



Criterios jurídicos para el establecimiento de indemnizaciones económicas en la adquisición de bienes inmuebles en proyectos estatales de obra pública, para que se configure el pago del justo precio en el ordenamiento jurídico colombiano: Análisis de caso de Medellín, Bogotá y Chía entre los años 2017-2019

Trabajo para optar al título de Magister en Derecho Administrativo

Presentado por:

María Alejandra Gómez Bohórquez

Luz Alejandra Sandoval Arango

Jorge Mario Velásquez Serna

Asesora:

Juliana Nanclares Márquez

Magister en Derecho con énfasis en responsabilidad, contractual extracontractual, civil y del Estado

Universidad Autónoma Latinoamericana

Escuela de Posgrados

Maestría en Derecho Administrativo

Medellín

2021

Tabla de contenido

Introducción	9
Capítulo I. Propiedad privada, interés general, derecho urbanístico y expropiación en Colombia. Conceptos esenciales de análisis.....	14
1.1 El derecho a la propiedad privada.....	14
1.2 Contexto social y político del desarrollo del derecho urbanístico	17
1.3 Urbanismo y derecho urbanístico.....	20
1.4 El derecho urbanístico colombiano.....	21
1.5 La expropiación en Colombia y sus elementos esenciales de análisis.....	25
1.6 El sujeto activo en la expropiación (administrativa o judicial).....	29
1.7 El objeto a expropiar	31
1.7.1 Bienes muebles.....	31
1.7.2 Bienes inmuebles.....	32
1.7.3 Expropiación de empresas y otros bienes.....	34
1.8 Sujeto pasivo de la expropiación.....	35
1.8.1 Propietarios de bienes inmuebles y otros sujetos de derechos	35
1.8.2 Los sujetos de especial protección constitucional	36
1.9 Los motivos de la expropiación (administrativa o judicial).....	37
1.10 Los procedimientos en la expropiación: vía administrativa y vía judicial	38
1.11 La indemnización por expropiación (administrativa o judicial).....	48
Capítulo II. Estándar jurídico de la jurisprudencia constitucional y administrativa en materia de indemnizaciones económicas en la adquisición de bienes inmuebles en proyectos estatales de obra pública.....	55

2.1	Jurisprudencia del Consejo de Estado.....	74
Capítulo III. La indemnización por expropiación de bienes inmuebles. análisis del caso de		
	Medellín, Bogotá y chía entre los años 2017-2019.....	103
3.1	Análisis del caso de Medellín.....	107
3.1.1	Decreto 1091 de 2017.....	108
3.2	Definición y diagnóstico del problema público en el marco de la PPPMAEP .	117
3.3	Diagnóstico del problema público: impactos en los modos y medios de vida del morador	118
3.4	Contexto social de las políticas públicas.....	122
3.5	Síntesis del Acuerdo 145 de 2019 del Concejo de Medellín. Contexto de Medellín desde sus experiencias de intervención.....	129
3.6	Aspectos descriptivos relevantes del Acuerdo 145 de 2019	133
3.7	Alcance y beneficiarios política pública de protección a moradores	136
3.8	Enfoques del Acuerdo 145 de 2019	143
3.9	Objetivos de la PPPMAEP.....	145
3.10	Hechos de reconocimiento y protección del Acuerdo 145 de 2019	148
3.11	¿En el Acuerdo 145 de 2019 los avalúos comerciales son avalúos integrales?	154
3.12	Diagnóstico del problema público: Capitales y derechos.....	155
3.13	¿Cómo funcionan los capitales?	158
3.13.1	Capital humano.....	159
3.13.2	Capital económico	161
3.13.3	Capital físico-espacial.....	162

3.13.4	Capital jurídico	163
3.13.5	Énfasis sobre el capital jurídico.....	165
3.14	Análisis del caso de chía.....	170
3.15	Análisis del caso de Bogotá.....	175
	Conclusiones	183
	Bibliografía.....	189

Lista de tablas

Tabla 1. <i>Población colombiana urbana y rural 1938-2005</i>	18
Tabla 2. <i>Principales ciudades colombianas 1951-2005</i>	19
Tabla 3. <i>Jurisprudencia constitucional</i>	55
Tabla 4. <i>Jurisprudencia del Consejo de Estado</i>	74
Tabla 5. <i>Población de Medellín (Antioquia)</i>	107
Tabla 6. <i>Caso Medellín. Reconocimientos indemnizaciones económicas por adquisición de bienes inmuebles: Daño emergente según Decreto 1091 de 2017</i>	112
Tabla 7. <i>Caso Medellín. Reconocimientos indemnizaciones económicas por adquisición de bienes inmuebles: Lucro cesante según Decreto 1091 de 2017</i>	113
Tabla 8. <i>Categorías y variables por capital</i>	156
Tabla 9. <i>Caso Chía. Reconocimientos indemnizaciones económicas por adquisición de bienes inmuebles: Daño emergente según Resolución 037 de 2017</i>	170
Tabla 10. <i>Caso Chía. Reconocimientos indemnizaciones económicas por adquisición de bienes inmuebles: Lucro cesante según Resolución 037 de 2017</i>	173
Tabla 11. <i>Caso Bogotá. Reconocimientos indemnizaciones económicas por adquisición de bienes inmuebles: Daño emergente según GS-DR-003 Anexo 2. (Descripción de los factores de reconocimiento económico aplicables al proyecto Primera Línea de Metro de Bogotá y reglas para su aplicación) de la Resolución 189 de 2018</i>	179
Tabla 12. <i>Caso Bogotá</i>	181

Lista de figuras

Figura 1. <i>Planeación Urbana en Colombia</i>	23
Figura 2. <i>Fases de la planificación urbana en Colombia</i>	24
Figura 3. <i>Elementos de un avalúo integral</i>	52
Figura 4. <i>Esquema ciclo de maduración del problema público</i>	122
Figura 5. <i>Metaproblema, problemas y manifestaciones del capital humano</i>	159
Figura 6. <i>Metaproblema, problemas y manifestaciones del capital social</i>	160
Figura 7. <i>Metaproblema, problemas y manifestaciones del capital economico</i>	161
Figura 8. <i>Metaproblema, problemas y manifestaciones del capital económico</i>	162
Figura 9. <i>Metaproblema, problemas y manifestaciones del capital ambiental</i>	163
Figura 10. <i>Metaproblema, problemas y manifestaciones del capital juridico</i>	164

**CRITERIOS JURÍDICOS PARA EL ESTABLECIMIENTO DE
INDEMNIZACIONES ECONÓMICAS EN LA ADQUISICIÓN DE BIENES
INMUEBLES EN PROYECTOS ESTATALES DE OBRA PÚBLICA, PARA QUE SE
CONFIGURE EL PAGO DEL JUSTO PRECIO EN EL ORDENAMIENTO
JURÍDICO COLOMBIANO: ANÁLISIS DE CASO DE MEDELLÍN, BOGOTÁ Y
CHÍA ENTRE LOS AÑOS 2017-2019**

*“[...] dejando de lado el valor simbólico de las cosas, lo que está en juego en la
expropiación es, primero que nada, dinero...”*

Antonio Azuela (2013).

Introducción

El artículo 58 de la Constitución Política de Colombia de 1991 faculta al Estado para la adquisición de bienes inmuebles con destino a proyectos de obra pública, vía enajenación voluntaria y/o expropiación administrativa o judicial. Dicha herramienta permite la ejecución de los planes de desarrollo de los gobernantes locales, en el marco de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) o sus instrumentos equivalentes.

Colombia ha tenido un escaso desarrollo normativo en el establecimiento de parámetros uniformes para determinar un justo monto indemnizatorio por expropiación. Situación que motivó el desarrollo de esta tesis de posgrado, en la que se busca dilucidar los criterios jurídicos existentes y las dificultades que presentan, con el fin de mostrar un panorama que sirva como herramienta jurídica para jueces, abogados, o para cualquier persona que se enfrente a un caso de expropiación o proceso de enajenación voluntaria, y así garantizar los derechos humanos y los derechos fundamentales de los sujetos expropiados. Entre otras razones, porque la determinación del justo monto indemnizatorio por expropiación no se debe limitar a una valoración económica del bien inmueble objeto de adquisición, sino, además, según jurisprudencia constitucional y administrativa, debe incorporar el reconocimiento de los perjuicios patrimoniales ocasionados (daño emergente y lucro cesante) en virtud del trámite de enajenación voluntaria o expropiación administrativa o judicial.

Sin embargo, pese a la existencia de jurisprudencia que desarrolla el concepto del justo monto indemnizatorio por expropiación y enajenación voluntaria, en algunas entidades adquirentes los criterios jurídicos existentes son diversos, y en muchos casos insuficientes para el reconocimiento de indemnizaciones económicas que garanticen el pago de una justa

indemnización, conforme a los términos del artículo 58 de la Carta Política de 1991, y bajo los principios de proporcionalidad y razonabilidad.

La disparidad de criterios ocurre cuando las entidades adquirentes dan un tratamiento diferente a situaciones fácticas similares, tal como ocurre con los casos de Medellín, Bogotá y Chía, según da cuenta esta investigación. Sin embargo, el Municipio de Medellín ha procurado avanzar en nuevos instrumentos normativos en la protección de derechos y el reconocimiento de indemnizaciones en favor de los moradores, a través del Acuerdo Municipal Nro. 145 de 2019, mediante el cual se crea la Política Pública de Protección a Moradores, Actividades Económicas y Productivas (PPPMAEP), y la unificación del decreto municipal de indemnizaciones económicas (Decreto 1091 de 2017).

Entre otros efectos, la ausencia de criterios uniformes para el reconocimiento de indemnizaciones económicas dentro de los procesos de adquisición de bienes inmuebles genera inseguridad jurídica para los administrados, incremento de demandas judiciales (a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho), una indebida planeación presupuestal dentro de los procesos de adquisición, violación al debido proceso, retardos en la ejecución de los proyectos de utilidad pública, etc. Esto hace necesario analizar los actuales criterios jurídicos para que se configure el pago de una justa indemnización por expropiación.

Por tanto, el objetivo general de esta tesis es proponer criterios jurídicos para el reconocimiento de indemnizaciones económicas en la adquisición de bienes inmuebles en proyectos estatales de obra pública, para que se configure el pago del justo monto indemnizatorio por expropiación y enajenación voluntaria en el ordenamiento jurídico colombiano. Para cumplir el objetivo general es menester plantear los siguientes objetivos específicos:

1. Analizar el concepto de indemnización económica y el de precio indemnizatorio, y la relación existente entre ellos.
2. Analizar el desarrollo legal, jurisprudencial y doctrinario de los conceptos de propiedad privada, interés general, derecho urbanístico en Colombia, gestión predial y sus elementos de análisis. Dentro de estos con especial énfasis en las categorías de expropiación e indemnización en la adquisición de bienes inmuebles para proyectos obra pública en Colombia.
3. Relacionar el tratamiento de la jurisprudencia constitucional y administrativa respecto del concepto y componentes de la indemnización económica en la adquisición de bienes inmuebles para proyectos de obra pública en Colombia.
4. Analizar las características de los componentes de indemnizaciones para la adquisición de bienes inmuebles en proyectos de obra pública en los casos del Municipio de Medellín, Bogotá y Chía entre los años 2017-2019.

En la realización de este texto se utilizaron de manera preferente fuentes primarias de carácter especializado. Se empleó de forma preponderante el análisis documental como desarrollo del método científico sistemático. La totalidad de los objetivos específicos se desarrollaron desde el método de análisis documental, a través del cual se obtuvo una descripción del desarrollo legal, jurisprudencial y doctrinario del concepto de indemnización en la adquisición de bienes inmuebles para proyectos de obra pública en Colombia.

De manera específica, para abordar el problema planteado, este escrito da respuesta al interrogante: ¿Cuáles son los criterios jurídicos para el reconocimiento del justo monto indemnizatorio en la expropiación de bienes inmuebles?, teniendo en cuenta jurisprudencia de la Corte Constitucional frente al concepto de indemnización por expropiación y sus elementos. De

igual manera, se lleva a cabo una revisión de la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre el particular. Es de advertir al lector que en el recuento de la jurisprudencia no se aplicó el método de línea jurisprudencial del habla el profesor Diego López Medina en su libro el “El derecho de los jueces”. Por el contrario, lo aquí realizado es una breve reseña de sentencias relevantes, a partir de la identificación de los hechos del caso, y las consideraciones de las altas cortes.

Asimismo, este escrito estudia el proceso de adquisición de bienes inmuebles por expropiación en los casos de los municipios de Medellín, Bogotá y Chía entre los años 2017 y 2019. El análisis permite comparar dichos procedimientos y los criterios para el reconocimiento de indemnizaciones económicas a los moradores. La elección de estas tres entidades territoriales obedece a que en Colombia ellas han sido las pioneras en reglamentar localmente la materia. Se reitera que Medellín fue el primer municipio del país en crear la Política Pública de Protección a Moradores y Actividades Económicas y Productivas (Acuerdo Municipal Nro. 145 de 2019). Antes de éste regía el Decreto 1091 de 2017, hoy aún vigente a falta de reglamentación del Acuerdo Municipal Nro. 145 de 2019. Por su parte, Chía cuenta con la Resolución Nro. 037 de 2017, y Bogotá con la Resolución Nro. 189 de 2018. La primera únicamente aplicable a las gestiones adelantadas por el Instituto de Desarrollo Urbano, Vivienda y Gestión Territorial de Chía (IDUVI), mientras que la segunda solo aplicable para el proyecto de Primera Línea del Metro de Bogotá.

Además, a lo largo de este escrito se presentan las bases teóricas del derecho a la propiedad privada, el contexto histórico que lo ha sustentado, y el desarrollo normativo que ha tenido. De igual forma, hay una revisión de en qué casos es posible limitar este derecho, y las condiciones necesarias para que se configure una justa indemnización por expropiación.

En aras de abordar el problema planteado el texto está estructurado así: Los objetivos específicos 1 y 2 se desarrollan en el *capítulo I*, que trata de los conceptos generales del derecho urbanístico, con especial énfasis en el derecho de propiedad privada y la expropiación de bienes inmuebles. Además, aborda la expropiación en Colombia y sus seis (6) elementos esenciales de análisis (sujeto activo, objeto a expropiar, sujeto pasivo, motivos de la expropiación, procedimientos, indemnización). El objetivo específico 3 está desarrollado en el *capítulo II*, el cual recopila el estándar de la jurisprudencia constitucional y administrativa, en materia de indemnización por expropiación. El 4 objetivo específico tiene lugar en el *capítulo III*, que contiene un análisis de caso de Medellín, Bogotá y Chía entre los años 2017-2019, en cuanto al reconocimiento de indemnizaciones por gestión predial. Por último, se presentan las conclusiones.

Capítulo I. Propiedad privada, interés general, derecho urbanístico y expropiación en Colombia. Conceptos esenciales de análisis

A continuación, abordaremos algunos conceptos generales del derecho urbanístico con el fin de ofrecer al lector elementos necesarios para comprender el punto de partida desde el cual se realizará el análisis de la pregunta objeto de esta investigación, a saber: ¿cuáles son los criterios jurídicos para el reconocimiento del justo monto indemnizatorio en la expropiación de bienes inmuebles? Para responder dicha pregunta es menester conocer previamente las afectaciones al derecho a la propiedad privada, el contexto en el cual se crea dicha figura (contexto social y político que obliga a las entidades estatales usar tal instrumento de gestión predial), sus elementos de análisis, la razón por la cual se realiza sobre bienes inmuebles, y los motivos para establecer un justo monto indemnizatorio de cara a mantener el equilibrio de las cargas públicas en la vida; es decir, la adquisición de bienes inmuebles es una herramienta de gestión del suelo, la cual afecta el derecho de propiedad privada, por tal motivo es prioritario iniciar con un breve análisis de este derecho.

1.1 El derecho a la propiedad privada

Para los romanos el derecho de propiedad estaba integrado por tres atributos: A) Derecho al uso. B) Derecho al goce. C) Derecho a la libre disposición (Ochoa, 2014). En esa línea, la doctrina clásica ha sostenido que el derecho de propiedad es absoluto, exclusivo y perpetuo. Sin embargo, por diversas razones el derecho a la propiedad en realidad no ha tenido estas características. El artículo 669 del Código Civil colombiano consagra, en principio, dos limitaciones del dominio, la ley y el derecho ajeno (Ochoa, 2014). A lo largo del siglo XX surgieron otras limitaciones: abuso del derecho de propiedad (desarrollo jurisprudencial y

doctrinario de la década de los años 30 del siglo pasado), función social de la propiedad (reforma constitucional de 1936), función ecológica de la propiedad (Constitución de 1991), etc. (Ochoa, 2014). Por su parte, la Corte Constitucional mediante sentencia C-595 de 1999, declaró inexecutable la expresión “arbitrariamente” del artículo 669 del Código Civil¹.

Es de precisar que la reforma constitucional de 1936 pretendía la democratización de la propiedad privada, más no su socialización. En Colombia las ideas de León Duguit se concretaron en la Ley 200 de 1936², respecto del imperativo de explotar las tierras (función social de la propiedad). Al respecto, Londoño y Velásquez (1974) como se citó en Ochoa (2014) afirman que:

[...]Para el gobierno el problema fundamental de las tierras es su explotación. Se trata, pues, de una nueva concepción de la tierra: terminar con el sistema feudal y antieconómico existente. La ley de tierras era desde este punto de vista la expresión de la necesidad, por parte del capital, de librar una serie de tierras, hasta ese momento apropiadas monopolícamente por los terratenientes, con el objeto de poderlas integrar a un mercado capitalista de tierras que hiciera posible realizar el capital en el sector agrario, en la medida de las necesidades del sector industrial y de la rentabilidad de las inversiones en el campo[...]. (p. 220)

¹ Artículo 669. El dominio (que se llama también propiedad) es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de **ella arbitrariamente**, no siendo contra ley o contra derecho ajeno."

² “Artículo 1º. 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.

El cerramiento y la construcción de edificios no constituyen por sí solos, prueba de explotación económica, pero si pueden considerarse como elementos complementarios de ella.

La presunción que establece este artículo se extiende también a las porciones incultas cuya existencia sea necesaria para la explotación económica del predio, o como complemento para el mejor aprovechamiento de éste, aunque en los terrenos de que se trata no haya continuidad, o para el ensanche de la misma explotación. Tales porciones pueden ser, conjuntamente, de una extensión igual a la de la parte explotada, y se reputan poseídas conforme a este artículo.

En Colombia, la propiedad privada es un derecho reconocido por el artículo 58 de la Constitución Política, que el Estado se compromete a proteger en cabeza de sus titulares; sin embargo, el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia han insistido en que este derecho no es ilimitado, en tanto que, en el marco de un Estado Social de Derecho, el derecho a la propiedad privada debe armonizarse con los derechos colectivos y con derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC), teniendo en cuenta además el principio de solidaridad.

De acuerdo con esta definición, hoy puede afirmarse que la propiedad tiene una función social. Según Maldonado (2004), la función social equivale al conjunto de limitaciones y obligaciones que pueden ser impuestas a la propiedad en nombre de los intereses colectivos, de urbanizar o construir en los tiempos fijados por el plan de ordenamiento, de abstenerse de hacerlo, de conservar, de trasladar a la colectividad de manera obligatoria y gratuita los terrenos necesarios para los usos de interés común, de imposibilidad de lotear o subdividir sin licencias, de transferencia a los municipios de hasta un 50 por ciento de los incrementos de precio de los terrenos derivados de decisiones urbanísticas como el cambio de clasificación del suelo, o la autorización de mejores aprovechamientos urbanísticos (Maldonado, 2004).

Por otra parte, para Perry (1992) la función social de la propiedad implica que ésta sólo se garantiza en tanto cumple una función útil dentro del cuerpo social. Por eso la propiedad de ninguna manera es un derecho absoluto, antes bien implica un conjunto de obligaciones para con la sociedad.

Después de estas precisiones y tener claridad de que el derecho de propiedad privada no es un derecho absoluto, pues desde el artículo 58 de la Constitución Política de 1991 ha sido limitado su ejercicio; este texto prosigue con el contexto social y político de la migración del

campo hacia las ciudades, y por tanto la relevancia de los instrumentos del derecho urbanístico para gestionar el suelo y las apremiantes necesidades sociales en materia de hábitat.

1.2 Contexto social y político del desarrollo del derecho urbanístico

En la actualidad el planeta tierra se encuentra en situación de sobrepoblación. Cada año miles de personas migran de entornos rurales a urbanos, en búsqueda de mejores oportunidades para sus proyectos de vida (Giraldo, 2007). Colombia no es ajena a la tendencia mundial de la sobrepoblación y migración campo-ciudad (Banco de la República, s.f.). De acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda 2018, Colombia cuenta con cuarenta y ocho millones doscientos cincuenta y ocho mil cuatrocientos noventa y cuatro (48.258.494) habitantes (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], s.f.). De esta cifra el 77,1% viven en cabeceras municipales, el 7,1% en centros poblados, y el 15,8% en territorio rural disperso (Naciones Unidas, s.f.).

Según el DANE, las clases de categorización geográfica (cabeceras municipales, centros poblados, y rural disperso), permiten distinguir el territorio a nivel municipal. A partir de su Manual de Conceptos (2019), la cabecera municipal es el área geográfica delimitada por el perímetro censal³, en cuyo interior está localizada la sede administrativa del municipio o alcaldía local; el centro poblado es la concentración mínima de veinte (20) viviendas contiguas (vecinas o adosadas entre sí) ubicadas en el “*área resto municipal o en un área no municipalizada*

³ “**Perímetro censal.** Delimitación geográfica definida por el DANE para fines estadísticos, alusiva a una frontera geográfica que incluye la zona comprendida por el perímetro urbano vigente y los conglomerados con características urbanas (viviendas adosadas y vías) que se encuentren por fuera, y que tengan continuidad espacial con el área urbana del municipio” (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2018, p. 12).

“**Perímetro urbano.** Frontera geográfica que delimita el área urbana, cuyos límites se definen por Acuerdo del Concejo Municipal. Suele estar asociado con la cota de servicios públicos, es decir, hasta donde la gravedad permite proveer el suministro del agua. La determinación del perímetro urbano está definida por el artículo 40 de la Resolución 2555 del 28 de septiembre de 1988” (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2018, p. 12).

