas en estos casos no comprometerán la responsabilidad de las entidades que las atienden, ni serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.”

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<sup>3</sup>.

Realizada la anterior precisión, es necesario aclararle al peticionario que no está bajo el marco de las competencias y funciones de esta Cartera Ministerial resolver asuntos particulares, razón por la cual se mencionaran algunos aspectos que se consideran relevantes con el fin de orientarlo en el tema objeto de consulta.

En atención al tema de la consulta realizada, es importante señalar que la Constitución Política en su artículo 58 garantiza la propiedad privada, pero a la vez permite la expropiación por motivos de utilidad pública e interés social definidos en la Ley, mediante sentencia judicial e indemnización previa, o decisión administrativa sujeta a posterior acción contenciosa administrativa, incluso respecto del precio.

El mandato anterior, presupone, entonces, que se adelante el procedimiento establecido en la ley, con garantía del derecho fundamental al debido proceso del titular del derecho de propiedad, y el cual comprende una etapa previa de enajenación voluntaria, con base en una oferta por parte de la entidad pública, la cual en caso de no concretarse finalmente, es decir, en la que fracase la negociación para la enajenación voluntaria, da lugar a la figura de la expropiación.

Bajo este contexto, es la Ley 9 de 1989<sup>4</sup>, modificada por la Ley 388 de 1997<sup>5</sup>, la que fija los lineamientos y normas sobre la adquisición de bienes inmuebles por enajenación voluntaria o expropiación por parte de las entidades públicas, con el propósito de realizar un gran número de fines estatales.

En efecto, al revisar el conjunto normativo contenido en la Ley 9 de 1989 sobre la adquisición y expropiación de bienes inmuebles, se encuentra que ese tema fue regulado íntegramente, en especial en los artículos 9, 10, 11 y siguientes, así:

*"Artículo 9º.- El presente Capítulo tiene como objetivo establecer instrumentos para la adquisición y expropiación de inmuebles en desarrollo de los propósitos enunciados en el siguiente artículo de la presente ley.*

*(...)"*

Respecto de las potestades expropiatorias, el artículo 10 de la Ley 9 de 1989, modificado por el artículo 58 de la Ley 393 de 1997, señala los motivos de utilidad pública o interés social para efectos de la adquisición o expropiación de inmuebles, para destinarlos a los fines allí consagrados, de la siguiente manera:

*"Artículo 58.- Motivos de utilidad pública. El artículo 10 de la Ley 9 de 1989, quedará así: 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:*

<sup>3</sup> "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."

<sup>4</sup> "Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones"

<sup>5</sup> "Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones."

- 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 9 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 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.” (Se resalta)*

De esta manera, el legislador ha definido como motivos de utilidad pública o interés social que permiten la expropiación de bienes inmuebles con fines educativos, la ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social en el sector educación.

Seguidamente, el artículo 11 de la Ley 9 de 1989, modificado por la Ley 388, contempla una enumeración más amplia de entidades públicas facultadas para adelantar, en su condición de expropiante, el trámite de enajenación voluntaria y expropiación, así:

*"Artículo 11.- Modificado por el artículo 59 de la ley 388 de 1997.- Entidades competentes.- Además de lo 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 para desarrollar las actividades previstas en el artículo 10 de la ley 9ª de 1989. Los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta asimiladas a las anteriores, de los órdenes nacional, departamental y municipal, que estén expresamente facultadas por sus propios estatutos para desarrollar alguna o algunas de las actividades previstas en el artículo 10 de dicha ley, también podrán adquirir o decretar la expropiación de inmuebles para el desarrollo de dichas actividades".*

El artículo 60<sup>6</sup> de la Ley 388 modificó el 12 de la Ley 9 de 1989 e introdujo la obligación para las entidades de todos los niveles territoriales, de realizar la adquisición o expropiación de inmuebles de conformidad con los objetivos señalados en los planes de ordenamiento territorial.

Seguidamente los artículos 61 y 62 de la Ley 388 de 1997, establecen el procedimiento de enajenación voluntaria, que inicia con la oferta de compraventa (precio de adquisición, formas de pago, comunicación del acto de oferta, de compra, etc.) y que de no lograrse culmina con la expropiación judicial del inmueble (resolución de expropiación, recurso, solicitud al juez de entrega anticipada del inmueble, concurrencia de terceros en el proceso judicial, demanda, etc.)

Bajo este orden de disposiciones, se observa que el Capítulo VII de la Ley 388 de 1997 desarrolla la normatividad vigente para la adquisición de inmuebles por enajenación voluntaria y la expropiación judicial.

Respecto del proceso de adquisición de bienes por parte del Estado, la Corte Constitucional en Sentencia C-750/15<sup>7</sup> reproduce lo señalado en la Sentencia C-1074 de 2002, destacando que este proceso se compone de tres etapas, en los siguientes términos:

*"(...) La primera fase corresponde a la **oferta de compra**. En ese estadio, la administración presenta al particular un ofrecimiento para adquirir el bien. La proposición tiene un precio base y la identificación del inmueble, elementos que constaran en un acto administrativo o en un oficio enviado por el juez dependiendo del caso. Ese acto jurídico extrae la cosa del comercio e impide la expedición de licencias de construcción en el terreno respectivo. La negociación tiene la finalidad de evitar la expropiación del inmueble y se aplica a las dos modalidades de adquisición forzosa – administrativa y judicial-.*

---

<sup>6</sup> "ARTÍCULO 60º.- Conformidad de la expropiación con los planes de ordenamiento territorial. El artículo 12 de la Ley 9 de 1989, quedará así:

*Toda adquisición o expropiación de inmuebles que se realice en desarrollo de la presente Ley se efectuará de conformidad con los objetivos y usos del suelo establecidos en los planes de ordenamiento territorial.*

*Las adquisiciones promovidas por las entidades del nivel nacional, departamental o metropolitano deberán estar en consonancia con los objetivos, programas y proyectos definidos en los planes de desarrollo correspondientes.*

*Las disposiciones de los incisos anteriores no serán aplicables, de manera excepcional, cuando la expropiación sea necesaria para conjurar una emergencia imprevista, la cual deberá en todo caso calificarse de manera similar a la establecida para la declaración de urgencia en la expropiación por vía administrativa."*

<sup>7</sup>Sentencia C – 750 del 10 de diciembre de 2015, . M.P.: Alberto Rojas Ríos. Pág. 45 y 46.