(corregimiento departamental). Contempla los núcleos de población de los corregimientos municipales, inspecciones de Policía y caseríos” (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2018, p. 11); y, el rural disperso es el área geográfica

[...] comprendida entre el perímetro censal de las cabeceras municipales y de los centros poblados, y el límite municipal. Se caracteriza por la disposición dispersa de viviendas y de explotaciones agropecuarias existentes en ella. Corresponde al territorio que no forma parte ni de la cabecera municipal (clase 1) ni de los centros poblados (clase 2). Se caracteriza por objetos y elementos relacionados con la agricultura, predios de descanso o recreo, usos mineros o extractivos. El número de unidades residenciales por área es menor a las zonas urbanas. (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2018, p. 10)

De acuerdo con ONU-Hábitat (2009), Colombia ha experimentado la tendencia del proceso de urbanización de países altamente urbanizados. La población urbana del país pasó del casi 39% en 1951 al 75% en 2005, tal como aparece en la tabla número 1.

Tabla 1.

Población colombiana urbana y rural 1938-2005

Año	Población (miles)			Porcentaje	
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
1938	2.538	6.177	8.715	29,1%	70,9%
1951	4.468	7.080	11.548	38,7%	61,3%
1964	9.222	8.057	17.279	53,4%	46,6%
1973	13.653	9.260	22.913	59,6%	40,4%
1985	19.644	10.418	30.062	65,3%	34,7%
1993	23.514	9.596	33.110	71,0%	29,0%
2005	31.566	10.524	42.090	75,0%	25,0%

Fuente: Giraldo et al. (2009)

Más pobladas en Colombia, acorde con los censos de 1951, 1964, 1973, 1985, 1993, 2005. A partir de esa información es posible concluir que las cuatro principales ciudades de Colombia, respecto a su cantidad de habitantes, no han cambiado ostensiblemente entre los años 1951 y 2005. En orden descendente dichas ciudades son: Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla.

Tabla 2.

Principales ciudades colombianas 1951-2005

Ciudad	CENSO 1951	Ciudad	CENSO 1964	Ciudad	CENSO 1973
Bogotá, D.C. (1)	715.250	Bogotá, D.C. (1)	1.697.311	Bogotá, D.C. (1)	2.571.548
Medellín (2)	358.189	Medellín (2)	772.887	Medellín (2)	1.093.191
Cali (3)	284.186	Cali (3)	637.929	Cali (3)	918.057
Barranquilla (4)	279.627	Barranquilla (4)	498.301	Barranquilla (4)	665.917
Cartagena (5)	128.877	Cartagena (5)	242.085	Cartagena (5)	312.557
Manizales (6)	126.201	Bucaramanga (6)	229.748	Bucaramanga (6)	296.657
Pereira (7)	115.342	Manizales (7)	221.916	Cúcuta (7)	278.299
Bucaramanga (8)	112.252	Pereira (8)	188.365	Manizales (8)	229.095
Ibagué (9)	98.695	Cúcuta (9)	175.336	Ibagué (9)	208.699
Cúcuta (10)	95.150	Ibagué (10)	163.661	Pereira (10)	208.430
Pasto (11)	81.103	Palmira (11)	140.889	Palmira (11)	171.278
Palmira (12)	80.957	Armenia (12)	137.222	Montería (12)	154.599
Armenia (13)	78.380	Montería (13)	126.329	Pasto (13)	147.779
Montería (14)	77.057	Ciénaga (14)	113.143	Armenia (14)	145.341
Ciudad	CENSO 1985	Ciudad	CENSO 1993	Ciudad	CENSO 2005
Bogotá, D.C. (1)	3.982.941	Bogotá, D.C. (1)	4.945.448	Bogotá, D.C. (1)	6.840.116
Medellín (2)	1.468.089	Cali (2)	1.666.468	Medellín (2)	2.214.494
Cali (3)	1.350.565	Medellín (3)	1.630.009	Cali (3)	2.119.908
Barranquilla (4)	899.781	Barranquilla (4)	993.759	Barranquilla (4)	1.146.359
Cartagena (5)	531.426	Cartagena (5)	656.632	Cartagena (5)	892.545
Cúcuta (6)	379.478	Cúcuta (6)	482.490	Cúcuta (6)	587.676
Bucaramanga (7)	352.326	Bucaramanga (7)	414.365	Bucaramanga (7)	516.512
Manizales (8)	299.352	Ibagué (8)	365.136	Ibagué (8)	498.401
Ibagué (9)	292.965	Pereira (9)	354.625	Soledad (9)	461.851
Pereira (10)	287.999	Manizales (10)	327.663	Pereira (10)	443.554
Pasto (11)	244.700	Pasto (11)	294.024	Santa Marta (11)	415.270
Montería (12)	224.147	Santa Marta (12)	283.711	Soacha (12)	402.007
Santa Marta (13)	218.205	Montería (13)	275.952	Pasto (13)	382.618
Palmira (14)	214.395	Bello (14)	264.009	Villavicencio (14)	380.222

Fuente: Giraldo et al. (2009)

En consecuencia, “Las ciudades son hoy el hábitat más representativo del ser humano” (Giraldo, 2007, p. 2). Sin embargo, el éxodo masivo del campo a la ciudad ha generado retos a los municipios de destino, debido al aumento de la demanda de servicios públicos, empleos,

asistencia social, soluciones de vivienda, etc. El aumento de los habitantes de las urbes exige más y mejores instrumentos de planificación del suelo, de manera que se puedan satisfacer las necesidades de la población citadina.

Ante el crecimiento poblacional surge la necesidad de urbanización (Giraldo, 2007), y en ese sentido, del derecho urbanístico, con el fin de regular el uso del suelo para satisfacer las necesidades de la población y garantizar su derecho a una vivienda digna; así como las herramientas de gestión del suelo, siendo la expropiación y la enajenación voluntaria, una de estas.

1.3 Urbanismo y derecho urbanístico

Rother (1990) como se citó en Arbouin-Gómez (2012) define el urbanismo como la organización del espacio para la vida del ser humano en las ciudades. Para Arbouin-Gómez (2012), el derecho urbanístico es:

[...] el conjunto de normas de derecho administrativo que regulan los procedimientos e instrumentos legales necesarios para el desarrollo físico de los municipios y distritos, encaminados al correcto y eficaz ejercicio de la función pública del urbanismo, a la ejecución de los instrumentos de gestión y al cumplimiento de los principios rectores del desarrollo territorial [...]. (p. 20)

Este autor propone diferenciar entre normas urbanísticas y normas de contenido urbanístico. Las primeras son disposiciones de derecho público que regulan el desarrollo territorial en Colombia, mientras que las segundas provienen del derecho privado y afines. A través de las normas de contenido urbanístico se limita el derecho real de dominio de un particular sobre bienes inmuebles, por ejemplo, normas de protección del espacio público en centros poblados (artículos 680 y 691 del Código Civil), servidumbres prediales (artículos 902,

913, 933 del Código Civil), acciones para el cumplimiento de las normas de contenido urbanístico (artículos 987-989, 998, 1005 del Código Civil), etc. (Arbouin-Gómez, 2012).

Por su parte, Rodríguez (2011) define el derecho urbanístico como un conjunto de normas jurídicas que regulan la planeación física del territorio, los usos del suelo, el régimen de urbanización y edificación, la disciplina urbanística, y los mecanismos financieros del urbanismo.

Finalmente, Galvis (2007) como se citó en Rodríguez (2011) sostiene que el derecho urbanístico comprende las normas que ordenan el territorio y los asentamientos humanos en sus más diversas manifestaciones (ciudades, municipios, veredas, corregimientos, aldeas, etc.). Para lograr tal fin, el derecho urbanístico regula, limita, sanciona, incentiva, planifica, controla, *expropiación*, financia o impone cargas públicas, en aras de mejorar los usos del suelo en beneficio del interés general. Es de recordarle al lector que el instrumento de la expropiación es el objeto de estudio de este texto.

1.4 El derecho urbanístico colombiano

En el derecho positivo colombiano las normas urbanísticas son disposiciones que regulan el “uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza y las consecuencias de las actuaciones urbanísticas indispensables para la administración de estos procesos” (Congreso de la República, 388 de 1997, art. 15). Además, dichas normas urbanísticas pueden ser estructurales, generales, o complementarias. Las normas urbanísticas estructurales “aseguran la consecución de los objetivos y estrategias adoptadas en el componente general del plan y en las políticas y estrategias de mediano plazo del componente urbano” (Congreso de la República, 388 de 1997, art. 15). Las normas urbanísticas generales establecen “usos e intensidad de usos del suelo, así como actuaciones, tratamientos y procedimientos de parcelación, urbanización,

construcción e incorporación al desarrollo de las diferentes zonas comprendidas dentro del perímetro urbano y suelo de expansión”, y especifican los instrumentos dirigidos al desarrollo urbano (Congreso de la República, 388 de 1997, art. 15, num. 2).

Finalmente, las normas urbanísticas complementarias regulan

[...] Las actuaciones, programas y proyectos adoptados en desarrollo de las previsiones contempladas en los componentes general y urbano del plan de ordenamiento, y que deben incorporarse al programa de ejecución que se establece en el artículo 18 de la presente Ley. También forman parte de este nivel normativo, las decisiones sobre las acciones y actuaciones que por su propia naturaleza requieren ser ejecutadas en el corto plazo y todas las regulaciones que se expidan para operaciones urbanas específicas y casos excepcionales, de acuerdo con los parámetros, procedimientos y autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales. (Congreso de la República, 388 de 1997, art. 15, num. 3)

El derecho urbanístico colombiano está regido por estos principios: 1) Prevalencia del interés general. 2) Participación ciudadana. 3) Igualdad ante las cargas públicas. 4) Garantía del derecho a una vivienda digna. 5) Función social y ecológica de la propiedad. 6) Posibilidad de expropiación por motivos de utilidad pública. 7) Protección de la integridad del espacio público⁴

⁴ El artículo 5 de la Ley 9 de 1989 define qué se entiende por espacio público. “Entiéndase por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses, individuales de los habitantes.

Así, constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo”.

y su uso destinado al bien común. 8) Participación de las entidades públicas en la plusvalía. 9) Competencia municipal para la regulación de usos del suelo y, 10) Planeación del ordenamiento del territorio (Rodríguez, 2011). Tener en cuenta tales principios es necesario para entender las dinámicas propias de la gestión predial para proyectos de obra pública, como uno de los componentes del vasto mundo del derecho urbanístico.

En Colombia, la Ley 9 de 1989 regula los planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes inmuebles, entre otros asuntos relacionados con el derecho urbano. Según Galvis (2007) como se citó en Rodríguez (2011), dicha ley fue la primera norma que desarrolló asuntos urbanísticos de forma más o menos completa y sistemática.

Al respecto, es útil acudir a las siguientes líneas de tiempo sobre la planeación urbana en Colombia, en especial con eventos hitos y normas de derecho positivo que se expidieron de cara a las crecientes necesidades sociales en materia de urbanismo, causadas por la migración masiva de entornos rurales a ciudades:

Figura 1.

Planeación Urbana en Colombia

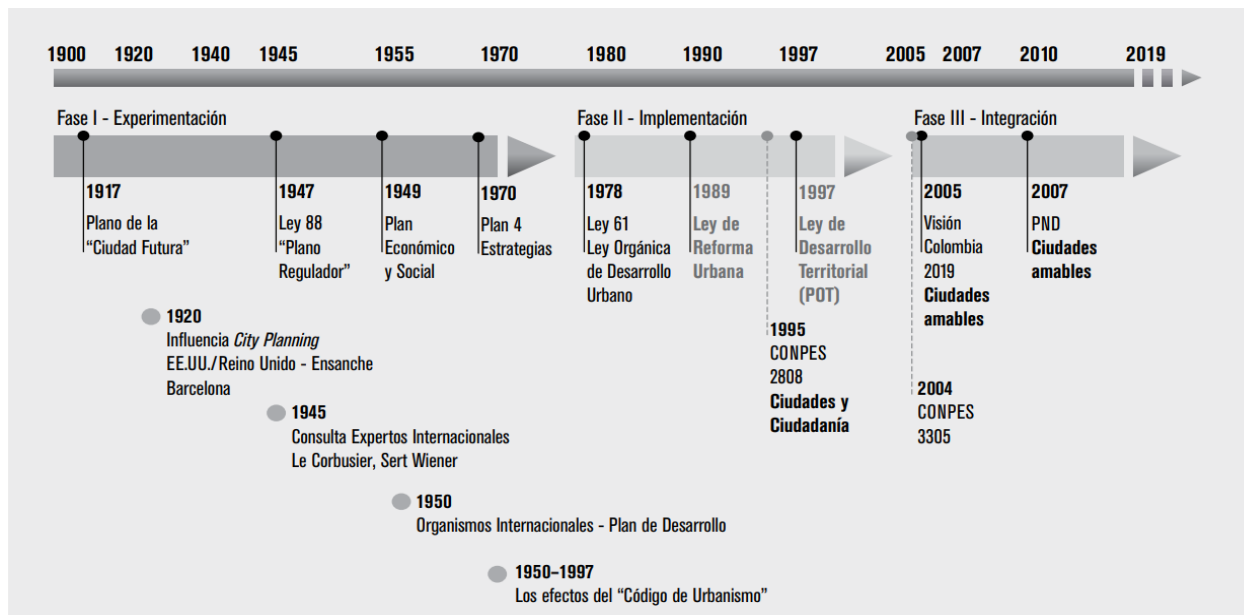


Fuente: Departamento Nacional de Planeación [DNP] (2016)

Conforme la segunda línea del tiempo (ver gráfica número 4), la planeación urbana en Colombia está integrada por tres fases. La primera va desde 1917 hasta 1978 (Fase de experimentación). La segunda va desde 1978 hasta 2004 (Fase de implementación). Por último, la tercera inicia desde 2004 hasta la actualidad (fase de integración).

Figura 2.

Fases de la planificación urbana en Colombia



Fuente: Pinto (2010)

En armonía con las líneas de tiempo *supra*, se puede afirmar que la Ley 9 de 1989 y Ley 388 de 1997 consagraron algunos instrumentos de gestión predial y del suelo, tales como el derecho de preferencia, enajenación forzosa, enajenación voluntaria reajuste de tierras y reintegro inmobiliario, desarrollo prioritario, **expropiación**, anuncio de proyecto, y actuación urbanística. Pues bien, en este escrito se desarrollará la expropiación como instrumento de gestión predial.

Una vez abordados los conceptos básicos del derecho urbanístico, se puede estudiar las normas (nacionales e internacionales) que rigen la expropiación, con énfasis en el caso colombiano. Y luego, analizar los elementos esenciales de análisis de la expropiación. De esta labor da cuenta lo sucesivo.

1.5 La expropiación en Colombia y sus elementos esenciales de análisis

A continuación, se analiza la expropiación en el caso colombiano como una herramienta para la gestión del suelo y el desarrollo de los planes de gobierno de las administraciones locales.

La expropiación puede entenderse como la competencia estatal para privar a una persona del derecho a la propiedad, estando ésta en contra de su voluntad, con el cumplimiento de unos requisitos previos. Así lo estableció la Carta Política de 1991:

1. Que se haga por motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador.
2. Que se haga mediante sentencia judicial e indemnización previa o por vía administrativa, según el caso.

De otro lado, según el artículo 8 de la Ley 388 de 1997 la expropiación es una de las tantas acciones urbanísticas, las cuales son entendidas como decisiones administrativas de las entidades distritales y municipales, junto a las actuaciones urbanísticas que le son propias, respecto del ordenamiento del territorio y la intervención en usos del suelo. Por ello, es necesario conocer los instrumentos que desarrollan el proceso de ordenamiento territorial municipal, entre los que se encuentra el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), o su instrumento equivalente.

El POT está integrado por un “conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo” (Congreso de la República, Ley 388 de 1997, art. 9). De acuerdo con el número de habitantes de cada municipio, el POT puede llamarse: I) Plan de ordenamiento territorial. II) Plan básico de ordenamiento territorial. III) Esquema de ordenamiento territorial.

Además del POT, otro instrumento que desarrolla y complementa las disposiciones de los planes de ordenamiento, son los planes parciales, entendidos como aquellos:

Instrumentos que desarrollan y complementan disposiciones de los planes de ordenamiento, para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el

suelo de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales

[...].(Congreso de la República, Ley 388 de 1997, art. 9)

En contextos urbanos la expropiación puede ser empleada para: I) Distribuir la riqueza urbana. II) Promover el desarrollo económico (crear condiciones para impulsar la actividad económica en cierto lugar, como los polos industriales). III) Regularización de la tenencia de la tierra. IV) Crear bienes públicos (calles, parques, redes de infraestructura, hospitales, colegios, etc.) (Azuela, 2013). Al parecer cuando el artículo 58 de la Constitución Política de Colombia de 1991 se refiere a expropiación de motivos de utilidad pública o interés social alude a reforma urbana, reforma agraria, y construcción de obras públicas (Gaceta Constitucional Nro. 112). Es decir, en el caso colombiano la expropiación puede ser usada en cualquiera de las cuatro funciones descritas por Azuela (2013).

Pero ¿Cuáles son los elementos esenciales de la expropiación? Según Cruz et al. (2013) existen: 1) Los motivos de utilidad pública o interés social. 2) El bien expropiable (Elemento objetivo). 3) Los sujetos de la expropiación (Elemento subjetivo, expropiante y expropiado). 4) Procedimiento expropiatorio (Aspecto formal). 5) Indemnización por expropiación (Elemento material de garantía). 6) Acto administrativo o sentencia judicial.

Para López (2007) como se citó en Quintero (2015) la expropiación está integrada por tres elementos: Sujetos (expropiante y expropiado), objeto a expropiar, y fin.

Perry (1992) afirma que lo fundamental en el proceso de expropiación es determinar en qué casos hay lugar a ella, cuál es el procedimiento, quién es el funcionario competente para gestionarla, y cómo se calcula el monto indemnizatorio.

En la sentencia C-133 de 2009, la Corte Constitucional dijo que las autoridades estatales deben respetar los siguientes criterios cuando privan de la titularidad del derecho de propiedad a una persona contra su voluntad:

- i) Que existan motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador.
- ii) Que exista decisión judicial o administrativa, esta última sujeta a posterior acción contencioso administrativa incluso respecto del precio. La adopción de dicha decisión presupone que se adelante el procedimiento establecido en la ley, con garantía del derecho fundamental al debido proceso del titular del derecho de propiedad. Dicho procedimiento comprende una etapa previa, lógicamente fallida, de enajenación voluntaria o negociación directa, con base en una oferta por parte de la entidad pública.
- iii) Que se pague una indemnización previamente al traspaso del derecho de propiedad a la Administración, la cual debe ser justa, de acuerdo con lo previsto en el Núm. 21.2 del Art. 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. (num. 13)

Retomando lo expuesto por Cruz et al. (2013)⁵, consideramos como esenciales los siguientes elementos de la expropiación, ya sea administrativa o judicial:

1. El sujeto activo de la expropiación
2. El objeto a expropiar
 - 2.1. Bienes muebles
 - 2.2. Bienes inmuebles
 - Bienes inmuebles en suelo urbano
 - Bienes inmuebles en suelo rural

⁵ 1) Los motivos de utilidad pública o interés social. 2) El bien expropiable (Elemento objetivo). 3) Los sujetos de la expropiación (Elemento subjetivo, expropiante y expropiado). 4) Procedimiento expropiatorio (Aspecto formal). 5) Indemnización por expropiación (Elemento material de garantía). 6) Acto administrativo o sentencia judicial.

2.3. Empresas y otros bienes

3. El sujeto pasivo de la expropiación

3.1. Propietarios y otros sujetos de derechos

3.2. Sujetos de especial protección constitucional (niños, personas de la tercera edad, personas en situación de discapacidad, población desplazada, indígenas, campesinos, entre otros).

4. Las razones de la expropiación

5. El procedimiento administrativo y judicial

5.1. Enajenación voluntaria

5.2. Enajenación forzosa

5.2.1 Vía administrativa

5.2.2. Vía judicial

6. La indemnización por expropiación

Después de proponer este esquema de análisis, en el siguiente acápite procedemos desarrollar cada uno de los elementos esenciales de la expropiación para el caso de Colombia. En todo caso, debe precisarse que el orden y contenido de dichos elementos es uno de los tantos posibles, y el que, a nuestro juicio, permite afrontar el cometido en un orden lógico.

1.6 El sujeto activo en la expropiación (administrativa o judicial)

Este elemento alude a la entidad que adelanta la expropiación. En otras palabras, ¿Qué autoridades pueden expropiar? Para Maldonado (2013) el sujeto activo de la expropiación puede ser alguna de las entidades de la rama ejecutiva del poder público. En principio, podría pensarse que la respuesta está en la Ley 9 de 1989 y Ley 388 de 1997. Sin embargo, en esta materia existe dispersión normativa: Para efectos de obras públicas de energía eléctrica, acueductos, sistemas

de regadío y otras, la Ley 56 de 1981 (artículo 18)⁶ consagró las entidades públicas competentes para adelantar los trámites expropiatorios correspondientes; en la Ley de Reforma Agraria (Ley 160 de 1994⁷) se le dio competencia al entonces INCORA (después INCODER, y hoy Agencia Nacional de Tierras) para adelantar gestión adquisición predial; el artículo 73 de la Ley 1523 de 2012⁸ manifiesta cuáles son las entidades públicas competentes para la adquisición de predios en la atención de desastres y gestión del riesgo.

Para cerrar este elemento, debe considerarse que en términos generales y en el marco de proyectos de obra pública (entendidos como aquellos que involucran motivos de utilidad pública o interés social), objeto de este escrito, el artículo 59 de la Ley 388 de 1997 establece:

⁶ “Artículo 18. Al igual que la nación, los departamentos y los municipios, sus establecimientos públicos, sus empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta en las que la participación del Estado sea o exceda del 90% del capital y a las cuales esté asignada alguna o algunas de las actividades previstas en el artículo anterior, están facultadas para decretar la expropiación de los bienes o derechos que sean necesarios. El acto administrativo mediante el cual se decreta la expropiación procederá cuando los titulares de tales bienes, o derechos se nieguen a enajenar o están incapacitados para hacerlo voluntariamente.

Parágrafo. Las entidades señaladas en el presente artículo quedan facultadas para adelantar los procesos judiciales a que haya lugar”.

⁷ “ARTÍCULO 31. <Artículo modificado por el artículo 27 de la Ley 1151 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder<1>, podrá adquirir mediante negociación directa o decretar la expropiación de predios, mejoras rurales y servidumbres de propiedad privada o que hagan parte del patrimonio de entidades de derecho público, con el objeto de dar cumplimiento a los fines de interés social y utilidad pública definidos en esta ley, únicamente en los siguientes casos:

- a) Para las comunidades indígenas, afrocolombianas y demás minorías étnicas que no las posean, o cuando la superficie donde estuviesen establecidas fuere insuficiente;
- b) dotar de tierras a los campesinos habitantes de regiones afectadas por calamidades públicas naturales sobrevivientes;

- c) Para beneficiar a los campesinos, personas o entidades respecto de las cuales el Gobierno Nacional establezca programas especiales de dotación de tierras o zonas de manejo especial o que sean de interés ecológico.

PARÁGRAFO. Cuando se trate de la negociación directa de predios para los fines previstos en este artículo, así como de su eventual expropiación, el Incoder<1> se sujetará al procedimiento establecido en esta ley”.

⁸ “ARTÍCULO 73. ADQUISICIÓN DE PREDIOS. Declarada una situación de desastre o calamidad pública y hasta tanto se declare el retorno a la normalidad, el Gobierno Nacional a través de cualquiera de sus Ministerios o Departamentos Administrativos, Entidades del Orden Nacional, las Entidades Territoriales o las Entidades Descentralizadas de cualquier nivel administrativo, podrán adquirir total o parcialmente los bienes inmuebles o derechos reales que sean indispensables para adelantar el plan de acción específico, por negociación directa con los propietarios o mediante expropiación por vía administrativa, previa indemnización”.

ARTICULO 59. ENTIDADES COMPETENTES. El artículo 11 de la Ley 9ª de 1989, quedará así:

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. (Énfasis añadido).

1.7 El objeto a expropiar

Atiende a la cuestión ¿Qué objetos son susceptibles de ser expropiados? La expropiación puede recaer sobre distintos tipos de bienes: Muebles, inmuebles, empresas, etc. (López, 2018), (Velásquez, 1994⁹). Mientras en las dos primeras aplica un marco regulatorio interno, en la tercera operan normas de derecho internacional público.

1.7.1 Bienes muebles

Para López (2018) si bien en la mayoría de los casos la expropiación recae sobre bienes inmuebles, ese hecho no excluye la posibilidad de expropiación de bienes muebles. Por ejemplo, si el gobierno decide expropiar buses destinados al transporte público.

⁹ “La expropiación puede ser tanto de muebles como de inmuebles puesto que el art. 58 no distingue entre estas dos (2) categorías de bienes” (p. 113).

1.7.2 Bienes inmuebles

En materia de expropiación de bienes inmuebles es importante esclarecer a qué tipo de inmueble corresponde (localización), porque este asunto será determinante en la fijación del monto indemnizatorio (Maldonado, 2013). Basilio (2013) afirma que la ubicación o variable de localización de un bien inmueble es uno de los elementos formadores de su valor, junto a su función (habitacional, industrial, comercial, de esparcimiento, etc.), y materialidad (terreno y edificaciones/construcciones). El territorio está clasificado en suelo urbano¹⁰, suelo rural¹¹, suelo de expansión urbana¹², suelo suburbano¹³, y suelo de protección¹⁴, en función de la regulación de

¹⁰ “Artículo 31°.- Suelo urbano. Constituyen el suelo urbano, las áreas del territorio distrital o municipal destinadas a usos urbanos por el plan de ordenamiento, que cuenten con infraestructura vial y redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado, posibilitándose su urbanización y edificación, según sea el caso. Podrán pertenecer a esta categoría aquellas zonas con procesos de urbanización incompletos, comprendidos en áreas consolidadas con edificación, que se definan como áreas de mejoramiento integral en los planes de ordenamiento territorial. Las áreas que conforman el suelo urbano serán delimitadas por perímetros y podrán incluir los centros poblados de los corregimientos. En ningún caso el perímetro urbano podrá ser mayor que el denominado perímetro de servicios públicos o sanitario”.

¹¹ “Artículo 33°.- Suelo rural. Constituyen esta categoría los terrenos no aptos para el uso urbano, por razones de oportunidad, o por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas”.

¹² “Artículo 32°.- Suelo de expansión urbana. Reglamentado parcialmente por el Decreto Nacional 2181 de 2006. Constituido por la porción del territorio municipal destinada a la expansión urbana, que se habilitará para el uso urbano durante la vigencia del plan de ordenamiento, según lo determinen los Programas de Ejecución. La determinación de este suelo se ajustará a las previsiones de crecimiento de la ciudad y a la posibilidad de dotación con infraestructura para el sistema vial, de transporte, de servicios públicos domiciliarios, áreas libres, y parques y equipamiento colectivo de interés público o social. Dentro de la categoría de suelo de expansión podrán incluirse áreas de desarrollo concertado, a través de procesos que definan la conveniencia y las condiciones para su desarrollo mediante su adecuación y habilitación urbanística a cargo de sus propietarios, pero cuyo desarrollo estará condicionado a la adecuación previa de las áreas programadas.

¹³ “Artículo 34°.- Suelo suburbano. Constituyen esta categoría las áreas ubicadas dentro del suelo rural, en las que se mezclan los usos del suelo y las formas de vida del campo y la ciudad, diferentes a las clasificadas como áreas de expansión urbana, que pueden ser objeto de desarrollo con restricciones de uso, de intensidad y de densidad, garantizando el autoabastecimiento en servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo establecido en la Ley 99 de 1993 y en la Ley 142 de 1994. Podrán formar parte de esta categoría los suelos correspondientes a los corredores urbanos interregionales. Los municipios y distritos deberán establecer las regulaciones complementarias tendientes a impedir el desarrollo de actividades y usos urbanos en estas áreas, sin que previamente se surta el proceso de incorporación al suelo urbano, para lo cual deberán contar con la infraestructura de espacio público, de infraestructura vial y redes de energía, acueducto y alcantarillado requerida para este tipo de suelo”.

¹⁴ “Artículo 35°.- Suelo de protección. Constituido por las zonas y áreas de terreno localizados dentro de cualquiera de las anteriores clases, que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o

los planes de ordenamiento territorial respectivos (artículo 30, Ley 388/1997). Los POT son la concreción de la competencia constitucional (artículo 313 numeral 7 superior) de los municipios para determinar y reglamentar los usos del suelo.

Para efectos catastrales los predios se clasifican en urbanos, rurales y de expansión urbana (artículo 85, Resolución 070, 2011). Los predios son urbanos cuando están dentro del perímetro urbano (Artículo 11, Resolución 070, 2011). En cambio, los predios son rurales si están ubicados por fuera del perímetro urbano (artículo 10, Resolución 070, 2011).

Bienes inmuebles en suelo urbano: Conforme a la Resolución 13314 de 2001 (artículo 2 literal a), emitida por la Superintendencia de Industria y Comercio, los inmuebles urbanos son: “Casas, apartamentos, edificios, oficinas, locales comerciales, terrenos y bodegas situados total o parcialmente en áreas urbanas. Para determinar si el inmueble es rural o urbano se tendrá en cuenta la delimitación hecha por las autoridades competentes [...]”, mientras que según el artículo 5 del Decreto 556 de 2014, suscrito por el Presidente de la República en ejercicio de la potestad reglamentaria, los inmuebles urbanos corresponden a “Casas, apartamentos, oficinas, locales comerciales, terrenos y bodegas situados total o parcialmente en áreas urbanas, lotes no clasificados en la estructura ecológica principal, lotes en suelo de expansión con plan parcial adoptado”.

Bienes inmuebles en suelo rural: En términos de la Resolución 13314 de 2001 los inmuebles rurales son aquellos: “Terrenos rurales con o sin construcciones, como viviendas, edificios, establos, galpones, cercas, sistemas de riego, drenaje, vías, adecuación de suelos, pozos, cultivos, plantaciones, explotaciones agrícolas y demás infraestructura de explotación situados totalmente en áreas rurales” (artículo 2 literal b). En cambio, conforme al artículo 5 del

de las áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos, tiene restringida la posibilidad de urbanizarse”.

Decreto 556 de 2014, dentro de los inmuebles rurales están los terrenos rurales con o sin construcciones, como viviendas, edificios, establos, galpones, cercas, sistemas de riego, drenaje, vías, adecuación de suelos, pozos, cultivos, plantaciones, lotes en suelo de expansión sin plan parcial adoptado, lotes para el aprovechamiento agropecuario y demás infraestructura de explotación situados totalmente en áreas rurales.

Después de mencionar y explicar la tipología de ubicación de bienes inmuebles, debemos acotar que nuestro trabajo se centra en la expropiación de bienes inmuebles urbanos para proyectos de obra pública. En especial, en nuestro análisis de caso de Medellín, Bogotá y Chía (*capítulo IV*) se abordan los instrumentos normativos que establecen los criterios para fijar el quantum indemnizatorio por expropiación.

1.7.3 Expropiación de empresas y otros bienes

Las empresas, entendidas como personas jurídicas de derecho privado, también pueden objeto de expropiación. Lo que para algunos autores ocurre con las nacionalizaciones. Esta situación ha fomentado gran preocupación en el derecho internacional público (García, 1999; Velásquez, 1994), en especial en materia de inversión extranjera, y por ello han surgido distintos acuerdos internacionales. Al respecto, y para profundizar este tópico el lector puede revisar las sentencias C-390 de 1994, C-358 de 1996 (Acuerdo de protección de inversiones entre Colombia y Reino Unido), C-379 de 1996 (Acuerdo de protección de inversiones entre Colombia y Cuba), C-008 de 1997 (Acuerdo de protección de inversiones entre Colombia y Perú), C-294 de 2002 (Acuerdo de protección de inversiones entre Colombia y Chile), C-961 de 2003 (Protocolo modificatorio del Acuerdo de protección de inversiones entre Colombia y Perú), C-750 de 2008 (Acuerdo de promoción comercial entre Colombia y Estados Unidos), C-031 de 2009 (Acuerdo de libre comercio entre Colombia y Chile), C-150 de 2009 (Acuerdo de protección de

inversiones entre Colombia y Suiza), C-446 de 2009 (Tratado de libre comercio entre Colombia y Salvador, Guatemala y Honduras), C-608 de 2010 (Tratado de libre comercio entre Colombia y Canadá), entre otros.

1.8 Sujeto pasivo de la expropiación

El sujeto pasivo se refiere a la pregunta ¿A quién se puede expropiar? Por lo general se piensa que únicamente al propietario. Sin embargo, también le asiste el derecho a otro tipo de moradores.

1.8.1 Propietarios de bienes inmuebles y otros titulares de derechos reales

En principio, quien cuenta con la calidad de propietario es el sujeto pasivo de la expropiación de bienes inmuebles (artículo 67, Ley 388 de 1997). Es decir, él es el titular del derecho real de dominio, acorde con el artículo 669 y 665 del Código Civil Colombiano. El derecho de propiedad implica tres facultades para su titular: uso, disfrute o goce y libre disposición.

Al momento de iniciarse la negociación para adquisición de un bien inmueble, la entidad adquirente entablará comunicación con el titular del derecho real de dominio, toda vez que es éste quien puede hacer uso y disposición de la titularidad del inmueble. Entonces, en principio están excluidos de participar en la etapa de enajenación voluntaria los poseedores¹⁵, arrendatarios y tenedores¹⁶, y en general todos los titulares de otros derechos reales (usufructuario, beneficiario

¹⁵ La figura de la posesión está definida en el artículo 762 del Código Civil como la tenencia de un bien con ánimo de dueño de la misma.

¹⁶ Los arrendamientos pueden surgir por un contrato civil o comercial. En el primero evento, ese negocio está regido por el artículo 1973 y siguientes del Código Civil. En el segundo evento, los contratos de arrendamiento integran el establecimiento de comercio (artículo 516 y ss. del Código de Comercio), y de forma general están reglados por las normas civiles, acorde con la remisión del artículo 822 del Código de Comercio.

de servidumbre, o acreedor hipotecario). En su caso, ellos deben entenderse con el propietario, pues su relación es entre sujetos privados. En ese orden de ideas, su participación en el proceso con la administración no es necesaria. No obstante, a nivel nacional es posible encontrar casos donde los otros moradores si son tenidos en cuenta, tal como ocurre en Medellín (Antioquia).

El Municipio de Medellín ha consagrado disposiciones normativas que permiten a los sujetos antes mencionados (distintos al propietario) tener un lugar en las actuaciones administrativas de la gestión predial, pues su reconocimiento en calidad de moradores los hace sujetos de derechos. En relación con los deberes u obligaciones el tratamiento será diferencial, según el tipo de derechos que les sean reconocidos. En especial, Medellín cuenta con la Política Pública de Protección a Moradores, Actividades Económicas y Productivas (PPPMAEP), Acuerdo Municipal 145 de 2019. Este tema es desarrollado a profundidad en el *capítulo IV*.

1.8.2 Los sujetos de especial protección constitucional

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha definido la categoría de sujeto de especial protección constitucional como “aquellas personas que debido a su condición física, psicológica o social particular merecen una acción positiva estatal para efectos de lograr una igualdad real y efectiva.” (Corte Constitucional, Sentencia T-395 de 2013, preámbulo). Con respecto a la expropiación, ha manifestado que si el sujeto pasivo de ésta es un sujeto de especial protección constitucional (menores de edad, mujeres (Corte Constitucional, Sentencia C-667 de 2006), adultos mayores (Corte Constitucional, Sentencia T-252 de 2017), personas con disminuciones físicas y psíquicas y las personas en situación de desplazamiento, entre otros), entonces la indemnización

Si el inmueble a expropiar estaba arrendado para fines comerciales, entonces debe pensarse en las afectaciones que sufre el comerciante por dejar el lugar donde ha posicionado su negocio (Good Will, clientela, etc.). De otro lado, con ocasión de los contratos de arrendamiento para vivienda urbana aplica la Ley 820 de 2003.

por expropiación debe cumplir una función restitutoria (Sentencia C-1074 de 2002). Es decir, el monto indemnizatorio debe pagarse 100% en efectivo y de contado (Sentencia C-192 de 1998), para que de esta forma el expropiado pueda adquirir un inmueble en similares condiciones del que le privan, y no vea vulnerados sus derechos fundamentales en general, y en especial el de la vivienda en condiciones dignas (Maldonado y Peña, 2013). El estándar de la jurisprudencia constitucional al respecto se detalla en el capítulo II.

1.9 Los motivos de la expropiación (administrativa o judicial)

Desde antes de la Constitución de 1991 el ordenamiento jurídico colombiano ha establecido que la expropiación sólo procede por motivos de utilidad pública o interés social. Así lo consagra el inciso segundo del artículo 58 de la Constitución:

Por **motivos de utilidad pública o interés social** definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Este se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa-administrativa, incluso respecto del precio. (Negrilla y subrayado fuera del texto).

En vigencia de la Constitución de 1886, y con la Ley 56 de 1981 (artículo 16) el legislador definió de utilidad pública e interés social lo concerniente a obras de energía eléctrica, acueductos, y otros, en los siguientes términos:

Artículo 16. “Declárese de utilidad pública e interés social los planes, proyectos y ejecución de obras para la generación, transmisión, distribución de energía eléctrica, acueductos, riego, regulación de ríos y caudales, así como las zonas a ellos afectadas”.

En desarrollo del inciso cuarto del artículo 58 de la Constitución de 1991, el legislador estableció los motivos de utilidad pública o interés social que motivan la expropiación en el artículo 52¹⁷ (enajenación forzosa por incumplir la función social de la propiedad), 58 (motivos de utilidad pública en interés social) y 63 (motivos de utilidad pública e interés social en expropiación administrativa) de la Ley 388 de 1997.

1.10 Los procedimientos en la expropiación: vía administrativa y vía judicial

En vigencia de la Constitución de 1886 solo existía expropiación judicial (Velásquez, 1994). Solo a partir de la Carta Magna de 1991 nació la figura de la expropiación administrativa, en tanto se pretendía agilizar el trámite expropiatorio (Maldonado y Peña, 2013). La intención de crear un procedimiento expropiatorio expedito es clara en la Gaceta Constitucional Número 46 (Ponencia de Iván Marulanda, Guillermo Perry, Jaime Benítez, Angelino Garzón, Tulio Cuevas, y Guillermo Guerrero), en los siguientes términos:

Expropiación por vía administrativa. El proyecto de articulado cambia el sistema actual que ordena el trámite por la rama jurisdiccional. Es un cambio sustancial, por cuanto la expropiación sería más expedita, lo que quiere decir que la voluntad política de las mayorías se vería expresada en realidades sociales por la sola decisión de quienes reciben un mandato que implique este tipo de procedimientos para convertirse en realidad. (p. 25)

¹⁷ “**Artículo 52°.-** Desarrollo y construcción prioritaria. A partir de la fecha de vigencia de esta Ley, habrá lugar a la iniciación del proceso de enajenación forzosa en pública subasta, por incumplimiento de la función social de la propiedad sobre:

1. Los terrenos localizados en suelo de expansión, de propiedad pública o privada, declarados como de desarrollo prioritario, que no se urbanicen dentro de los tres (3) años siguientes a su declaratoria.
2. Los terrenos urbanizables no urbanizados localizados en suelo urbano, de propiedad pública o privada, declarados como de desarrollo prioritario, que no se urbanicen dentro de los dos (2) años siguientes a su declaratoria.
3. Los terrenos o inmuebles urbanizados sin construir, localizados en suelo urbano, de propiedad pública o privada, declarados como de construcción prioritaria, que no se construyan dentro del año siguiente a su declaratoria.
4. Lo anterior sin perjuicio de que tales inmuebles pueden ser objeto de los procesos de enajenación voluntaria y expropiación de que trata la presente Ley”.

Perry (1992) manifiesta que la mayoría de los proyectos que se presentaron a la Asamblea Nacional Constituyente propusieron la consagración de la expropiación administrativa, por lo menos para obras públicas, de reforma urbana, y reforma agraria. La experiencia demostraba que el interés privado se imponía al interés público, pues el proceso de expropiación era excesivamente complejo.

Una obra pública de evidente conveniencia ciudadana tenía que ser pospuesta en su ejecución por varios años, o alterado su diseño para sacarle quite a una “muela” de un propietario que no quería negociar su propiedad con el Estado, gracias al complicado juicio de expropiación. (p. 119)

Para Velásquez (1994) la expropiación por vía administrativa: 1) Debe ser excepcional, en tanto la regla es la expropiación judicial. 2) Solo procede por motivos de utilidad pública o interés social determinados previamente por el legislador. 3) Requiere de un procedimiento administrativo especial. 4) Requiere indemnización previa antes de la entrega del bien expropiado. 5) Consagra acción contenciosa administrativa. 6) Puede recaer sobre bienes muebles o inmuebles.

En el procedimiento de expropiación hay reglas generales y especiales. Las primeras reglas están definidas en la Ley 388 de 1997, y demás normas que la modifican, sustituyen o derogan. Las segundas reglas desarrolladas en otras disposiciones normativas que definen la expropiación para sectores puntuales. Como ejemplo de normas especiales y a manera enunciativa:

En gestión predial por reforma agraria, la Ley 160 de 1994, definió sus propias etapas de enajenación voluntaria (artículo 32), y enajenación forzosa (artículo 33).

El procedimiento expropiatorio por incumplimiento de la función social de la propiedad (artículos 55 al 57 de la Ley 388 de 1997).

En la atención de desastres, la Ley 1523 de 2012 regula negociación directa (artículo 74), y expropiación por vía administrativa (artículo 75).

En proyectos de infraestructura de transporte, la Ley 1682 de 2013 estableció norma especial en la negociación directa (artículo 25), y entrega anticipada del bien (artículo 28), pues en principio la oferta de compra solo era notificada al titular del derecho real de dominio, ahora, este acto administrativo es notificado a los titulares de derechos reales, los poseedores regulares inscritos y los herederos determinados e indeterminados del causante.

Ahora bien, notificada la oferta de compra el destinatario de la misma cuenta con quince (15) días hábiles para manifestar su aceptación o rechazo; en este punto, encontramos una diferencia con la Ley 388 de 1997, cuyo término de aceptación es de treinta (30) días hábiles.

Después de la anterior precisión se debe señalar que, en las reglas generales y especiales la oferta de compra es la primera etapa, antes de acudir a la expropiación judicial o administrativa. La oferta de compra en expropiación judicial se denomina enajenación voluntaria, mientras que en la expropiación administrativa es conocida como negociación directa (Maldonado, 2013). Sin embargo, esta distinción es para efectos académicos, ya que, en la ejecución de los procesos de adquisición de bienes inmuebles para proyectos de obra pública, el acto de oferta de compra contiene los mismos elementos. La única real diferencia es el procedimiento aplicable si el sujeto pasivo no acepta la oferta. En todo acto de oferta se debe indicar si la adquisición procederá vía expropiación administrativa o judicial. En nuestro sentir, es la oferta de compra el acto que le permite a los titulares de derechos reales conocer las reglas y

procedimiento del trámite de adquisición, en aras de garantizar un debido proceso al destinatario de la oferta.

En la enajenación voluntaria o negociación directa, según sea el caso, la entidad pública adelanta gestiones para que, de forma consensuada, el propietario le transfiera el dominio de su bien inmueble. Para tal fin, la entidad adquirente presenta al propietario una oferta formal de compra, a través de un acto administrativo (Congreso de la República, Ley 09/1989, art. 13¹⁸). El artículo 61 de la Ley 388 de 1997 dispone de 30 días hábiles como plazo máximo para que se concrete la enajenación voluntaria mediante contrato de promesa de compraventa, o contrato de

¹⁸ “**Artículo 13°.-** Corresponderá al representante legal de la entidad adquirente, previas las autorizaciones estatutarias o legales respectivas expedir el oficio por medio del cual se disponga la adquisición de un bien mediante enajenación voluntaria directa. El oficio contendrá la oferta de compra, la transcripción de las normas que reglamentan la enajenación voluntaria y la expropiación, la identificación precisa del inmueble, y el precio base de la negociación. Al oficio se anexará la certificación de que trata el artículo anterior. Este oficio no será susceptible de recurso o acción contencioso administrativa.

El precio base de la negociación se fundamentará en el avalúo efectuado por el Instituto Geográfico "Agustín Codazzi" o la entidad que cumpla sus funciones, el cual se anexará a la oferta de compra. El término para formular observaciones, al mismo, empezará a correr a partir de la notificación de oferta de compra. El avalúo tendrá una antelación máxima de seis (6) meses respecto a la fecha de la notificación de la oferta de compra. Inciso 2 derogado Artículo 138 Ley 388 de 1997

El oficio que disponga la adquisición se notificará al propietario a más tardar dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al de su expedición. Si no pudiere efectuarse la notificación personal, la orden de adquisición se notificará por edicto, el cual será fijado dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al del vencimiento del término para la notificación personal en un lugar visible al público de la sede de la entidad adquirente, en el lugar de la ubicación del inmueble, y en la alcaldía del mismo sitio. El edicto será desfijado después de cinco (5) días hábiles, término durante el cual la entidad adquirente lo publicará en un periódico de amplia circulación nacional o local. Inciso 3 derogado Artículo 138 Ley 388 de 1997

Adicionalmente, cuando el nombre del propietario figure en el directorio telefónico, se enviará a todas las direcciones que allí aparezcan copia del edicto por correo certificado o con un funcionario que la entregue a cualquier persona que allí se encuentre, o la fije en la puerta de acceso, según las circunstancias. También se enviará a la dirección que el propietario hubiere denunciado en la oficina de Catastro respectiva. Inciso 4 derogado Artículo 138 Ley 388 de 1997

El oficio que disponga una adquisición será inscrito por la entidad adquirente en el folio de matrícula inmobiliaria del inmueble dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su notificación.