Luego, el proceso continúa con una etapa de enajenación voluntaria o negociación directa con el privado, en la cual el Estado y el particular fijarán las condiciones del contrato de compraventa. En ese período, las partes pueden modificar el precio señalado en la oferta. Si el proceso de enajenación voluntaria resulta exitoso, se pasa a la etapa de transferencia del bien y de pago del precio acordado. En ese momento, el negocio se perfecciona con un contrato de compraventa o de promesa. Por el contrario, si el trámite de negociación fracasa, empieza la etapa expropiatoria propiamente dicha. En la tercera etapa, la expropiación, se presentará el traspaso del título traslativo de dominio y el pago de la indemnización al particular expropiado. Ese procedimiento puede adelantarse por vía administrativa o judicial. En la primera vía, la autoridad emite un acto administrativo motivado, el cual resulte de manera unilateral la expropiación, el precio del bien y las condiciones de pago. En la segunda opción, la autoridad emite una resolución de expropiación y radica ante el juez civil la demanda correspondiente (...). (Subrayado por fuera del texto).

Por otra parte, la Ley 388 de 1997 de los artículos 63 a 72 establece la expropiación por vía administrativa cuando existan condiciones de urgencia, figura jurídica desarrollada en forma integral en su Capítulo VIII. Sobre este tipo de expropiación, se debe seguir el procedimiento establecido en el artículo 9 y siguientes de la Ley 9 de 1989, en concordancia con el artículo 63 y siguientes de la Ley 388 de 1997.

En este sentido, es de resaltar que la expropiación administrativa, también se presenta luego de fracasada la negociación entre la administración y el propietario, pero es excepcional en la medida que es necesario que se configure una emergencia imprevista, en cuyo caso la ley autoriza la declaración de urgencia para adquirir el predio mediante el trámite de expropiación administrativa, es decir, solo procederá cuando la destinación del bien expropiado sea para alguno de los fines previstos expresamente en el artículo 63<sup>8</sup> Ley 388 de 1997, previa declaratoria de urgencia cuyas causales también están expresamente delimitadas en artículo 65<sup>9</sup> de la misma ley.

La declaración de las condiciones de urgencia, que autorizan la expropiación por vía administrativa será 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. Esta instancia tendrá la competencia general para todos los eventos, según se desprende de lo dispuesto en el artículo 64 de la Ley 388 de 1997.

---

<sup>8</sup> “ARTÍCULO 63º.- *Motivos de utilidad pública. 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),j), k), l) y m) del artículo 58 de la presente Ley.*”

<sup>9</sup> “ARTÍCULO 65º.- *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. *Prevenir 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 del 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.*”

Visto lo anterior, como en efecto lo indica la Corte Constitucional en la jurisprudencia ya citada, la Constitución establece que la expropiación transcurre mediante dos caminos. De un lado, a través de un proceso de expropiación judicial, cuyo marco general se encuentra regulado en las Leyes 9ª de 1989, 388 de 1997, 1682 de 2013, 1742 de 2014 y el artículo 399 del Código General del Proceso. De otro lado, se halla la vía administrativa, hipótesis que quita la propiedad al privado con la expedición de un acto administrativo expropiatorio, conforme a los términos previstos en el artículo 63 de la Ley 388 de 1997. Dicha cesión forzosa del dominio tiene control judicial ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, medio de control de nulidad y restablecimiento. Así, pese a las diferencias entre una y otra clase de expropiación, esa alta Corporación señala que *“en ambos casos debe salvaguardarse el balance constitucional entre la utilidad pública o el interés social que motivan la expropiación, y el interés privado amparado a través de la indemnización. Para ello, debe cumplirse a cabalidad el procedimiento orientado a garantizar este balance.”*

En conclusión, la expropiación constituye un medio o instrumento del cual dispone el Estado para incorporar al dominio público los bienes de los particulares, previo el pago de una indemnización, cuando éstos se requieran para atender o satisfacer necesidades de "utilidad pública e interés social", reconocidas o definidas por la ley, con intervención de la autoridad judicial (expropiación por vía judicial) o mediante la utilización de los poderes públicos propios del régimen administrativo (expropiación por vía administrativa).

Finalmente, es importante señalar que tanto la enajenación voluntaria como la expropiación proceden contra la persona natural o jurídica privada, titular del derecho real principal sobre el bien y, si este se encuentra en litigio, también contra todas las partes del respectivo proceso. Lo anterior, de conformidad con lo contemplado en el artículo 399 del Código General del Proceso.

En los anteriores términos se da respuesta a las inquietudes planteadas en su petición radicada bajo el número 2020ER0018854, haciéndole saber que los alcances del concepto son los establecidos en el artículo 28<sup>10</sup> del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido mediante la Ley 1755 del 30 de junio de 2015.

Cordialmente,



**LEONIDAS LARA ANAYA**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica

Elaboro: María Marcela Freite -OAJ  
Reviso: Mike Castro Roa-OAJ.  
Fecha: 20/03/2020

---

<sup>10</sup> *“Alcance de los conceptos. Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuesta a peticiones realizadas en ejercicio del derecho fundamental a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.”*