Los inmuebles así afectados quedarán fuera del comercio a partir de la fecha de la inscripción, y mientras subsista, ninguna autoridad podrá conceder licencia de construcción, de urbanización, o permiso de funcionamiento por primera vez para cualquier establecimiento industrial o comercial sobre el inmueble objeto de la oferta de compra. Los que se expidan no obstante esta prohibición será nula de pleno derecho”.

compraventa (Congreso de la República, Ley 09/1989, art. 14¹⁹). La determinación del precio y forma de pago del contrato suscrito entre entidad adquirente y propietario se debe ceñir al artículo 15 de la Ley 09 de 1989²⁰. De no lograr un acuerdo que lleva a la firma del respectivo contrato, entonces inicia en sentido estricto el procedimiento de expropiación, vía administrativa o judicial.

Expropiación administrativa. En la sentencia C-227 de 2011, la Corte Constitucional definió la expropiación administrativa de la siguiente manera:

[...] no es otra cosa que la potestad que tiene la Administración de “privar” del derecho a la propiedad a los particulares, dirigida a desarrollar proyectos encaminados a la utilidad pública y al interés social, de acuerdo con un procedimiento específico y previo pago de una indemnización, en la medida que la persona natural o jurídica privada sacrifica sus derechos patrimoniales para satisfacer fines estatales. (num. 12)

¹⁹ “**Artículo 14°.**- Si hubiere acuerdo respecto del precio y de las demás condiciones de la oferta con el propietario, se celebrará un contrato de promesa de compraventa, o de compraventa, según el caso. A la promesa de compraventa y a la escritura de compraventa se acompañarán un folio de matrícula inmobiliaria actualizado. Inciso 2° modificado por el art. 34, Ley 3° de 1991. Otorgada la escritura pública de compraventa, ésta se inscribirá en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, previa cancelación de la inscripción a la cual se refiere el artículo 13, de la presente Ley.

Inciso 3° modificado por el art. 34, Ley 3° de 1991. Realizada la entrega real y material del inmueble a la entidad adquirente, el pago del precio se efectuará en los términos previstos en el contrato.

El cumplimiento de la obligación de transferir el dominio se acreditará mediante copia de la escritura pública de compraventa debidamente inscrita en el folio de matrícula inmobiliaria en el cual conste que se ha perfeccionado la enajenación del inmueble, libre de todo gravamen o condición”. Modificado Ley 3 de 1991

²⁰ “**Artículo 15°.**- El precio máximo de adquisición será el fijado por el Instituto "Agustín Codazzi" o por la entidad que cumpla sus funciones, de conformidad con el artículo 18 de la presente Ley. La forma de pago, en dinero efectivo, títulos-valores o bienes muebles e inmuebles, será convenida entre el propietario y el representante legal de la entidad adquirente. Las condiciones mínimas del pago del precio serán las previstas en el artículo 29.

Si quedare un saldo del precio pendiente de pago al momento de otorgar la escritura pública de compraventa, la entidad adquirente deberá entregar simultáneamente una garantía bancaria incondicional de pago del mismo. La existencia del saldo pendiente no dará acción de resolución de contrato, sin perjuicio del cobro del saldo por la vía ejecutiva.

Facultase a los establecimientos bancarios para emitir las garantías de que trata el inciso anterior.

Modificado por el art. 35, Ley 3° de 1991. El ingreso obtenido por la enajenación de los inmuebles a los cuales se refiere la presente Ley no constituye, para fines tributarios, renta gravable ni ganancia ocasional, siempre y cuando la negociación se produzca por la vía de la enajenación voluntaria”.

Para realizar la expropiación por vía administrativa se requiere una ley que la autorice, en la cual se determinen en forma precisa las autoridades facultadas para declararla, el procedimiento que debe seguirse y, en forma genérica, los inmuebles objeto de esta (Congreso de la República, Ley 105 de 1993).

En virtud de la característica 3) enunciada por Velásquez (1994), en tanto se requiere de un procedimiento administrativo especial y excepcional, el procedimiento expropiatorio por vía administrativa está consagrado en el capítulo VIII de la Ley 388 de 1997. Este solo procede cuando hay motivos de urgencia, y la finalidad corresponde únicamente a una de las señaladas en las letras a), b), c), d), e), h), j), k), l) y m) del artículo 58 de la Ley 388 de 1997. A saber:

- 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 asentamientos humanos ilegales consolidados y asentamientos humanos precarios, 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) Legalización de predios y/o asentamientos ilegales con mejoras o construcciones con destino habitacional.
- 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;

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

La entidad adquirente notifica al administrado el acto administrativo de oferta de compra, el cual incluye avalúo comercial del bien inmueble (Congreso de la República, Ley 388 de 1997, art. 66²¹). El avalúo es elaborado por el IGAC o la entidad que cumpla sus funciones, o por peritos privados inscritos en las lonjas o asociaciones correspondientes (Ley 388 de 1997, art. 61). Si transcurren más de 30 días hábiles después de la notificación de la oferta y no hay acuerdo de enajenación voluntaria, entonces inicia la enajenación forzosa. En la enajenación forzosa la autoridad adquirente emite acto administrativo que decreta la expropiación (Congreso

²¹ “**Artículo 66°.**- Determinación del carácter administrativo. La determinación que la expropiación se hará por la vía administrativa deberá tomarse a partir de la iniciación del procedimiento que legalmente deba observarse por la autoridad competente para adelantarlos, mediante acto administrativo formal que para el efecto deberá producirse, el cual se notificará al titular del derecho de propiedad sobre el inmueble cuya adquisición se requiera y será inscrito por la entidad expropiante en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su ejecutoria. Este mismo acto constituirá la oferta de compra tendiente a obtener un acuerdo de enajenación voluntaria”.

de la República, Ley 388 de 1997, art. 68²² y 70²³). En contra de ese acto administrativo solo procede recurso de reposición (art. 69²⁴). En síntesis, en la expropiación administrativa hay por

²² “**Artículo 68°.**- Decisión de la expropiación. 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”.

²³ “**Artículo 70°.**- Efectos de la decisión de expropiación por vía administrativa. Una vez ejecutoriada la decisión por vía administrativa, por no haberse formulado el recurso de reposición dentro del término legal o por haber sido decidido el recurso interpuesto en forma negativa, la decisión producirá los siguientes efectos:

1. El derecho de propiedad u otros derechos reales se trasladarán de las personas titulares de ellos a la entidad que ha dispuesto la expropiación, para lo cual bastará con el registro de la decisión en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. El registrador exigirá que la entidad acredite que el propietario o los titulares de otros derechos reales sobre el inmueble, han retirado el valor de la indemnización y los documentos de deber correspondientes, o que se ha efectuado la consignación correspondiente conforme a lo previsto en el numeral 2 de este artículo. Texto subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-1074 de 2002

2. La entidad que ha dispuesto la expropiación pondrá a disposición inmediata del particular expropiado, según sea el caso, el valor total correspondiente o el porcentaje del precio indemnizatorio que se paga de contado y los documentos de deber correspondientes a los cinco contados sucesivos anuales del saldo. Si el particular no retira dichos valores y los documentos de deber dentro de los diez días siguientes a la ejecutoria, la entidad deberá consignarlos en la entidad financiera autorizada para el efecto a disposición del particular, y entregar copia de la consignación al Tribunal Administrativo en cuya área de jurisdicción se encuentre ubicado el inmueble dentro de los diez (10) días siguientes, considerándose que ha quedado formalmente hecho el pago. Texto subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-1074 de 2002; en el entendido de que en caso de expropiación de vivienda personal o familiar, única y actual, procede el pago en efectivo y en un solo contado, salvo acuerdo en contrario.

3. Efectuado el registro de la decisión, la entidad pública podrá exigir la entrega material del bien inmueble expropiado, sin necesidad de intervención judicial, para lo cual podrá acudir al auxilio de las autoridades de policía si es necesario. Numeral declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-127 de 1998.

4. En caso de que los valores y documentos de deber no se pongan a disposición del propietario o no se consignen dentro de los términos señalados en el numeral 2 de este artículo, la decisión de expropiación por vía administrativa no producirá efecto alguno y la entidad deberá surtir nuevamente el procedimiento expropiatorio. Texto subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-1074 de 2002

5. 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.

Para este efecto, la persona que tenía la calidad de propietario del bien expropiado podrá solicitar al Tribunal Administrativo en cuya jurisdicción se encuentre ubicado el inmueble, la verificación del cumplimiento de dicha obligación, mediante proceso abreviado que se limitará exclusivamente a la práctica de las pruebas que deberán

los menos dos actos administrativos, uno que presenta oferta de compra, y otro que decreta la expropiación. En contra de éstos procede el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. A través de ese mecanismo el administrado puede controvertir el monto de la indemnización por expropiación (Ley 388 de 1997, art. 71). La primera instancia es de competencia del tribunal administrativo del lugar donde está el bien inmueble, y la segunda instancia corresponde al Consejo de Estado (artículo 152 numeral 21 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 28 de la Ley 2080 de 2021).

Expropiación judicial. El artículo 62 de la Ley 388 de 1997 consagraba las reglas de la expropiación judicial, pero fue derogado por el literal c) del artículo 626 de la Ley 1564 de 2012. En la actualidad la expropiación judicial está regida por el artículo 399 del Código General del Proceso, y demás normas concordantes.

La entidad adquirente notifica al propietario la oferta formal de compra del bien inmueble. Solo hay lugar a iniciar el proceso de expropiación judicial cuando no ocurre la enajenación voluntaria, en el término de 30 días hábiles después de la notificación del respectivo acto administrativo (Congreso de República, Ley 388 de 1997, art. 61).

solicitarse exclusivamente en la demanda, durante un término no superior a un mes transcurrido el cual se pronunciará sentencia inapelable.

En caso de que se compruebe el incumplimiento de la obligación por parte de la entidad, la sentencia así lo declarará y ordenará su inscripción en la respectiva Oficina de Registro, a fin de que el demandante recupere la titularidad del bien expropiado. En la misma sentencia se determinará el valor y los documentos de deber que la persona cuyo bien fue expropiado deberá reintegrar a la entidad pública respectiva, siendo necesario para los efectos del registro de la sentencia que se acredite mediante certificación auténtica que se ha efectuado el reintegro ordenado”. Texto subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-1074 de 2002

²⁴ “**Artículo 69°.-** Notificación y recursos. El acto que decide la expropiación se notificará al propietario o titular de derechos reales sobre el inmueble expropiado, de conformidad con lo previsto en el Código Contencioso Administrativo.

Contra la decisión por vía administrativa sólo procederá el recurso de reposición, el cual deberá interponerse en los términos previstos en el Código Contencioso Administrativo a partir de la notificación. El recurso deberá ser decidido dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de su interposición, y si transcurrido ese lapso no se ha tomado decisión alguna, se entenderá que el recurso ha sido decidido favorablemente”.

La entidad adquirente debe presentar la demanda de expropiación judicial dentro de los 3 meses siguientes a la ejecutoria de la resolución que ordenó la expropiación (artículo 399, Ley 1564/2012). La primera instancia está a cargo de los jueces civiles de circuito del lugar donde está ubicado el bien inmueble (artículo 20, Ley 1564/2012), mientras que la sala civil del tribunal superior de distrito judicial es la encargada de desatar la segunda instancia. Por último, los artículos 29 y 30²⁵ de la Ley 9 de 1989 establecen las formas de pago de la indemnización por expropiación judicial. El quantum indemnizatorio debe estar integrado por el avalúo comercial del bien inmueble, y la liquidación respectiva de daño emergente y lucro cesante (Congreso de la

²⁵«**Artículo 29°.-** Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, la indemnización que decretare el juez competente será pagada así:

- a) Para inmuebles cuyo avalúo judicial sea menor o igual a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales se pagará de contado un cuarenta por ciento (40%). El saldo se pagará en seis (6) contados anuales iguales y sucesivos, el primero de los cuales vencerá un año después de la fecha de entrega del inmueble;
- b) Para inmuebles cuyo avalúo judicial sea mayor a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales pero menor o igual a quinientos (500) se pagará de contado un treinta por ciento (30%). El saldo se pagará en siete (7) contados anuales iguales y sucesivos, el primero de los cuales vencerá un año después de la fecha de entrega del inmueble;
- c) Para inmuebles cuyo avalúo judicial sea mayor a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales se pagará de contado un veinte por ciento (20%). El saldo se pagará en ocho (8) contados anuales iguales y sucesivos, el primero de los cuales vencerá un año después de la fecha de entrega del inmueble.

Sobre los saldos se reconocerá un interés ajustable equivalente al ochenta por ciento (80%) del incremento porcentual del índice nacional de precios al consumidor para empleados certificado por el DANE para los seis (6) meses inmediatamente anteriores a cada vencimiento, pagadero por semestres vencidos.

Cuando se trate de la expropiación de un inmueble de un valor no superior a doscientos (200) salarios mínimos mensuales, siempre y cuando el propietario haya sido el mismo durante los tres (3) años anteriores a la notificación del oficio que disponga la adquisición y demuestre dentro del proceso que obtiene del inmueble en cuestión más del setenta por ciento (70%) de su renta líquida o que el valor de dicho bien represente no menos del cincuenta por ciento (50%) de su patrimonio líquido, su pago será de contado en la oportunidad indicada en el artículo 458 del Código de Procedimiento Civil.

Artículo 30°.- Las obligaciones por capital e intereses que resulten del pago del precio de adquisición o de la indemnización podrán dividirse a solicitud del acreedor en varios títulos-valores que serán libremente negociables. Los títulos así emitidos, en los que se indicarán el plazo, los intereses corrientes y moratorios y demás requisitos establecidos por la Ley comercial para los pagarés, serán recibidos para el pago de la contribución de valorización del inmueble expropiado, si la hubiere, y por los intermediarios financieros como garantía de créditos, por su valor nominal.

Los intereses que reciban los propietarios de las entidades que adquieran los inmuebles, por negociación voluntaria o por expropiación, gozarán de exención de impuestos de renta y complementarios para sus beneficiarios”.

República, Ley 09 de 1989, art. 26²⁶). Además, el Código General del Proceso (artículo 283)²⁷ afirma que en la valoración de daños deben tenerse en cuenta los principios de reparación integral y equidad, al igual que los criterios técnicos actuariales. La reparación integral en la valoración de daños también está consagrada en el artículo 16 de la Ley 446 de 1998²⁸.

1.11 La indemnización por expropiación (administrativa o judicial)

Desde 1964 la jurisprudencia colombiana ha aclarado que en virtud de la expropiación no se habla de precio, sino de indemnización por los daños causados al particular, cuando se le priva de su derecho de propiedad privada. Así lo señaló la Corte Suprema de Justicia en uno de sus pronunciamientos:

²⁶ “**Artículo 26°.**- La indemnización que decretare el juez comprenderá el daño emergente y el lucro cesante. El daño emergente incluirá el valor del inmueble expropiado, para el cual el juez tendrá en cuenta el avalúo administrativo especial que para el efecto elabore el Instituto Geográfico "Agustín Codazzi" o la entidad que cumpla sus funciones. Inciso 1 modificado expresamente Artículo 138 Ley 388 de 1997

El avalúo administrativo especial del inmueble se efectuará teniendo en cuenta los criterios establecidos en el artículo 18 de la presente Ley, y se efectuará de conformidad con lo previsto en el Código de Procedimiento Civil. Inciso 2 derogado Artículo 138 Ley 388 de 1997

El juez competente no quedará obligado por el avalúo administrativo especial que efectúe el Instituto Geográfico "Agustín Codazzi" o la entidad que cumpla sus funciones, pudiendo separarse del mismo por los motivos que indique, fundado en otros avalúos practicados por personas idóneas y especializadas en la materia. Inciso 3 modificado expresamente Artículo 138 Ley 388 de 1997

El incumplimiento de obligaciones contractuales por parte del propietario como consecuencia de la resolución de expropiación constituye fuerza mayor para dicho propietario y por consiguiente no podrán tasarse perjuicios derivados de dicho incumplimiento dentro de la indemnización que le fije el juez al propietario”.

²⁷ “**ARTÍCULO 283.** CONDENA EN CONCRETO. La condena al pago de frutos, intereses, mejoras, perjuicios u otra cosa semejante, se hará en la sentencia por cantidad y valor determinados.

El juez de segunda instancia deberá extender la condena en concreto hasta la fecha de la sentencia de segunda instancia, aun cuando la parte beneficiada con ella no hubiese apelado.

En los casos en que este código autoriza la condena en abstracto se liquidará por incidente que deberá promover el interesado mediante escrito que contenga la liquidación motivada y especificada de su cuantía, estimada bajo juramento, dentro de los treinta (30) días siguientes a la ejecutoria de la providencia respectiva o al de la fecha de la notificación del auto de obediencia al superior. Dicho incidente se resolverá mediante sentencia. Vencido el término señalado sin promoverse el incidente se extinguirá el derecho.

En todo proceso jurisdiccional la valoración de daños atenderá los principios de reparación integral y equidad y observará los criterios técnicos actuariales”. (Énfasis propio).

²⁸“**ARTICULO 16.** VALORACION DE DAÑOS. Dentro de cualquier proceso que se surta ante la Administración de Justicia, la valoración de daños irrogados a las personas y a las cosas, atenderá los principios de reparación integral y equidad y observará los criterios técnicos actuariales”.

El concepto de indemnización por expropiación, no puede confundirse con el concepto de precio como prestación de la venta. Esta es un acuerdo bilateral, de derecho privado fruto de la libertad contractual, en el que la contraprestación a cargo del comprador debe cumplirse en dinero. La expropiación no es un contrato, no es una venta, ni siquiera forzada, como la que se verifica en subasta pública en determinados casos; es una figura esencialmente distinta de derecho público, enderezada al bien de la comunidad y en virtud de la cual, por motivos superiores, la Administración toma la propiedad particular, y como esta medida genera un daño y no un precio, se satisface mediante una indemnización. Se indemniza el perjuicio en diferentes órdenes de la responsabilidad contractual o extracontractual, y se indemniza al expropiado el daño que para él implica esta forma de expropiación -que opera contra su voluntad, pero en provecho público y aun cuando es instituto antiguo encuadra hoy a la perfección en la nueva tendencia de la función social.

Lo cual debe influir en la interpretación del artículo 30 de la Carta, a fin de no imponer a la figura de la expropiación el rigor geométrico de un contrato, sino el espíritu de equidad y justicia que gobierna las instituciones de derecho público, aquilatado en la materia a que este proceso de inconstitucionalidad se refiere, por la orientación social del derecho privado.

Y conviene repetir que de los criterios que han sido acogidos en los países que han enfrentado los problemas de la tierra, para fijar el valor de la misma, la Ley 135 ha seguido el del avalúo comercial mediante peritos (Art. 61, Ord. 5°), por considerarlo más favorable a sus titulares no exento de dificultades naturalmente, ya que depende a

menudo, por lo menos en parte, de factores artificiales, pero sin duda no en contra de los propietarios. (Corte Suprema de Justicia, 1964, p. 38)

Tanto Maldonado y Peña (2013) como Ramírez (2016) concuerdan con esta tesis jurisprudencial. Éste último manifiesta que:

La expropiación por causa de utilidad pública o de interés social constituye un modo de cesión forzosa y no una venta, así que el juez no debe fijar un precio de venta, sino que debe determinar la reparación de un perjuicio; es decir, del perjuicio que resulta como consecuencia directa de la expropiación.

El perjuicio siendo la causa de la indemnización, en el caso de una expropiación, debe reunir ciertas características puntuales, para que una indemnización integral sea atribuida al expropiado. (p. 99)

Por otra parte, Velásquez (1994) manifiesta que la garantía de los derechos adquiridos sustenta la indemnización como figura jurídico-económica. Es decir, la indemnización es la reparación del daño *“que no puede confundirse con el concepto de justo precio, pues éste es un concepto jurídico, mientras el otro es eminentemente económico”* (p. 156). Aunque la Constitución de 1991 agrega un criterio adicional, la ponderación entre el interés general y el interés del expropiado. En todo caso, es el juez quien debe realizar dicha armonización de intereses.

Durante la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 hubo propuestas para que en vez de indemnización por expropiación se hablara de compensación, como la ponencia de Iván Marulanda, Guillermo Perry, Jaime Benítez, Angelino Garzón y Tulio Cuevas (Gaceta

Constitucional Nro. 46), y la propuesta presentada por el gobierno de César Gaviria²⁹ (Maldonado y Peña, 2013).

Sin embargo, la propuesta de los cinco constituyentes no fue acogida en el texto definitivo. Antes bien el artículo 58 de la Constitución de 1991 se refiere a indemnización por expropiación, que debe ser previa y consultar los intereses de la comunidad y el afectado. En consecuencia, y acogiendo la expresión de rango constitucional, este escrito se refiere en todo momento a indemnización por expropiación y no a compensación.

Pues bien, la determinación del monto (quantum) de la indemnización por expropiación es uno de los temas álgidos surgidos con ocasión de la adquisición de bienes inmuebles para proyectos de obra pública.

Azuela (2013) sostiene que la expropiación genera dos grandes problemas. Primero, cómo se indemniza al expropiado³⁰. En otras palabras, “dejando de lado el valor simbólico de las cosas, lo que está en juego en la expropiación es, primero que nada, dinero” (p. 23). Este autor agrega que en América Latina la indemnización por expropiación es la mayor causa de conflictos, tanto en el monto a pagar como en la forma y tiempo en que ha de realizarse el pago. La incertidumbre por el monto a pagar por el bien expropiado genera el “contenido económico de la propiedad” (o sea ¿cuál es el valor del bien expropiado?) no se conoce hasta que ocurre la expropiación” (Azuela, 2013, p. 23). Y segundo, cómo se justifica la privación de la propiedad sin el consentimiento de su propietario.

²⁹ “El gobierno propuso cambiar el término indemnización por el de compensación, con el argumento de que, con la primera, por definición, el propietario debería resultar indemne, es decir, sin daño alguno, mientras que con la segunda “el monto no se determinaría teniendo en cuenta exclusivamente el interés del particular sino además los intereses de la comunidad” (Presidencia de la República, 1991). Esta fórmula, tomada de la Constitución alemana, se fundamentaba en la finalidad social o pública de las expropiaciones” (Maldonado y Peña, 2013, p. 273).

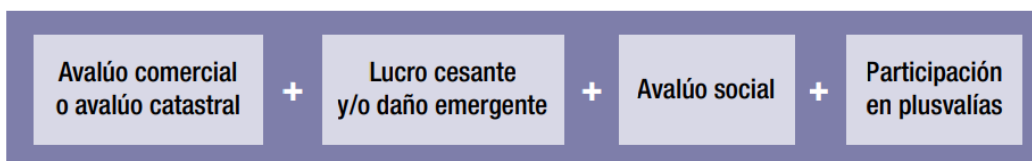
³⁰ Lo mismo considera Maldonado (2013): “De esa manera, no resulta tan sencillo, como el ideario constitucional parece plantear, pasar de los principios y enunciados generales a resolver el núcleo duro de la expropiación, que casi siempre se reduce a cuánto pagar con recursos de la comunidad a un propietario sobre el que recae la carga de la pérdida de su propiedad” (p. 23).

En Velásquez (1994) el contenido de la indemnización integra “el justo precio junto con otros conceptos como daños y perjuicios, el valor efectivo y el valor comercial harían parte de un todo” (p. 156).

Además, han surgido propuestas como las de Torres et al. (2017), con un avalúo integral. El avalúo integral comprende el tradicional avalúo comercial del inmueble, más la tasación de daño emergente y lucro cesante, más el avalúo social, más la participación en plusvalías (Ver el gráfico infra).

Figura 3.

Elementos de un avalúo integral



Fuente: Torres et al. (2017)

El avalúo social es la valoración de los intangibles o valores sociales del hábitat. Los valores sociales generan beneficios presentes y futuros en la vida cotidiana, tales como participación en la junta de acción comunal, identidad colectiva en el barrio, resolución de necesidades a través de la comunidad, etc. En ese sentido, y siguiendo a Torre et al. (2017), el avalúo social está integrado por cuatro componentes: 1) territorio, territorialidad y territorialización (lo físico); 2) redes sociales; 3) sostenibilidad y autogestión, y 4) tradición y arraigo. Dichos autores concluyen que estos criterios deben ser tenidos en cuenta para fijar una indemnización justa y equitativa. Azuela (2013) indica que los intangibles sociales también deben ser considerados en los avalúos:

Se trata del hecho de que, en algunos casos, los propietarios afectados no son los rentistas o especuladores que se suele tener en mente cuando sólo se piensa en la nobleza de los

propósitos de la expropiación. En el caso de Bogotá, Maldonado nos hace ver que, en los programas de renovación urbana, los propietarios afectados son residentes de muchos años y, en algunas ocasiones, tienen negocios que dependen de una clientela local. En esos casos, el valor comercial de los bienes expropiados, incluso con avalúos relativamente generosos, no son suficientes para compensar adecuadamente lo que los afectados pierden con la expropiación. Aún sin considerar la ruptura del tejido social que producen esos proyectos, que es algo real pero difícil de ponderar a la hora de calcular la indemnización, es evidente que hay propietarios que son mucho más vulnerables que otros a la expropiación. Y no hay que caer en sentimentalismos para reconocer en el barrio a figuras como el carpintero, el zapatero, o la señora que “aplica mascarillas”, que al ser expropiados ven cortada de tajo la actividad de la que han vivido, porque ésta depende de un vecindario que está por desaparecer. (pp. 33-34)

Sin embargo, Maldonado (2013) considera lo contrario. Es decir, el monto indemnizatorio por expropiación debe estar limitado al patrimonio perdido o permitir restituirlo, y no compensar intangibles como el arraigo a la tierra.

Cualquier otro pago, legítimo y pertinente cuando se trata de población vulnerable, debe ser reconocido y calculado por fuera de la expropiación, como un programa social complementario, pero sin que las buenas intenciones de protección de derechos sociales contaminen los montos de indemnización y contribuyan a mantener y justificar los efectos del mercado de suelo y sus resultados de inequidad y exclusión. (p. 262-263)

Además, en algunas viviendas a expropiar residen más de un hogar (dos, cuatro o más), y en caso de ser expropiados solo recibirían una indemnización, sin poder cubrir los costos de relocalización de todos los demás (Torres et al., 2017). Al respecto, para Azuela (2013) deberían

existir criterios para fijar indemnizaciones más generosas en favor de quienes se ven forzados a abandonar sus casas para dar lugar a una obra de infraestructura.

Pese a estas propuestas, otro ha sido el baremo aplicado por la judicatura constitucional y administrativa. En principio sostienen que la indemnización no es de carácter integral, en tanto solo comprende la reparación de los perjuicios patrimoniales, en virtud del principio de prevalencia del interés general, función social de la propiedad privada, y la obligación de asumir cargas públicas. El estándar jurisprudencial es abordado con detenimiento en el *capítulo II*.

Capítulo II. Estándar jurídico de la jurisprudencia constitucional y administrativa en materia de indemnizaciones económicas en la adquisición de bienes inmuebles en proyectos estatales de obra pública

A partir de la interpretación de la Corte Constitucional sobre el artículo 230 superior se puede afirmar que en la actualidad los precedentes judiciales de las altas cortes (horizontales y verticales) tienen verdadera fuerza vinculante para los distintos operadores jurídicos. Por tanto, de cara al desarrollo del tercer objetivo específico de este trabajo, se torna indispensable abordar, primero la jurisprudencia constitucional entre los años 1993 y 2016, y luego la administrativa en el periodo 2009-2020. Sin embargo, en lo que sigue **NO** se realiza una línea jurisprudencial en los términos del jurista Diego Eduardo López Medina. Lo que se presenta al lector es una reseña de las principales sentencias que se han pronunciado sobre las indemnizaciones económicas en la adquisición de bienes inmuebles en proyectos estatales de obra pública. La metodología usada consistió en buscar las sentencias en las páginas *web* de la relatoría de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, a partir de descriptores como expropiación, indemnización, propiedad privada, interés general, equilibrio de las cargas públicas, etc.

Tabla 3.

Jurisprudencia constitucional

Sentencia	Problema jurídico	Estándar de la Corte Constitucional sobre el artículo 58 de la Constitución Política 1991 y algunas consideraciones sobre la expropiación
C-216/93	Esta sentencia se considera relevante en lo que respecta al estudio sobre la expropiación y las razones que la sustentan	En efecto, la conversión de la propiedad privada en pública por motivos de utilidad pública o de interés social , que es lo característico de la expropiación , es una consecuencia derivada de la concurrencia de tales razones -genéricamente previstas por el legislador en un caso concreto, como culminación de un proceso y mediante sentencia judicial e indemnización previa , salvo las excepciones que la Carta Política

		establece-, de tal manera que no se aplica a título de sanción por la conducta del propietario sino en desarrollo del principio constitucional de prevalencia del interés común sobre el particular, que debe ceder ante aquel en caso de conflicto (artículos 1º y 58 de la Constitución). (Negrillas fuera del texto original)
C-295/93	<p>La Corte recuerda que el derecho a la propiedad no es absoluto en tanto que tiene una función social y que por eso, puede ser limitada a favor del interés general.</p> <p>Por otra parte, señala que el urbanismo busca garantizar la adecuada prestación de los servicios públicos</p>	<p>La propiedad, en tanto que función social, puede ser limitada por el legislador, siempre y cuando tal limitación se cumpla en interés público o beneficio general de la comunidad, como, por ejemplo, por razones de salubridad, urbanismo, conservación ambiental, seguridad etc.; el interés individual del propietario debe ceder, en estos casos, ante el interés social.</p> <p>Para la Corte las regulaciones urbanísticas cumplen una función social y ecológica, pues su propósito es la ordenación y la planificación del desarrollo «con el fin de garantizar una vida adecuada a las personas que las habitan, teniendo en cuenta no sólo los derechos individuales sino también los intereses colectivos en relación con el entorno urbano. La finalidad del urbanismo es “evitar el crecimiento anárquico de las ciudades, previendo la infraestructura necesaria que permita la adecuada prestación de los servicios públicos, como lograr el bienestar de las personas que viven en comunidad”.</p>
T-284/94	<p>En su potestad de revisión la Corte escoge una sentencia de Tutela, en la cual un ciudadano tuteló al Concejo y la Alcaldía Municipal de Chía solicitando el amparo del derecho a la propiedad. Para resolver este caso la Corte hace un análisis del derecho fundamental a la propiedad, los fundamentos y características de la expropiación, y del concepto de seguridad jurídica.</p> <p>Finalmente, la Corte decide denegar la acción de tutela interpuesta, sustentada en que “el término de tres (3) años que establece el artículo 37 de la Ley 9 de 1989, para cumplir los trámites relativos a la adquisición de bienes por enajenación voluntaria o por expropiación, sólo pueden ser renovables, en virtud de acto administrativo de la autoridad que lo declaró por causa de utilidad pública o interés social”</p>	<p>La Corte recuerda que la doctrina y la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y la suya han definido la expropiación como “un instituto, un negocio o una operación de derecho público, por medio de la cual el Estado, por razones de utilidad pública o de interés social, priva coactivamente de la titularidad de un determinado bien a un particular, de acuerdo con un procedimiento específico y previo el pago de una indemnización”. (Negrillas fuera del texto original)</p> <p>La ejecución de la expropiación requiere: “una ley, una ordenanza o un acuerdo formal; la calificación de utilidad pública; el bien expropiable; el expropiante (algunas veces también el beneficiario); el expropiado; el procedimiento administrativo; la sentencia judicial; y la indemnización previa”.</p> <p>El fundamento jurídico de la expropiación es el principio de prevalencia del interés general sobre el particular; sin embargo, el reconocer, acatar y proteger este principio “no puede constituirse en motivo para que las distintas administraciones municipales declaren de utilidad pública determinados predios, cuando</p>

		<p>no se conoce con exactitud si puede asumirse o no los costos económicos que acarrea una decisión de tal naturaleza. Este tipo de decisiones no sólo perjudica a la administración misma, sino que se prestan para que los asociados se enfrenten a situaciones ambiguas, indeterminadas e inciertas que atentan claramente contra el principio de la seguridad jurídica”.</p> <p>Además, señala que el fundamento constitucional de la expropiación parte de dos supuestos esenciales: la potestad del poder público para garantizar la prevalencia del interés general y la finalidad de utilidad pública o de interés social; y que el derecho a la propiedad no es absoluto, pues se encuentra limitado por el interés general.</p> <p>Señala que el pago de la indemnización tiene como fundamento “equilibrar las cargas dentro de la relación administración-administrado: se compensa la depreciación económica que sufre el expropiado, y se realiza por parte de la autoridad pública una erogación monetaria, que en últimas procede del esfuerzo fiscal de todos los contribuyentes”.</p>
C-153/94	<p>En este caso la Corte estudia si la entrega anticipada del inmueble expropiado de conformidad con el artículo 457 del Código de Procedimiento Civil vulnera el mandato del artículo 58 superior, tanto en lo relativo al carácter previo de la sentencia y de la indemnización como en lo referente al monto de esta última. Para dicho análisis realiza un examen preliminar de la regulación constitucional del régimen de propiedad y expropiación</p>	<p>Define la expropiación 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”.</p> <p>Señala que la indemnización tiene un presupuesto de legitimidad para el ejercicio de la potestad de expropiar: “su carácter preventivo, constituido por la indemnización previa. En efecto, la transferencia de la propiedad no puede producirse sin que previamente se haya pagado la indemnización”, lo cual supone que “la expropiación exige la indemnización previa a la transferencia del derecho de dominio, mas no la indemnización previa a la entrega de la tenencia de la cosa”. (Negrillas fuera del texto original)</p> <p>“La indemnización prevista por el artículo 58 de la Constitución es reparatoria y debe ser plena, ya que ella debe comprender el daño emergente y el lucro cesante que hayan sido causados al propietario cuyo bien ha sido expropiado. Y <u>en caso de que no haya forma de comprobar el lucro cesante, se puede indemnizar con base en el valor del bien y el interés causado entre la fecha de entrega del mismo y la entrega de la indemnización</u>”. (Negrillas y subrayado fuera del texto original)</p>

<p>C-370/94</p>	<p>En esta sentencia la Corte analiza la expropiación administrativa y sus límites</p>	<p>La expropiación se ha establecido en la Constitución por vía ordinaria mediante sentencia judicial, basada en motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador, y que ello fue regulado en sus varias modalidades por el Código Judicial, y posteriormente, por el Código de Procedimiento Civil como norma base y de referencia. En este sentido, es claro que en las labores de la Asamblea Constituyente se tuvo en cuenta el examen sobre la eficacia de las actuaciones judiciales correspondientes, ya que como se anotó, en algunas oportunidades, el proceso de expropiación regulado en el mencionado código de procedimiento resultaba demasiado dispendioso y prolongado. Para remediar esta situación, y para incorporar una figura jurídica bastante probada en el derecho comparado, se estableció en la nueva Constitución de 1991, un nuevo mecanismo desconocido en nuestro régimen que, según lo advierte el propio Constituyente, permitirá agilizar y hacer más efectivo el trámite de expropiación, en busca de la realización del compromiso social admitido por la Carta Política, dando la posibilidad de que ésta se adelante por vía administrativa, previa la definición legal de los casos en los que procede y con la definición del procedimiento administrativo que corresponda, bajo las reglas constitucionales del debido proceso y del derecho de defensa.</p> <p>“De acuerdo con el Decreto 1185 de 1994, la expropiación administrativa prevista para el caso de la grave calamidad pública señalada, está condicionada por los siguientes elementos de la actuación de la administración:</p> <p>a). Debe producirse una resolución motivada</p> <p>b). La expropiación establece una indemnización previa, que se determinará de acuerdo con el avalúo que efectúe el Instituto Agustín Codazzi, la forma de pago y la cancelación de gravámenes que recaigan sobre el bien; además, <u>la indemnización no puede estar sujeta únicamente a un avalúo, esta debe contener todos los aspectos que se establecen en las leyes civiles sobre indemnización, para que no se castigue de manera indebida al propietario, pero que tampoco se permita su enriquecimiento con el esfuerzo del Estado.</u> El trámite de expropiación, regula el derecho de defensa del particular afectado con la expropiación”. (Negrillas y subrayado fuera del texto original)</p>
<p>C-389/94</p>	<p>En esta sentencia la Corte diferencia los conceptos de expropiación y extinción de</p>	<p>“En los términos del artículo 58 de la Constitución Nacional, se garantiza la</p>

	<p>dominio y emite un concepto sobre la función social de la propiedad</p>	<p>propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Dicho derecho no es absoluto, pues debe hacerse compatible con la función social y la función ecológica inherente a ésta, generadoras de obligaciones para los sujetos titulares del dominio”.</p> <p>En esta sentencia la Corte define la expropiación como “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). También se le ha dado sustento a la expropiación con fundamento en la función social de la propiedad cuando se la utiliza con fines de redistribución de la propiedad o para conminar a los propietarios a explotar las tierras en forma eficiente o con arreglo a programas de producción diseñados por el Estado”.</p> <p>Por otra parte, define la extinción de dominio como aquella que «resulta del incumplimiento de la obligación económica que le impone la Carta al dueño del bien (función social), de aprovechar su propiedad con un sentido social, esto es, útil a la comunidad, ajeno, por lo mismo, al abuso que implica detentarla sin perseguir mediante su explotación un rendimiento productivo mínimo. Pero igualmente es posible la extinción del dominio, en las condiciones que establezca el legislador, cuando a pesar de que el propietario cumple con la función económica asignada a la propiedad, desatiende o ignora el deber de preservar y restaurar los recursos naturales renovables y, consecuentemente, viola el derecho que tienen todas las personas a gozar de un ambiente sano.</p> <p>“La función social se traduce en la necesidad de que el propietario de un bien lo aproveche económicamente, utilizando sistemas racionales de explotación y tecnologías que se adecuen a sus calidades naturales y que permitan la utilización de los recursos naturales, buscando al mismo tiempo su preservación y la protección ambiental. La in explotación del bien o su aprovechamiento</p>
--	--	---

		<p>irracional y degradante, supone de hecho la violación del principio de la función social de la propiedad y autoriza naturalmente la extinción del dominio del propietario improvidente o abusivo. La aplicación de la medida no conlleva, como es obvio suponerlo, una compensación económica o indemnización por la privación del bien, puesto que la extinción del dominio constituye fundamentalmente una sanción por la violación de un deber de origen constitucional”.</p>
C-428/94	<p>La Corte analizó demanda en contra de los artículos 128 al 133 de la Ley 104 de 1993, mediante la cual se autoriza adelantar la expropiación de bienes inmuebles requeridos para explotación de actividades mineras y de hidrocarburos</p>	<p>“La adquisición de un bien por la vía de la expropiación ordinaria supone, en primer término, la intervención de la administración que con arreglo a la definición legislativa de los motivos de utilidad pública e interés social, precisa en concreto cuales son los intereses superiores de la comunidad que deben satisfacerse (reforma agraria, urbana, construcción de vías, conservación y protección del ambiente etc.), a través de la expedición de un acto administrativo. Posteriormente, se tramita el correspondiente proceso judicial ante la justicia ordinaria, en algunos casos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, y a través de las diferentes etapas procesales que lo conforman se cumplen los requisitos constitucionales de la sentencia judicial y de la indemnización previa”. (Negrillas fuera del texto original).</p>
C-531/96	<p>En esta sentencia la Corte considera que el demandante parte de un equívoco con respecto al objeto de la acción de inconstitucionalidad, dado que pretendió el cotejo de normas de igual jerarquía y no entre normas legales y la Constitución.</p>	<p>Recuerda que según la Constitución “la propiedad es una función social que implica obligaciones y, como tal, le es inherente una función ecológica, lo que relativiza y restringe el derecho subjetivo, al punto de reconocerlo tan sólo en la medida del beneficio que produzca a la sociedad, excluyendo toda concepción arbitraria de aquél”.</p> <p>Para la Corte, la demanda instaurada parte de un equívoco acerca del objeto de la acción pública de inconstitucionalidad, que no tiene por objeto el cotejo entre disposiciones de la misma jerarquía sino la verificación en torno al ajuste o discrepancia entre normas del nivel legal y las establecidas por el Constituyente. “Únicamente cuando se trata de expropiación ordinaria se decide sobre su procedencia y aplicación en los estrados judiciales, por demanda que presente la administración en los términos que la ley contemple y con base en los motivos de utilidad pública o interés social que ella misma haya definido, siendo controvertible en el curso del proceso, además del monto de la indemnización -que deberá consultar los intereses de la comunidad y del afectado-, si en efecto se configuran en el</p>

		respectivo caso los motivos de ley para expropiar y si se han atendido por la administración las disposiciones legales pertinentes”.
C-374/1997	Para el caso que nos ocupa, esta sentencia es relevante en lo que respecta a la distinción entre expropiación y extinción de dominio.	<p>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 en beneficio del interés colectivo.</p> <p>De conformidad con los preceptos fundamentales, la expropiación común u ordinaria sólo 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; y si se ha pagado previamente la justa indemnización a la que tiene derecho el afectado. <u>“la expropiación supone el reconocimiento que hace el Estado de que el afectado es titular de un derecho y justamente por eso, salvo el caso de las razones de equidad declaradas por el Congreso, la Carta exige su resarcimiento, mientras que, en el caso de extinción del dominio en la forma consagrada por el inciso 2 del artículo 34 constitucional, el supuesto primordial de la indemnización desaparece, dado el vicio original que empaña el dominio, hasta el punto de provocar que el Estado lo declare extinguido desde siempre”</u>. (Énfasis añadido).</p>
C-127/98	<p>Esta sentencia aborda dos asuntos:</p> <p>“a) Si la improcedencia de la suspensión provisional de los actos administrativos que decidan una expropiación, contenida en los artículos 22, inciso segundo, de la ley 9 de 1989 y 71, numeral 3, de la ley 388 de 1997, viola la Constitución, especialmente, el artículo 238.</p> <p>b) Si la decisión de expropiación, y, en consecuencia, la transferencia del derecho de propiedad, puede producirse sin que exista sentencia judicial, aún en el caso del proceso por vía administrativa, en la forma como dispone el artículo 70, numerales 1 y 3, de la ley 388 de 1997”.</p>	<p>“La Corte considera que la exclusión en los procesos de expropiación es inconstitucional, por violar el artículo 238 de la Constitución, por las siguientes razones:</p> <p>a) La suspensión provisional de un acto administrativo, es una garantía esencial para el ciudadano frente a una decisión ostensiblemente violatoria de normas superiores. Es la manera más expedita para impedir que los efectos de una decisión administrativa, violatoria de normas superiores, continúe produciendo consecuencias, que sólo cesarían cuando se produjera la sentencia respectiva. Asunto que puede tardar muchos meses, e incluso años.</p> <p>Esta figura de la suspensión provisional, también resulta beneficiosa para la propia administración, pues, al impedir que se continúen los efectos del acto administrativo violatorio, la responsabilidad del Estado frente al afectado, en términos económicos y de daño social, en caso de una sentencia desfavorable para la administración, puede ser sustancialmente menor.</p>

		<p>b) En cuanto a la interpretación de la parte del artículo 238 de la Constitución, que dice: "por los motivos y con los requisitos que establezca la ley", algunos consideran que debe interpretarse en el sentido de que la ley tiene tan amplias facultades, que inclusive puede entrar a distinguir entre las distintas clases de juicios administrativos y decidir en cuales procede y en cuales no la suspensión provisional. [...] No puede, pues, la ley ni decidir en cuáles procesos administrativos opera o no la suspensión, ni otorgarle a otra jurisdicción tal facultad. De otra manera, el legislador estaría invadiendo una competencia que le corresponde por norma constitucional sólo al Consejo de Estado o a los Tribunales Administrativos. Por consiguiente, la prohibición establecida en los artículos 22 de la ley 9 de 1989 y 71 de la ley 388 de 1997, vulnera los artículos 238 y 13 de la Constitución, y así lo declarará la Corte en esta sentencia. [...]</p> <p>2a.- Análisis sobre si la decisión de expropiación tiene que ser producto de una sentencia judicial, aún en el caso del proceso por vía administrativa y su desarrollo en el procedimiento establecido en el artículo 70, numerales 1 y 3, de la ley 388 de 1997. Los numerales demandados del artículo 70 de la ley 388 de 1997, dicen: [...] Los numerales demandados desarrollan el procedimiento para el traslado del derecho de propiedad y otros derechos reales a través del registro de la decisión administrativa en la oficina de registro de instrumentos públicos, y, expresamente, sin la necesidad de la decisión judicial. [...] Al respecto, cabe señalar que, en efecto, el demandante interpreta en forma errada el inciso cuarto del artículo constitucional, pues cuando la expropiación ocurre por vía administrativa no siempre es objeto de controversia judicial, por una razón elemental: el interesado puede estar conforme con la decisión administrativa y con el precio. ¿Habría, entonces, necesidad de poner en marcha el aparato judicial en donde no hay controversia? Esto no es lo que dice el inciso cuarto del artículo 58 de la Constitución, supuestamente vulnerado. El artículo es claro al respecto:</p>
--	--	--

		<p>[...]</p> <p>Como se ve, la Constitución, en este inciso, previó dos maneras de lograr la expropiación: mediante sentencia judicial y por vía administrativa. En cuanto a la primera, es evidente que se requiere de la decisión judicial. Pero sobre la segunda, esta posibilidad es eventual, y depende de la voluntad del interesado, iniciar el control ante la jurisdicción contenciosa, mediante la presentación de la demanda correspondiente. Entender el asunto como lo hace el demandante, haría inútil la diferencia establecida en la Constitución, pues hubiera bastado sólo la primera parte del inciso, cuando dice: "Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado."</p> <p>Cabe advertir que ésta es también la interpretación que la Corte Constitucional hizo en la sentencia C-370 del 25 de agosto de 1994, que se refirió al decreto legislativo expedido con ocasión de la calamidad pública ocurrida por el sismo registrado en la región comprendida en los departamentos del Cauca y Huila, en el año de 1994. En esa ocasión, la Corte al referirse a la expropiación por vía administrativa, de manera expresa, señaló que el control judicial es posterior:</p> <p>"Por tanto, los actos administrativos correspondientes, incluyendo todas las actuaciones pertinentes, están sujetos a control judicial posterior, por vía de la acción contencioso administrativa, en todos estos elementos, salvo en lo que se refiere a motivos de utilidad pública o de interés social, invocados por el legislador." (se subraya) (M.P., doctor Fabio Morón Díaz)".</p>
<p>C-192/1998</p>	<p>La Corte analiza si existe una colisión entre el derecho de la familia a una vivienda y el derecho del Estado a expropiar en pro del interés general. Asimismo, se pregunta si la protección constitucional a la familia impide que el Estado adelante procesos de expropiación.</p> <p>Finalmente, concluye que tanto el derecho de la familia a la garantía de una vivienda como el derecho del Estado a la realización de programas de utilidad pública con asuntos de interés social.</p>	<p>"La Corte entiende que, tratándose de dos de las más importantes finalidades del Estado Social de Derecho, en cuyo logro y cumplimiento está interesada toda la colectividad, la ley y la jurisprudencia deben conciliar y hacer que entre sí se complementen los preceptos constitucionales que disponen la protección de la vivienda familiar, de manera que sea plena y eficaz, y la obtención de los propósitos de interés social y utilidad pública a los que el Estado debe propender mediante los procesos de expropiación de predios rurales y urbanos.</p> <p>No debe haber conflicto insalvable por cuya existencia haya de sacrificarse uno de los dos derechos -el de la familia a la garantía de su</p>

		<p>vivienda y el del Estado a la realización de los programas de utilidad pública- pues ambos son, por igual, asuntos de interés social y tienen, a la luz de los postulados constitucionales, carácter preeminente.</p> <p>“En consecuencia, ante la disyuntiva que puede plantearse en un caso concreto, entre la necesidad que tenga el Estado de adquirir un bien para destinarlo a uno de los fines señalados por el legislador, por razones de utilidad pública o de interés social, y el carácter indisponible e inalienable de ese mismo bien en cuanto se lo haya constituido en patrimonio afectado a vivienda familiar, la respuesta que surge de la Constitución para dirimirlo es clara: nada obsta para que siga adelante la expropiación, pero la familia debe quedar indemne de manera oportuna en cuanto a la efectiva propiedad y posesión de una vivienda, sin solución de continuidad y por el mismo valor real del bien objeto de aquella”.</p>
C-1074/02	La imperiosa necesidad de armonizar intereses del afectado y la comunidad	<p>“Las características que debe reunir la indemnización en materia de expropiación tanto judicial como administrativa:</p> <p>“1. No puede haber expropiación sin indemnización;</p> <p>2. La indemnización debe ser previa al traspaso del dominio del bien del particular al Estado;</p> <p>3. La indemnización debe ser justa, es decir, debe ser fijada teniendo en cuenta los intereses de la comunidad y del afectado y, por lo tanto, esos intereses deben ser ponderados caso por caso.</p> <p>4. La función de la indemnización es, por regla general, de orden reparatoria. Comprende tanto el daño emergente como el lucro cesante. No obstante, en algunas circunstancias, al ser consultados los intereses de la comunidad y asumir dichos intereses un peso especial, ésta puede reducirse y cumplir tan sólo una función compensatoria. De otra parte, en circunstancias diversas, al ser consultados los intereses del afectado y adquirir éstos una relevancia constitucional especial, como en el evento de la vivienda familiar y en otros que serán precisados en esta sentencia, la indemnización puede, tanto en su monto como en su forma de pago, asumir una modalidad que la lleve a cumplir una función restitutiva.</p> <p>5. La indemnización no tiene que ser siempre pagada en dinero en efectivo, pero si se paga la indemnización con instrumentos distintos al dinero, éstos han de reunir por lo menos las siguientes características: i) No pueden</p>

		<p>transformar el pago de la indemnización previa, en un pago futuro, posterior a la transmisión del dominio del bien expropiado; (ii) deben garantizar un pago cierto de la obligación y no meramente simbólico o eventual; (iii) deben constituir un medio legal de pago de obligaciones, de tal forma que realmente constituyan para el afectado una indemnización; (iv) deben permitir que el valor de la indemnización por expropiación reconocido como justo, en el caso concreto, se mantenga en el tiempo, si el expropiado actúa en los negocios diligentemente; (v) deben ser libre y efectivamente negociables, a fin de garantizar que el afectado pueda convertirlos, en dinero en el momento en que lo desee, inclusive al día siguiente del traspaso del dominio del bien; (vi) no pueden ser revocados unilateralmente por la entidad que los emite.</p>
<p>C-189/06</p>	<p>Control de constitucionalidad del artículo 13 (parcial) de la Ley 2ª de 1959, “Sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables”</p>	<p>“Al derecho de propiedad se le atribuyen varias características, entre las cuales, se pueden destacar las siguientes: (i) Es un derecho pleno porque le confiere a su titular un conjunto amplio de atribuciones que puede ejercer autónomamente dentro de los límites impuestos por el ordenamiento jurídico y los derechos ajenos; (ii) Es un derecho exclusivo en la medida en que, por regla general, el propietario puede oponerse a la intromisión de un tercero en su ejercicio; (iii) Es un derecho perpetuo en cuanto dura mientras persista el bien sobre el cual se incorpora el dominio, y además, no se extingue -en principio- por su falta de uso; (iv) Es un derecho autónomo al no depender su existencia de la continuidad de un derecho principal; (v) Es un derecho irrevocable, en el sentido de reconocer que su extinción o transmisión depende por lo general de la propia voluntad de su propietario y no de la realización de una causa extraña o del solo querer de un tercero, y finalmente; (vi) Es un derecho real teniendo en cuenta que se trata de un poder jurídico que se otorga sobre una cosa, con el deber correlativo de ser respetado por todas las personas”.</p> <p>Señala que conforme al artículo 58 de la Constitución el límite a la propiedad privada por motivos de utilidad pública o de interés social “exige que exista una ley previa que defina los motivos de utilidad pública o de interés social. No basta simplemente con alegar dichos motivos, sino que por exigencia constitucional es indispensable que quien establezca los motivos ya referidos sea el legislador a través de una ley de la República”. (Énfasis propio).</p>

<p>C-227/11</p>	<p>La indemnización debe ser justa, apropiada, adecuada o pronta.</p>	<p>“La expropiación comprende tres elementos característicos: 1. sujetos: El expropiante es el sujeto activo, es decir quien tiene la potestad expropiatoria; el beneficiario, es quien representa la razón de ser de la expropiación, el creador del motivo, de la necesidad de satisfacer un interés público y/o utilidad pública y el expropiado, titular de los derechos reales sobre los bienes requeridos por el Estado. 2. Objeto. Los derechos de índole patrimonial que sacrifican los particulares a favor de la Administración, sin incluir los derechos personales o personalísimos, para satisfacer la causa expropiandi, de allí la necesidad de establecer los derechos patrimoniales del sujeto expropiado sobre el objeto delimitado y, 3. La causa expropiandi o justificación presentada por el Estado para utilizar la figura de la expropiación”. La Corte menciona que en sentencias anteriores ha desarrollado los principios que desarrolla el artículo 58 de la Constitución:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) la garantía a la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles (C-147/97); ii) la protección y promoción de formas asociativas y solidarias de propiedad (C-589/95); iii) el reconocimiento del carácter limitable de la propiedad (C-006/93); iv) las condiciones de prevalencia del interés público o social sobre el interés privado (C-428/94); v) el señalamiento de su función social y ecológica (C-216/93); y, vi) las modalidades y los requisitos de la expropiación (C-227/11).
<p>T-575/11</p>	<p>En esta sentencia la Corte hace una diferencia entre los bienes colectivos o públicos y los individuales o particulares.</p>	<p>Recuerda que “el derecho a la propiedad privada es un derecho constitucional que el Estado se compromete a proteger en cabeza de sus titulares. Lo anterior, quiere decir que el titular del derecho de dominio está facultado para usar, gozar y disponer de sus bienes como a bien lo tenga y siempre y cuando no vulnere la ley o los derechos de los demás, y quiere decir además que, si bien los atributos del derecho a la propiedad privada pueden ser objeto de limitación o restricción, en aras de cumplir con las funciones sociales y ecológicas que reconoce la Constitución Política, no por ello puede lesionarse su núcleo esencial que se manifiesta en el nivel mínimo de ejercicio de los atributos de goce y disposición, que produzcan utilidad económica en su titular”.</p>
<p>C-306/13</p>	<p>Problema jurídico: ¿La exigencia del registro de la sentencia de expropiación y del acta de</p>	<p>El ordenamiento jurídico nacional preservará la propiedad privada y los derechos adquiridos</p>

	<p>entrega del bien expropiado que contempla el artículo 458 del Código de Procedimiento Civil, para poder hacer efectiva a los interesados la reparación allí dispuesta, desconoce la indemnización previa establecida en el precepto 58 constitucional?</p> <p>Para resolver este interrogante la Corte estudia: (i) los propósitos y alcances de la expropiación y (ii) la jurisprudencia que la Corte Constitucional ha construido y perfeccionado acerca de la indemnización en caso de expropiación, con la finalidad de (iii) verificar si llega a configurarse la violación del requisito constitucional de la indemnización previa.</p> <p>Finalmente, la Corte decide declarar la exequibilidad del artículo bajo análisis.</p>	<p>con arreglo a las leyes civiles. Esta protección, común a todo régimen constitucional que reconozca la primacía de los derechos individuales, no es absoluta. La limitación del ejercicio del derecho de propiedad atiende al reconocimiento de que, según el artículo 95 de la Carta Política, el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución implica responsabilidades, toda vez que las decisiones humanas no repercuten exclusivamente en la órbita personal del individuo, sino que afectan, de manera directa o indirecta, el espectro jurídico de los demás. “Con el ingrediente ecológico dispuesto en la Constitución de 1991, la propiedad involucra un deber social destinado a contribuir al bienestar de los asociados y a la defensa del medio ambiente, por cuya virtud puede llegar a ser objeto de medidas y limitaciones de distinto orden y alcance, como es, entre otras, la figura de la expropiación”.</p> <p>“El artículo 58 de la carta desarrolla unos principios que esta corporación ha distinguido así: (i) la garantía a la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles; (ii) la protección y promoción de formas asociativas y solidarias de propiedad; (iii) el reconocimiento del carácter limitable de la propiedad; (iv) las condiciones de prevalencia del interés público o social sobre el interés privado; (v) el señalamiento de su función social y ecológica, y (vi) las modalidades y los requisitos de la expropiación”</p> <p>“En principio, el pago de la indemnización con instrumentos distintos al dinero en efectivo, que garanticen la reparación del daño ocasionado por la expropiación y su condición previa, no se opone a la Constitución. Pero, (...)tales instrumentos deben tener como mínimo las siguientes características: “1) No pueden transformar el pago de la indemnización previa, en un pago futuro, posterior a la transmisión del dominio del bien expropiado; 2) deben garantizar un pago cierto de la obligación y no meramente simbólico o eventual; 3) deben constituir un medio legal de pago de obligaciones, de tal forma que realmente constituyan para el afectado una indemnización; 4) deben permitir que el valor de la indemnización por expropiación reconocido como justo, en el caso concreto, se mantenga en el tiempo, si el expropiado actúa en los negocios diligentemente; 5) deben ser libre y efectivamente negociables, a fin de garantizar que el afectado pueda convertirlos</p>
--	---	---

		en dinero en el momento en que lo desee, inclusive al día siguiente del traspaso del dominio del bien; 6) no pueden ser revocados unilateralmente por la entidad que los emite”.
C-278/14	Control de constitucionalidad del artículo 1781 del Código Civil de Colombia	Enuncia las características propias del derecho a la propiedad privada en los siguientes términos: "(i) Es un derecho pleno porque le confiere a su titular un conjunto amplio de atribuciones que puede ejercer autónomamente dentro de los límites impuestos por el ordenamiento jurídico y los derechos ajenos; (ii) Es un derecho exclusivo en la medida en que, por regla general, el propietario puede oponerse a la intromisión de un tercero en su ejercicio; (iii) Es un derecho perpetuo en cuanto dura mientras persista el bien sobre el cual se incorpora el dominio, y además, no se extingue -en principio- por su falta de uso; (iv) Es un derecho autónomo al no depender su existencia de la continuidad de un derecho principal; (v) Es un derecho irrevocable, en el sentido de reconocer que su extinción o transmisión depende por lo general de la propia voluntad de su propietario y no de la realización de una causa extraña o del solo querer de un tercero, y finalmente; (vi) Es un derecho real teniendo en cuenta que se trata de un poder jurídico que se otorga sobre una cosa, con el deber correlativo de ser respetado por todas las personas". (Negrillas propias).
C-145/15	En esta sentencia la Corte analiza una demanda contra el inciso final del artículo 36 de la Ley 1709 de 2014, que dice que “No se requerirá licencia urbanística de urbanización, parcelación, construcción o subdivisión en ninguna de sus modalidades para la construcción, adecuación o ampliación de infraestructura penitenciaria y carcelaria”. Finalmente, la Corte decide declarar la exequibilidad de dicho inciso, en contra de la solicitud hecha por 4 de los 6 intervinientes, «en el entendido de que las obras de construcción, adecuación o ampliación de infraestructura carcelaria se deben desarrollar conforme a la reglamentación de usos del suelo aplicables».	La Corte analiza si eliminar la exigencia de licencia urbanística para la construcción, adecuación o ampliación de infraestructura penitenciaria y carcelaria, vulnera la autonomía territorial y la competencia atribuida a los municipios para regular los usos del suelo. Al respecto la Corte señala que las licencias de urbanismo “son un medio para verificar el cumplimiento de las normas urbanísticas y de sismo resistencia en las obras que se planea ejecutar o legalizar, pero no son el único instrumento de control de cumplimiento de la reglamentación de usos del suelo, por lo cual eximir determinadas obras de este requisito no implica relevarlas del cumplimiento de las disposiciones de los planes de ordenamiento territorial, los cuales tienen fuerza vinculante con independencia de que quienes las realicen deban obtener o no la licencia de urbanismo”. Por otra parte, afirma que éstas no son el único medio de control para vigilar y sancionar el desarrollo de obras con el desconocimiento del Plan de Ordenamiento Territorial-POT-como son: i) acciones populares y ii) sanción por infracciones urbanísticas.

<p style="text-align: center;">C-669/15</p>	<p>Analiza la constitucionalidad del artículo 27 de la Ley 1682 de 2013, preguntándose si esta norma desconoce el derecho a la propiedad privada y el derecho al debido proceso en la vía judicial y administrativa.</p> <p>Finalmente, decide adoptar una exequibilidad condicionada, en el entendido que «las expresiones “proceso administrativo” y “ejecutoria del acto administrativo” se refieren, respectivamente, al proceso de expropiación administrativa y a la ejecutoria del acto administrativo que la determina».</p>	<p>Reitera que el derecho a la propiedad no es absoluto y que el artículo 58 de la Constitución, establece como límites de este derecho: (i) la función social y ecológica de la propiedad lo cual implica obligaciones; (ii) el deber de ceder ante el interés público o social; (iii) la posibilidad de que por estos motivos el Estado realice expropiaciones tanto judiciales, como administrativas; (iv) adicionalmente, el artículo 59 CP establece que la propiedad privada debe ceder frente al interés público en caso de guerra, lo cual implica la posibilidad de ocupación temporal del bien inmueble; y (v) finalmente, el artículo 332 CP determina que la libertad económica se encuentra igualmente limitada por el bien común, el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.(C-258/13).</p> <p>Con respecto a la expropiación reitera lo dicho en la sentencia C-410/15: “la expropiación o adquisición de un bien por razones de utilidad pública e interés social, será acorde con los mandatos constitucionales si respeta los valores fundamentales del Estado Social de Derecho de (i) principio de legalidad, (ii) debido proceso, (iii) acceso a la justicia y (iii) una indemnización justa”. (Negrillas fuera del texto original).</p> <p>La Corte sostiene que la indemnización cumple y exige: “(i) ser previa y (ii) fijarse consultando los intereses de la comunidad y del afectado.”</p> <p>Por otra parte, teniendo en cuenta los parámetros de la Convención Americana de Derechos Humanos, “la Corte ha establecido como características constitucionales de la indemnización en caso de expropiación, las siguientes: (i) debe ser previa, esto es, pagada antes del traspaso del dominio del bien; (ii) debe ser justa; (iii) puede ser reparadora; (iv) se diferencia de la reparación prevista en el artículo 90 superior que comporta la responsabilidad patrimonial del Estado por daños antijurídicos generados por las acciones u omisiones de las autoridades públicas; (iv) siempre es restitutiva o plena por la totalidad de los daños; (v) la indemnización no tiene que ser pagada en dinero en efectivo, salvo que se trate de vivienda familiar”. (Negrillas fuera del texto original).</p>
<p style="text-align: center;">C-750/15</p>	<p>Control de constitucionalidad de los artículos 4 y 6 (parcial) de la Ley 1742 de 2014, “Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte, agua potable y saneamiento básico, y los demás sectores que requieran expropiación en</p>	<p>“En el artículo 58, la Constitución reconoció el derecho constitucional a la propiedad privada de la siguiente manera: Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes</p>

	<p>proyectos de inversión que adelante el Estado y se dictan otras disposiciones”; y 399 (parcial) de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso), artículo 33 (parcial) de la Ley 1682 de 2013, “Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias”.</p> <p>En especial, precisa cuál es el núcleo esencial del derecho de propiedad privada.</p>	<p>civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores”. Asimismo, se señala que el derecho de propiedad privada tiene una conexión fuerte con el principio de solidaridad, norma que indica que el dominio sobre un bien cuenta con una restricción relacionada con su función social. “Dicho límite comprende que la propiedad puede ser objeto de expropiación”. “En suma, el derecho de propiedad concede a su titular el poder de usar, gozar, explotar y disponer del bien, siempre y cuando se respeten las inherentes funciones sociales y ecológicas que se derivan del principio de solidaridad. Los límites al derecho de dominio se encuentran encaminados al cumplimiento de deberes constitucionales estrechamente vinculados con la noción de Estado Social de Derecho, por ejemplo, la protección al medio ambiente, la salvaguarda de los derechos ajenos, la promoción de la justicia y la equidad y el interés general prevalente. Tales fines autorizan al Estado a restringir el derecho de propiedad y adquirir inmuebles para materializar los objetivos superiores. Esa labor debe realizarse en el marco de un procedimiento que respete los requisitos establecidos en la Constitución para privar del derecho de propiedad a una persona”.</p>
<p>C-035/16</p>	<p>Control de constitucionalidad del artículo 108 de la Ley 1450 de 2011, “<i>por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014</i>”; y contra los artículos 20, 49, 50 (parcial), 51, 52 (parcial) y el párrafo primero (parcial) del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, “<i>por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018</i>”.</p>	<p>“El artículo 58 establece explícitamente el carácter limitado del derecho de propiedad, esta disposición contiene un conjunto de garantías encaminadas a protegerlo frente a la acción del legislador y de la administración, precisamente, en los casos de expropiación”. De esta forma al derecho de propiedad se le atribuyen varias características, entre las cuales, se pueden destacar las siguientes: “(i) Es un derecho pleno porque le confiere a su titular un conjunto amplio de atribuciones que puede ejercer autónomamente dentro de los límites impuestos por el ordenamiento jurídico y los derechos ajenos; (ii) Es un derecho exclusivo en la medida en que, por regla general, el propietario puede oponerse a la intromisión de un tercero en su ejercicio; (iii) Es un derecho perpetuo en cuanto dura mientras persista el bien sobre el cual se incorpora el dominio, y además, no se extingue por su falta de uso; (iv) Es un derecho autónomo al no depender su existencia de la continuidad de un derecho principal; (v) Es un derecho irrevocable, en el sentido de reconocer que su extinción o transmisión depende por lo general de la propia voluntad de su propietario y no de la realización de una causa extraña o</p>

		<p>del solo querer de un tercero, y finalmente; (vi) Es un derecho real teniendo en cuenta que se trata de un poder jurídico que se otorga sobre una cosa, con el deber correlativo de ser respetado por todas las personas”.</p> <p>La sentencia menciona normas internacionales relacionada con los usos del suelo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Ambiente Humano. 2) El Convenio internacional de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación y, la Cumbre mundial de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible y la obligación de los Estados de proteger los bienes ambientales, entre estos el suelo. 3) Conferencia de las Partes (COP) en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) Sobre la “iniciativa internacional para la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad del suelo como iniciativa fundamental transversal en el programa del trabajo sobre la biodiversidad agrícola, e invitó a la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, y a otras organizaciones importantes, a que faciliten y coordinen esta iniciativa”. 4) La Declaración de Río de Janeiro sobre Ambiente y Desarrollo, el Convenio sobre Diversidad Biológica. Sobre la conservación, restauración y protección de ecosistemas para la protección de la biodiversidad y el uso sostenible de la misma en la industria biotecnológica. 5) La Declaración de Nairobi (Kenia). Sobre los impactos ambientales negativos futuros, por la no implementación de políticas de protección ambiental en el presente.
<p>SU-454/16</p>	<p>Concede el amparo invocado por el accionante considerando que se le había vulnerado el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia al desconocer el principio de <i>prevalencia del derecho sustancial sobre las formas</i>.</p>	<p>Esta corporación trae a colación el concepto de derecho de propiedad ofrecido por la doctrina según la cual hay dos lecturas del concepto: “concebida como la propiedad-libertad, basada en el concepto clásico del mismo fundado en tres poderes dominicales: el uso, goce y disposición, vistos como un conjunto de permisiones o libertades heterogéneas ofrecidas exclusivamente a su titular. El segundo concepto visualiza el dominio como propiedad-afectación a partir de su función social y ecológica, puesto que la propiedad está sometida a intereses generales y sociales, tales como el techo o vivienda, lo productos que conforman la canasta familiar, servicios públicos, el medio ambiente, etc.”.</p> <p>Además, reitera la C-410/15 en la cual “manifestó que la propiedad privada es un</p>

		<p>derecho subjetivo que tiene una persona sobre una cosa corporal o incorporal, que faculta a su titular para el uso, goce, explotación y disposición de la misma, con pleno respeto de sus funciones sociales y ecológicas". (Negrillas fuera del texto original).</p>
--	--	--

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional entre los años 1993-2016, la justa indemnización por expropiación excede la sola tasación del valor comercial del bien expropiado (lote, construcciones principales, construcciones anexas y mejoras), aunque sin tratarse de una reparación integral (Maldonado y Peña, 2013). Mientras el estándar del artículo 90 de la Constitución de 1991 exige una reparación integral de todos y cada uno de los daños antijurídicos causados a los ciudadanos y que se encuentran debidamente probados y cuantificados en el proceso judicial, tanto patrimoniales como extra patrimoniales; en la expropiación y dentro del proceso de enajenación voluntaria, solo se indemnizan los daños jurídicos de daño emergente y lucro cesante, a partir de los siguientes criterios: El pago de la indemnización debe ser previo al traspaso del bien, fijarse consultando los intereses de la comunidad y del afectado, y por regla general no abarca la totalidad de los perjuicios producidos.

Análogamente, la Corte ha planteado distintas funciones de la indemnización justa, con base en la ponderación entre los intereses individuales y entre los intereses generales, según sea el caso concreto:

Función reparatoria: Por regla general, la indemnización es reparatoria y excepcionalmente restitutoria (sentencia C-153 de 1994). La indemnización debe cubrir los perjuicios patrimoniales causados por el procedimiento de adquisición de bienes, al pretender restablecer el equilibrio de las cargas públicas que se quebró por el ejercicio de esa facultad estatal. Esto es, debe comprender el daño emergente y el lucro cesante. En palabras de la Corte:

Por todo lo anterior, es evidente que la indemnización prevista por el artículo 58 de la Constitución es reparatoria, ya que ella debe comprender el daño emergente y el lucro cesante que hayan sido causados al propietario cuyo bien ha sido expropiado. Y en caso de que no haya forma de comprobar el lucro cesante, se puede indemnizar con base en el valor del bien y el interés causado entre la fecha de entrega del mismo y la entrega de la indemnización. (Corte Constitucional, Sentencia C-153 de 1994)

El lucro cesante alude “a la ganancia o provecho que se dejó de percibir debido al acaecimiento del mismo” (Corte Constitucional, sentencia C-750 de 2015). El daño emergente “hace referencia al detrimento que se experimenta como resultado directo del evento dañoso” (Corte Constitucional, sentencia C-750 de 2015).

Función compensatoria: En la medida en que el Estado debe ponderar entre los intereses de la sociedad y los intereses del particular afectado, solo se debe resarcir la pérdida del derecho de la propiedad del afectado, reconociendo que no es posible reparar todas las lesiones o afectaciones que se le generan. La Corte Constitucional señaló que:

De otro lado, el artículo 58 de la Constitución no implica la responsabilidad del Estado, puesto que la expropiación se ejerce en aras del interés social o/y de la utilidad pública. Por ende, el particular pierde su derecho de dominio, debido a la función social de la propiedad, carga legítimamente soportable por el afectado. En otras palabras, en la expropiación, el privado sufre un daño jurídico que el Estado reparará consultando los intereses de la comunidad y del perjudicado. El resarcimiento en la expropiación no es integral, y en consecuencia puede tener una función compensatoria, situaciones en que excluirá el desembolso de las lesiones materiales –lucro cesante y daño emergente-. De

hecho, el pago derivado de la pérdida forzosa del derecho de propiedad jamás comprenderá los perjuicios morales. (Corte Constitucional, sentencia C-750 de 2015)

Función restitutiva o restauradora: De manera excepcional opera esta función cuando los sujetos pasivos tienen una especial protección constitucional. En estos casos:

La indemnización adquiere una función restitutiva, característica que comprende el restablecimiento de un bien de las mismas calidades al perdido, así como la cobertura de los costos derivados de la actuación del Estado. En concreto, el carácter máximo de la indemnización incluye el daño emergente, el lucro cesante y una función restitutoria o restauradora de ese pago frente a los perjuicios causados con la cesión del predio. (Corte Constitucional, C-750 de 2015)

Por ejemplo, cuando el afectado es un adulto mayor, o se encuentra en condición de discapacidad, o es una mujer embarazada, o es población víctima del conflicto armado interno, etc.

2.1 Jurisprudencia del Consejo de Estado

La tabla infra recoge las providencias relevantes del Consejo de Estado respecto de la indemnización por expropiación de bienes inmuebles, emitidas entre los años 2009 y 2020. Para tal efecto, primero se identifica la providencia referida, luego se hace un breve recuento del supuesto fáctico del caso sub examine. Después, se enuncian algunos problemas jurídicos abordados por el Consejo de Estado. El cuarto punto atañe a las consideraciones relevantes para responder los problemas planteados. Se reitera que aquí no se hace ninguna línea jurisprudencial, solo se reseñan sentencias relevantes, a partir de la similitud de los hechos de los casos analizados, y su relación con el tópico de la cuantificación de la indemnización por expropiación.

Tabla 4.

Jurisprudencia del Consejo de Estado

Identificación de sentencia	Hechos	Problema jurídico	Consideraciones relevantes
<p>Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 14/05/2009, radicado 05001-23-31-000-2005-03509-01, C.P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta</p> <p>Demandante: Walter de Jesús Osorio Ciro</p> <p>Demandado: Municipio de Medellín</p>	<p>En el año 2004 el Municipio de Medellín presentó al actor oferta forma formal de compra por un valor de \$237.733.000, respecto de un bien inmueble de 947 m², donde funcionaba taller automotriz y parqueadero.</p> <p>En la enajenación voluntaria no hubo acuerdo entre las partes. Por tanto, el Municipio de Medellín emitió decreto de expropiación a partir del mismo valor de la oferta de compra, el cual fue recurrido por el actor.</p> <p>En la respuesta al recurso, la entidad adquirente fijó como nuevo monto indemnizatorio la suma de \$251.951.500. Sin embargo, para el actor el justo monto indemnizatorio ascendía a \$347.292.000, derivado de avalúo alternativo.</p> <p>Además, el actor solicitó ser indemnizado por daño emergente y lucro cesante, al verse obligado a reubicar su establecimiento de comercio.</p> <p>El Consejo de Estado revocó la sentencia de primera instancia, mediante la cual se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda. En su lugar, negó lo pedido por el actor.</p>	<p>¿Cuáles son las funciones de la indemnización por expropiación?</p> <p>¿Qué significa que la indemnización por expropiación deba ser justa y plena?</p> <p>¿Qué elementos debe contener el dictamen pericial que contiene avalúo del inmueble objeto de expropiación?</p>	<p>“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”.</p> <p>“El Pacto de San José de Costa Rica, relativo a los derechos económicos y sociales, que por virtud de lo dispuesto en el artículo 94 de la Constitución Política de 1991 forma parte del llamado «bloque de constitucionalidad», prevé igualmente en su artículo 21.2 el pago de una indemnización previa y justa que cubra la totalidad de los perjuicios que se deriven de la transferencia forzada de un bien de dominio privado en favor del Estado. Lo anterior significa que el valor que se determine con esa finalidad, debe ser comprensivo de todas las ablaciones patrimoniales causadas, de tal suerte que las mismas sean objeto de una reparación integral. <u>Por lo mismo, en la determinación del quantum indemnizatorio debe tenerse especial cuidado en no rebasar, en uno u otro sentido, la línea divisoria que marca las fronteras entre el enriquecimiento y el menoscabo</u>”.</p>

		<p>“Partiendo de las anteriores consideraciones, La H. Corte Constitucional, mediante sentencia C-153 de 1994 señaló que el quantum de la expropiación debe abarcar, además del valor del bien expropiado, el de “...los daños que sean consecuencia directa e inmediata de la expropiación”. Y agrega: “Por todo lo anterior, es evidente que la indemnización prevista en el artículo 58 de la Constitución es reparatoria y debe ser plena, ya que ella debe comprender el daño emergente y el lucro cesante que hayan sido causados al propietario cuyo bien ha sido expropiado.” (Cursivas de la Corte).</p> <p>“Como corolario de lo expuesto, debe entenderse que la decisión de expropiar un bien del dominio privado, comporta necesariamente la obligación de indemnizar el daño, todo el daño y nada más que el daño, esto es, sin pecar por exceso o por defecto, pues es claro que una indemnización que exceda los límites de lo justo, o que resulte ser parcial o incompleta, se aparta del postulado de justicia consagrado por el constituyente.</p> <p>Así las cosas, toda indemnización que se torne írrita o injusta ocasiona un menoscabo o desmedro económico al patrimonio de la persona afectada con la expropiación, a quien le asiste el derecho subjetivo de ser indemnizada conforme a la garantía constitucional ya mencionada. En caso contrario, el asunto podrá ser objeto de acción contencioso-administrativa, puesto que ésta es procedente respecto del precio, cuando el expropiado considere incumplido el</p>
--	--	---

		<p>mandato de que la indemnización sea justa y plena. [...]</p> <p>Como bien se puede observar, los dispositivos legales que se acaban de indicar, permiten a los propietarios afectados demandar ante la justicia administrativa el pago de los daños derivados de una expropiación por vía administrativa, cuando quiera que el precio indemnizatorio reconocido por la administración a título de indemnización no alcance a proporcionar una reparación justa y plena, esto es, cuando la suma decretada no sea suficiente para cubrir el valor comercial del inmueble y los demás daños irrogados (Ablatio dominii), con lo cual se quiere evitar una ruptura del principio de igualdad frente a las cargas públicas.</p> <p>El carácter resarcible del daño depende fundamentalmente de la certeza de su ocurrencia, pues es claro que las lesiones de carácter hipotético, estocástico o contingente no pueden ser objeto de reparación o compensación. El agravio debe estar revestido entonces de certeza para que produzca efectos jurídicos y dé lugar al resarcimiento, pues todo aquello que constituya una simple conjetura o una suposición no puede dar lugar a una indemnización. Lo anterior no obsta para que se tengan como ciertos aquellos daños futuros que a pesar de no haberse consolidado todavía, no existe ninguna duda acerca de su advenimiento. Para que el perjuicio exista, resulta completamente indiferente que aquél ya se haya presentado como un hecho existente en plano ontológico o que aparezca como la prolongación cierta y directa de un estado de cosas</p>
--	--	--

		<p>actual. Al fin y al cabo, el daño futuro no es sino una modalidad del daño cierto, tal como lo ha sostenido en reiteradas oportunidades la Sección Tercera de esta Corporación.</p> <p>Los anteriores comentarios llevan a señalar que los daños anejos a la pérdida del derecho de dominio deben ser acreditados en el proceso por quien reclama su resarcimiento, ya sea por tratarse de lesiones ya causadas o de daños que si bien no se han producido todavía, existe una alta probabilidad en torno a su ocurrencia.</p> <p>[...]</p> <p>No obstante, lo anterior, al haberse incorporado dicho valor en el texto de los actos administrativos demandados, debe entenderse que el mismo se encuentra amparado por la misma presunción de legalidad y de certeza que se predica de las decisiones de la administración, lo cual admite desde luego prueba en contrario. En tales circunstancias, el actor tiene la carga de demostrar en el proceso que el avalúo oficial es equivocado, demostrando precisamente su incorrección.</p> <p>[...]</p> <p>Según el criterio expresado por esta Corporación, en estos casos resulta insuficiente la mera exposición de los resultados de las operaciones periciales practicadas y de las deducciones extraídas por el perito, huérfanas de las explicaciones relativas a su origen y al proceso lógico e intelectual que ha conducido a su obtención, omitiendo la exposición y explicación de las razones por las cuales no es dable mantener otro criterio diferente.</p> <p>Precisamente por el hecho de que tanto las partes como la</p>
--	--	--

		<p>autoridad judicial no cuenten con los conocimientos especializados del perito, es de esperar que éste revele los datos y los hitos de su discernimiento, que, si bien un entendido en la materia puede reputar elementales, un profano puede encontrarlos inasequibles. Obsérvese que el cometido principal de cualquier experticia no es otro que la persuasión, y esta difícilmente se logra cuando solamente se efectúan afirmaciones o negaciones de manera apodíctica, negándole al juez y a las partes la posibilidad de conocer los rudimentos básicos del análisis efectuado. La labor del perito consiste precisamente en proporcionar, junto con el fruto de su propia interpretación, los fundamentos que lo soportan, para situar a sus destinatarios en condiciones de poder valorar la objetividad, la razonabilidad, la coherencia y la sensatez de las conclusiones presentadas.</p> <p>[...]</p> <p>Aunque es cierto que el interés particular debe ceder ante el interés general, no puede pretenderse que los administrados puedan ser constreñidos a soportar sacrificios especiales en su nombre, pues ello entrañaría un desconocimiento del principio de igualdad en la distribución de las cargas públicas. En esa línea de pensamiento, todos aquellos daños que logren demostrarse y que hayan tenido origen en la decisión de privar a un particular del derecho de dominio, deben ser plenamente indemnizados, siempre y cuando exista un nexo de causalidad entre el daño inferido y la determinación administrativa mediante la cual se ordena la expropiación.</p> <p>[...]</p> <p>A título de pedagogía judicial y con independencia de la</p>
--	--	---

		<p>situación fáctica planteada en este proceso, la Sala considera oportuno exhortar a los organismos y entidades del sector público que por razón de sus funciones deben adelantar procesos de expropiación por vía administrativa, a que en el momento de determinar las indemnizaciones expropiatorias a que hubiere lugar, sean mucho más objetivos, explícitos y concretos en sus valoraciones, dando a conocer a los afectados los criterios y operaciones que se aplicaron al realizar el justiprecio de los inmuebles, por cuanto los valores que se establezcan en cada caso particular no pueden ser el fruto de la improvisación, el capricho y la arbitrariedad.</p> <p>A juicio de la Sala no basta simplemente con anunciar en el avalúo cuál fue el método empleado en su elaboración o con señalar que en su diseño se dio estricta aplicación a las disposiciones de la Ley 388 de 1997, en el Decreto 1420 de 1998 y en la Resolución 762 del mismo año, pues de conformidad con los principios de publicidad, transparencia y contradicción que gobiernan la gestión administrativa y por razón de la lealtad debida a los administrados, las comparaciones efectuadas deben ser explicitadas y dadas a conocer al propietario del inmueble cuyo traspaso forzoso se pretende, quien como resulta obvio pensar, tiene todo el derecho de saber cuáles fueron los criterios y parámetros de comparación que se tuvieron en cuenta y cuáles las operaciones que se realizaron para determinar el monto de la respectiva indemnización expropiatoria. De ninguna otra manera podría el particular entrar a controvertir un avalúo, cuando el valor asignado a cada</p>
--	--	---

			<p>metro cuadrado aparezca infundada e inexplicablemente señalado por el titular de la potestas expropriandi, sin que se conozca en el fondo de dónde se dedujo ese valor ni cuáles fueron las negociaciones inmobiliarias, las ofertas o los avalúos recientes que sirvieron de parámetro para realizar la mencionada comparación.</p> <p>[...]</p> <p>En últimas, no puede perderse de vista que los derechos e intereses en juego son de rango constitucional y se encuentran protegidos por las normas del derecho internacional ya mencionadas en esta providencia, razón por la cual la privación coactiva del derecho de dominio, así responda a motivos de interés público o interés social, no puede degenerar en la adopción de decisiones infundadas ni dar lugar a la fijación caprichosa del valor que ha de pagarse por cada metro cuadrado, por cuanto ello podría resultar contrario al propósito de asegurar una indemnización “justa” y “plena”.</p> <p>Al mismo tiempo, es preciso advertir que para garantizar la realización de dicho propósito, la indemnización expropiatoria no puede limitarse simplemente al reconocimiento del valor de reposición del inmueble, sino que debe comprender también la reparación de todos los demás daños y perjuicios que hubieren podido ocasionarse con esa decisión, siempre que se encuentren debidamente acreditados en el expediente”.</p>
<p>Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 17/03/2011, radicado</p>	<p>En el año 2003, estando dentro del procedimiento de expropiación administrativa, el IDU presentó a la sociedad actora oferta de compra por \$3.789.604.040, respecto de un bien inmueble de 2.735 m², donde funcionaba una estación</p>	<p>¿En la estimación de la indemnización por expropiación, procede dictamen de auxiliar de la justicia o dictamen de parte?</p>	<p>“Además, no se debe perder de vista que según las normas legales que gobiernan el proceso, el dictamen debe ser realizado necesariamente por un auxiliar de la justicia, es decir, por un “tercero”, entendido en un sentido rigurosamente</p>

<p>25000-23-24-000-2005-00273-01, C.P. María Elizabeth García González</p> <p>Demandante: Soluciones Integrales Para Estaciones De Servicios y Servitecas S.A. – SINESER S.A.</p> <p>Demandado: Instituto de Desarrollo Urbano (IDU)</p>	<p>de servicio de la Compañía Exxon Móvil.</p> <p>Dentro del término asignado no hubo acuerdo de enajenación voluntaria. En consecuencia, la entidad adquirente decretó la expropiación administrativa del bien referido.</p> <p>INTEGRALES PARA ESTACIONES DE SERVICIOS Y SERVITECAS S.A. – SINESER S.A. acudió a la jurisdicción contenciosa para que se le reconociera un mayor valor del precio indemnizatorio, por el valor \$5.012.000.000.</p> <p>El Consejo de Estado revocó la sentencia de primera instancia, mediante la cual se accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda. En su lugar, negó lo pedido por el actor.</p>		<p>procesal, es decir, por una persona que no sea parte en el mismo y que no ostente en él la condición de coadyuvante o interviniente y que además cuente, como es obvio, con las capacidades técnicas y profesionales necesarias para el cumplimiento de su encargo.</p> <p>Por razones de elemental lógica, es necesario que el dictamen que vaya a rendirse sea realizado con absoluta transparencia e imparcialidad, propósitos que no serían alcanzables si se permitiese que las valoraciones sean efectuadas por una de las partes, pues es de esperarse que ésta, movida por sus propios intereses, adopte posturas sesgadas y poco objetivas”.</p> <p>“Todo lo anterior conduce a la Sala a considerar que debe tenerse como válido, creíble y fundamentado, el avalúo que sirvió de base a las decisiones enjuiciadas, sin que el mismo pueda ser objeto de modificación dado que la actora, quien tenía la carga probatoria de desvirtuarlo, no lo hizo”.</p>
<p>Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 24/03/2011, radicado 25000-23-24-000-2005-91365-01, C.P. Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta</p> <p>Demandante: Inversiones Lago de Córdoba S.A. (En Liquidación) y otros</p> <p>Demandado:</p>	<p>En el año 2004 el IDU presentó al demandante oferta de compra por \$990.729.700, con el fin de adquirir vía enajenación voluntaria un bien inmueble de 1.795,01 m².</p> <p>El actor no aceptó la propuesta, ya que sostuvo que el bien tenía en realidad 2.732.678 m².</p> <p>Pasados 30 días hábiles, la entidad adquirente emitió decreto de expropiación, el cual fue confirmada en después de resolver recurso de reposición.</p> <p>El Consejo de Estado revocó la sentencia de primera instancia, mediante la cual se accedió parcialmente a las pretensiones</p>	<p>¿El quantum de la indemnización por expropiación es distinta dependiente del tipo de predio (urbanizado, no urbanizado pero urbanizable, no urbanizable)?</p> <p>¿En qué momento la entidad expropiante pierde competencia para establecer el monto de la indemnización por expropiación?</p> <p>¿Qué características debe reunir el dictamen pericial</p>	<p>“Es igualmente oportuno subrayar que una cosa es hablar de predios ya urbanizados, y otra muy distinta de predios no urbanizados pero urbanizables, con o sin licencia de urbanización, o de predios que bajo ninguna circunstancia son urbanizables.</p> <p>Frente a los primeros, la circunstancia de haberse adelantado las obras de urbanismo y realizado las acometidas necesarias para el acceso de los predios a las redes de servicios públicos domiciliarios, y la circunstancia de alojar construcciones ya realizadas es un hecho real, cierto y palpable que en la</p>

<p>Instituto De Desarrollo Urbano (IDU)</p>	<p>de la demanda. En su lugar, negó lo pedido por el actor.</p>	<p>que tase perjuicios en sede judicial?</p>	<p>práctica no tiene por qué generar ningún tipo de dudas o inquietudes, en cuanto concierne a la determinación del valor económico de tales inversiones, por tratarse precisamente de situaciones fácticas objetivas fácilmente demostrables y cuantificables.</p> <p>Respecto de los segundos, las disposiciones relativas al planeamiento urbano, al definir el carácter urbanizable de tales predios, están garantizando, como bien lo adujo el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en el fallo apelado, la posibilidad real y cierta de que los mismos lleguen a contar con un permiso de urbanismo para el desarrollo de construcciones y con la garantía de disponibilidad de servicios públicos básicos. Dicha posibilidad, estando prevista en las normas de urbanismo, da nacimiento no a unas expectativas inciertas de naturaleza hipotética o conjetural, sino a posibilidades ciertas y reales de urbanizar un inmueble, que se vuelven mucho más ciertas y reales cuando las autoridades competentes ya han expedido la correspondiente licencia de urbanismo.</p> <p>En el último supuesto, la imposibilidad jurídica de que los predios sean urbanizados, marca una notoria diferencia frente a los dos supuestos anteriores, pues bajo ninguna circunstancia se puede esperar que los propietarios de los inmuebles puedan obtener una licencia de urbanismo.</p> <p>La anterior distinción resulta de gran utilidad, por cuanto en el segundo de los casos el carácter urbanizable de los inmuebles le añade un valor económico indiscutible, que bajo ninguna</p>
---	---	--	---

			<p>circunstancia puede ser ignorado por la administración, al momento de realizar la respectiva oferta de compra y de cuantificar el quantum indemnizatorio. En tratándose ciertamente de determinar el valor de un predio urbanizable amparado por una licencia de urbanismo, la sola obtención de la misma coloca al inmueble en una situación jurídica y económica particular y concreta, que repercute indefectiblemente en su precio. En consecuencia, cuando en los procesos de expropiación por vía administrativa se ignora ese factor, el precio ofertado acaba siendo parcial e incompleto y, por lo mismo, alejado del deber que tienen las autoridades de reconocer una indemnización justa y plena, que abarque todos los daños que se deriven de la expropiación”.</p> <p>“Al respecto es preciso recordar que en tratándose de los trámites de expropiación por vía administrativa, una vez agotada la vía gubernativa y después de dictado el auto admisorio de la demanda en el proceso especial de nulidad y restablecimiento del derecho regulado por los artículos 68 y 71 de la Ley 388 de 1997, el ente público que ejerce la potestas expropriandi, pierde por completo la competencia para pronunciarse sobre el valor de la indemnización, correspondiendo a partir de ese momento al Tribunal Administrativo en cuya jurisdicción se encuentra ubicado el inmueble expropiado, en primera instancia, adoptar la decisión de mérito que dirima la controversia surgida entre la administración y el administrado en torno al precio reconocido y pagado en sede administrativa”.</p>
--	--	--	---

			<p>“La Sala no puede pasar por alto que de conformidad con las normas adjetivas que disciplinan el proceso, el dictamen debe ser realizado necesariamente por un auxiliar de la justicia, es decir, por un “tercero”, entendido en un sentido rigurosamente procesal, es decir, por una persona que no sea parte principal en el mismo y que no ostente en él la condición de coadyuvante o interviniente y que cuente, como es obvio, con las capacidades técnicas y profesionales necesarias para el cumplimiento de su encargo.</p> <p>Por razones de simple lógica, es preciso que el dictamen a rendir sea elaborado con la más absoluta transparencia, imparcialidad y sinceridad, propósitos éstos que serían imposibles de alcanzar, de permitirse que las valoraciones sean efectuadas por una de las partes, pues es de esperarse que ésta, movida por sus propios intereses, adopte posturas completamente sesgadas y poco objetivas”.</p>
--	--	--	---

<p>Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 16/07/2015, radicado 25000-23-24-000-2004-01027-01, C.P. Guillermo Vargas Ayala</p> <p>Demandante: Cesar Guillermo Abadía Acosta y otros</p> <p>Demandado: Instituto De Desarrollo Urbano (IDU)</p>	<p>En el año 2004 el IDU adelantó trámites respectivos para adquirir un bien inmueble de los demandantes, con un área de 190.30 m² de terreno y 766.28 m² de zona dura y obras de infraestructura, en parte del inmueble a expropiar se encontraba Servicentro ESSO Av. Suba, establecimiento de comercio dedicado a la venta de combustible y lubricantes, servicio de lavado de vehículos, engrase, cambio de aceite, etc.</p> <p>El IDU requería el bien para destinarlo al proyecto Troncal Avenida Suba, entre la calle 80 y Longitudinal de Occidente Avenida Alfredo D. Bateman, en el tramo comprendido entre la Avenida Medellín y Boyacá.</p> <p>El IDU notificó la Resolución No. 4381 del 2 de abril de 2004, mediante la cual presentó oferta de compra por \$309.812.039, sustentada en avalúo de la Cámara de la Propiedad Raíz, Lonja Inmobiliaria.</p> <p>Como entre entidad adquirente y propietarios no hubo acuerdo de enajenación voluntaria, entonces el IDU decretó expropiación administrativa, mediante Resolución No. 7288 del 23 de junio de 2004.</p> <p>Los propietarios acudieron a la jurisdicción solicitando la nulidad de los actos administrativos referidos, y como restablecimiento del derecho el pago de:</p> <p>I) \$ 323.198.020, por concepto de avalúo comercial del bien inmueble</p> <p>II) \$ 890.550.953, por concepto de costo de reposición</p> <p>III) \$ 200.000.000, por concepto de daño emergente</p>	<p>¿Qué mecanismos legales fijan el precio indemnizatorio y su forma de pago?</p> <p>¿Qué reglas deben observar los avalúos comerciales oficiales?</p>	<p>“Para cumplir con los fines de la indemnización en los términos anotados, la Administración cuenta con mecanismos legales que le permitan fijar el precio indemnizatorio y la forma de su pago. Este precio indemnizatorio según lo dispuesto en los artículos 67 y 68 de la Ley 388 de 1997 comprende, además del precio de adquisición del inmueble que se establece conforme al avalúo que para dichos efectos realice la entidad correspondiente, el daño emergente y el lucro cesante e igualmente los demás perjuicios que merezcan ser reparados para garantizar una indemnización plena”.</p> <p>“El avalúo comercial determina el precio de adquisición, de manera que si éste no cumple con los requisitos legales que permitan inferir que el valor otorgado fue el resultado de un estudio técnico apropiado, el precio indemnizatorio se verá necesariamente afectado. Ahora bien, para que ello no ocurra, la entidad que realice el avalúo debe seguir las reglas contempladas en el Decreto 1420 de 1998 “por el cual se reglamentan parcialmente el artículo 37 de la Ley 9 de 1989, el artículo 27 del Decreto-ley 2150 de 1995, los artículos 56, 61, 62, 67, 75, 76, 77, 80, 82, 84 y 87 de la Ley 388 de 1997 y el artículo 11 del Decreto-ley 151 de 1998, que hacen referencia al tema de avalúos”.</p> <p>“Con ese entendimiento la Sala en pronunciamientos sobre asuntos similares al presente ha precisado que los avalúos comerciales oficiales así como los dictámenes periciales ordenados en el proceso para determinar el valor comercial de los inmuebles objeto de expropiación deben respetar las</p>
--	---	--	---

	<p>IV) \$ 200.000.000, por concepto de lucro cesante</p> <p>V) \$ 180.000.000, por concepto de compensación de que trata el artículo 37 de la Ley 9 de 1989.</p> <p>Total indemnización por expropiación pretendida por los actores: \$ 1.793.748.973</p> <p>El Consejo de Estado confirmó la sentencia de primera instancia, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.</p>	<p>normas contenidas en el Decreto 1420 de 1998 y en las resoluciones del Instituto Geográfico Agustín Codazzi en las que establece la metodología para la realización de los avalúos de que trata la Ley 388 de 1997 y dicho decreto.</p> <p>6.2.2. Reglas del avalúo comercial de los inmuebles objeto de expropiación administrativa. Requisitos del dictamen pericial contentivo de un avalúo comercial.</p> <p>De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2° del Decreto 1420 de 1998 se entiende por valor comercial de un inmueble el precio más favorable por el cual éste se transaría en un mercado donde el comprador y el vendedor actuarían libremente, con el conocimiento de las condiciones físicas y jurídicas que afectan el bien. La determinación del valor comercial de los inmuebles la harán, a través de un avalúo, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la entidad que haga sus veces o las personas naturales o jurídicas de carácter privado registradas y autorizadas por las lonjas de propiedad raíz del lugar donde se ubiquen los bienes objeto de la valoración (art. 3° ibídem).</p> <p>En los artículos 12 a 19 del Decreto 1042 de 1998 se regula el procedimiento para la elaboración y controversia de los avalúos, señalándose las entidades ante quienes puede solicitarse la realización del avalúo, los requisitos de la solicitud respectiva, la responsabilidad de los evaluadores respecto de la veracidad de la información urbanística que afecte o haya afectado el inmueble objeto del predio en el momento de la realización del avalúo, y la oportunidad, forma y procedimiento de revisión del avalúo.</p>
--	--	--

			<p>Por otro lado, en los artículos 20 a 26 de esta norma reglamentaria se definen los parámetros y criterios para la elaboración de los avalúos, entre los que se destacan los siguientes:</p> <p>(i) El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la entidad que cumpla sus funciones y las personas naturales o jurídicas registradas y autorizadas por las lonjas en sus informes de avalúo, especificarán el método utilizado y el valor comercial definido independizando el valor del suelo, el de las edificaciones y las mejoras si fuere el caso, y las consideraciones que llevaron a tal estimación. (art. 20)</p> <p>(ii) Los siguientes parámetros se tendrán en cuenta en la determinación del valor comercial: a) La reglamentación urbanística municipal o distrital vigente al momento de la realización del avalúo en relación con el inmueble objeto del mismo; b) La destinación económica del inmueble; c) Para los inmuebles sometidos al régimen de propiedad horizontal, el avalúo se realizará sobre las áreas privadas, teniendo en cuenta los derechos provenientes de los coeficientes de copropiedad; d) Para los inmuebles que presenten diferentes características de terreno o diversidad de construcciones, en el avalúo se deberán consignar los valores unitarios para cada uno de ellos; e) Dentro de los procesos de enajenación y expropiación, que afecten parcialmente el inmueble objeto del avalúo y que requieran de la ejecución de obras de adecuación para la utilización de las áreas construidas remanentes, el costo de dichas obras se determinarán en forma independiente y se adicionará al valor estimado de la parte afectada del inmueble</p>
--	--	--	--

		<p>para establecer su valor comercial; f) Para los efectos del avalúo de que trata el artículo 37 de la Ley 9ª de 1989, los inmuebles que se encuentren destinados a actividades productivas y se presente una afectación que ocasione una limitación temporal o definitiva a la generación de ingresos provenientes del desarrollo de las mismas, deberá considerarse independientemente del avalúo del inmueble, la compensación por las rentas que se dejarán de percibir hasta por un período máximo de seis (6) meses; g) Cuando el objeto del avalúo sea un inmueble declarado de conservación histórica, arquitectónica o ambiental, por no existir bienes comprables en términos de mercado, el método utilizable será el de reposición como nuevo, pero no se descontará la depreciación acumulada, también deberá afectarse el valor por el estado de conservación física del bien. Igualmente, se aceptará como valor comercial de dicho inmueble el valor de reproducción, entendiéndose por tal el producir el mismo bien, utilizando los materiales y tecnología con los cuales se construyó, pero debe tenerse en cuenta las adecuaciones que se le han introducido; y h) La estratificación socioeconómica del bien. (art. 21)</p> <p>(iii) Así mismo, para la determinación del valor comercial de los inmuebles se deberán tener en cuenta por lo menos las siguientes características: a) Para el terreno: aspectos físicos tales como área, ubicación, topografía y forma; clases de suelo: urbano, rural, de expansión urbana, suburbano y de protección; las normas urbanísticas vigentes para la zona o el predio; tipo de construcciones en la zona; la</p>
--	--	---

		<p>dotación de redes primarias, secundarias y acometidas de servicios públicos domiciliarios, así, como la infraestructura vial y servicio de transporte; en zonas rurales, además de las anteriores características deberá tenerse en cuenta las agrológicas del suelo y las aguas; y la estratificación socioeconómica del inmueble;</p> <p>b) Para las construcciones: el área de construcciones existentes autorizadas legalmente; los elementos constructivos empleados en su estructura y acabados; las obras adicionales o complementarias existentes; la edad de los materiales; el estado de conservación física; la vida útil económica y técnica remanente; y la funcionalidad del inmueble para lo cual fue construido; c) Para bienes sujetos a propiedad horizontal, las características de las áreas comunes; d) Para los cultivos: la variedad; la densidad del cultivo; la vida remanente en concordancia con el ciclo vegetativo del mismo; el estado fitosanitario; y la productividad del cultivo, asociada a las condiciones climáticas donde se encuentre localizado. (art. 22)</p> <p>(iv) El Instituto Geográfico Agustín Codazzi tiene como función diseñar las normas metodológicas para la realización y presentación de los avalúos de que trata el Decreto 1420 de 1998. (art. 23)</p> <p>(v) Para la elaboración de los avalúos que se requieran con fundamento en las Leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997, se deberá aplicar uno de los siguientes métodos observando los parámetros y criterios mencionados anteriormente o, si el caso lo amerita varios de ellos: el método de comparación o de mercado, el de renta o capitalización por ingresos, el</p>
--	--	---

			<p>de costo de reposición o el residual. (art. 25)</p> <p>(vi) Cuando las condiciones del inmueble objeto del análisis permitan la aplicación de uno o más de los métodos enunciados en el artículo anterior, el evaluador debe realizar las estimaciones correspondientes y sustentar el valor que se determine. (art. 26)</p> <p>[...] 6.2.2.2.- Ahora bien, como antes se expresó, en los dictámenes periciales que se rindan en un proceso especial de nulidad y restablecimiento del derecho en el que se discuta el precio indemnizatorio de un inmueble expropiado por vía administrativa, en particular en lo relativo a su avalúo comercial, los peritos designados están sujetos a las reglas para la elaboración de dichos avalúos antes referidas contenidas en el Decreto 1420 de 1998 y en la Resolución 762 de 1998 e igualmente, por tratarse de una prueba en una actuación judicial, deben seguir las reglas que el estatuto de procedimiento civil establece para la elaboración y rendición de los informes técnicos que se les solicite (artículos 233 y s.s.), expresando no solo las conclusiones de sus trabajos sino explicando las razones técnicas y científicas en que se las mismas se fundamentan”.</p>
--	--	--	---

<p>Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 11/12/2015, radicado 25000-23-24-000-2006-01002-01, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés</p> <p>Demandante: Camilo Antonio Arango Trujillo y Saúl Suárez Niño</p> <p>Demandado: Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.</p>	<p>En el año 2006 el Alcalde Mayor de Bogotá emitió el Decreto 240, a través del cual <i>“declaró la urgencia para la adquisición de los inmuebles requeridos para el proyecto de renovación urbana denominado ‘manzana 5 eje ambiental Avenida Jiménez’ y que según la ficha técnica se construirían 178 viviendas, 4 locales comerciales, 1 hotel y 1 centro cultural”</i>.</p> <p>A través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, los demandantes cuestionaron los motivos de utilidad pública e interés social del acto administrativo en mención, en especial porque no se realizaron los estudios de factibilidad, y no hubo concertación con los propietarios de bienes inmuebles de la zona afectada. Además, reprocharon el decreto distrital por carecer de debida motivación en su expedición.</p> <p>El Consejo de Estado confirmó la sentencia de primera instancia, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.</p>	<p>¿Es susceptible de control judicial el acto administrativo que declara cierto sector como de utilidad pública e interés social? Es decir, ¿Son controlables los motivos de utilidad pública e interés social?</p>	<p>“Ahora bien, dilucidado el sentir del Constituyente en cuanto a la necesidad de garantizar la tutela judicial respecto de los motivos de utilidad pública o de interés social dentro del proceso expropiatorio, para la Sala resulta imperioso determinar el momento en el cual se accede a la Administración de Justicia para hacerlo efectivo.</p> <p>De esta manera, la Sala estima que el mismo se encuentra determinado por la naturaleza del acto, de acuerdo con lo consagrado en los artículos 49 y 50 del Código Contencioso Administrativo, los cuales disponen que solo pueden impugnarse los actos administrativos definitivos más no los de trámite o preparatorios.</p> <p>En efecto, el artículo 50 del Código Contencioso Administrativo preceptúa que por regla general los recursos sólo proceden contra los actos administrativos que finalicen las actuaciones en sede administrativa, indicando que son actos definitivos, los que “ponen fin a una actuación administrativa, los que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto; los actos de trámite pondrán fin a una actuación cuando hagan imposible continuarla”.</p> <p>De la misma manera el artículo 49 ibídem, regula el tópico de los recursos en los siguientes términos: “no habrá recurso contra los actos de carácter general, ni contra los de trámite, preparatorios, o de ejecución excepto en los casos previstos en norma expresa”.</p> <p>Los actos de trámite “son instrumentos que permiten desarrollar en detalle los</p>
---	--	--	---

		<p>objetivos y funciones de la administración, de esta manera la existencia de estos actos no se explica por sí sola, sino en la medida en que forman parte de una secuencia o serie de actividades unidas y coherentes dentro de una actuación administrativa”. Por el contrario, los actos definitivos ponen fin a la actuación, de modo que en ellos se agota la actividad de la administración, o tan sólo queda pendiente la ejecución de lo decidido.</p> <p>En este contexto y en lo atinente a los actos a través de los cuales se declaran los motivos de utilidad pública o de interés social, la Sala rectifica el criterio que sostiene que ellos dentro del proceso expropiatorio sólo cumplen una función preparatoria en la expedición de los actos que finalmente ordenan la expropiación, dado que lo mismos sí crean una situación jurídica particular y concreta.</p> <p>En efecto, se trata de un acto que produce efectos jurídicos inmediatos y directos respecto del administrado, por cuanto ordena adelantar e iniciar el trámite expropiatorio respecto de unos bienes determinados.</p> <p>Lo anterior cobra mayor fuerza en el entendido de que el mismo constituye la etapa inicial del procedimiento expropiatorio sin el cual no resulta posible habilitar a la autoridad para adelantarlo; no puede olvidarse que entre al acto expropiatorio y el que declara las condiciones de utilidad pública e interés social existe una relación de causa a efecto, pues sin la existencia de los primeros no pueden expedirse los segundos.</p> <p>Bajo los conceptos que anteceden, el acto</p>
--	--	--

		<p>administrativo en estudio, al estar llamado a generar perjuicios al administrado, es pasible de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, lo anterior sin perjuicio de los instrumentos procesales de impugnación dispuestos en el ordenamiento jurídico frente a la decisión de expropiación por vía administrativa”.</p> <p>“En conclusión, la Sala adopta los siguientes criterios en aras de unificar la jurisprudencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Todo procedimiento expropiatorio debe respetar el principio de legalidad como expresión democrática del Estado Social de Derecho. -No puede haber actos exentos de control judicial; se proscriben la inexistencia de controles judiciales respecto de las actuaciones resultantes del ejercicio del poder público en materia expropiatoria. -Los actos que declaran los motivos de utilidad pública o de interés social crean una situación jurídica particular y concreta; producen efectos jurídicos inmediatos y directos respecto del administrado. -La revisión judicial de los motivos de utilidad pública o de interés social se puede hacer vía judicial a través del ejercicio de acción de nulidad y restablecimiento del derecho. -La acción especial contencioso – administrativa también procede contra el acto administrativo que decide la expropiación con el fin de “obtener su nulidad y el restablecimiento del derecho lesionado, o para controvertir el precio indemnizatorio reconocido”, al tenor de lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley 388 de 1997. <p>Se hace énfasis que la decisión guarda relación con la expropiación administrativa</p>
--	--	--

			figura diferente a la expropiación judicial”.
<p>Consejo de Estado, Sección Quinta, sentencia del 08/03/2018, radicado 05001 2331 000 2008 00034 02, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez</p> <p>Demandante: Hares Nayib Esteban Neme Arango</p> <p>Demandado: Municipio de Medellín</p>	<p>En el año 2007 el Municipio de Medellín notificó oferta de compra por \$401.498.000, con el fin de adquirir un bien inmueble vía enajenación voluntaria, requerido para proyecto de obra de corredor vial. La Lonja de Propiedad Raíz de Medellín y Antioquia elaboró el avalúo oficial.</p> <p>Al fracasar negociación directa se realizó expropiación administrativa por el valor de la oferta de compra.</p> <p>En sede judicial, el propietario pretendió \$713.100.000 como justa indemnización por expropiación.</p> <p>El Consejo de Estado confirmó la sentencia de primera instancia, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.</p>	<p>¿Qué elementos deben estar presentes en el dictamen pericial que avalúa la indemnización por expropiación?</p> <p>¿Bajo qué normas se deben ceñir?</p> <p>¿Qué métodos valuatorios pueden emplear?</p>	<p>“De lo anteriormente expuesto tenemos que: I) de conformidad con el artículo 237 del CPC el dictamen debe ser claro, preciso y detallado para poder explicar los fundamentos técnicos, científicos o artísticos de las conclusiones; II) los dictámenes periciales que se rindan en un proceso especial de nulidad y restablecimiento del derecho en el que se discuta el precio indemnizatorio de un inmueble expropiado por vía administrativa, en particular en lo relativo a su avalúo comercial, los peritos designados están sujetos a las reglas para la elaboración de dichos avalúos antes referidas contenidas en el Decreto 1420 de 1998; III) Para la elaboración de éstos avalúos se deberá aplicar uno de los siguientes métodos observando los parámetros y criterios mencionados anteriormente o, si el caso lo amerita varios de ellos: el método de comparación o de mercado, el de renta o capitalización por ingresos, el de costo de reposición o el residual, tal como dispone la Resolución 762 de 1998; y IV) Cuando las condiciones del inmueble objeto del análisis permitan la aplicación de uno o más de los métodos enunciados en el artículo anterior, el evaluador debe realizar las estimaciones correspondientes y sustentar el valor que se determine”.</p> <p>“Como consecuencia de lo anterior, la Sala llega a la misma conclusión que el Tribunal, esto es, que el demandante no logró desvirtuar el precio fijado por el demandado en el acto acusado, lo que significa que al no haberse desvirtuado la</p>

			presunción de legalidad de la Resolución 1339 del 18 de septiembre de 2007, las pretensiones de la demanda deben negarse comoquiera que la parte actora no demostró la incorrección del avalúo oficial, ni acreditó la corrección del justiprecio presentado por quien actuó como perito en el asunto sub examine”.
<p>Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 31/05/2018, radicado 25000-23-24-000-2008-00074-02, C.P. María Elizabeth García González</p> <p>Demandantes: María Fanny Del Carmen Hidalgo, Nancy Yazmín Hidalgo Hidalgo y Viviana Angélica Hidalgo Hidalgo</p> <p>Demandado: Instituto De Desarrollo Urbano (IDU)</p>	<p>En el año 2007 el IDU inició expropiación administrativa de un bien inmueble ubicado en Bogotá, donde operaban oficinas y locales comerciales. Para tal efecto, notificó al propietario oferta de compra por \$392.124.000, sustentada en avalúo de la Lonja Inmobiliaria de Bogotá D.C.</p> <p>Dentro del proceso judicial se practicaron dos dictámenes periciales. Uno por \$536.014.000, y otro \$20.342.875.467,75. Sin embargo, no fueron tenidos en cuenta porque incumplían con Decreto 1420 de 1998, y Resolución IGAC Nro. 620 de 2008.</p> <p>El Consejo de Estado confirmó la sentencia de primera instancia, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.</p>	<p>¿En qué consiste la enajenación voluntaria?</p> <p>¿Cómo se determina el avalúo de los bienes inmuebles objeto de expropiación?</p> <p>¿Qué conceptos incluye la indemnización por expropiación?</p> <p>¿Goza de presunción de legalidad el avalúo oficial de la entidad expropiante?</p>	<p>“De lo antes transcrito se infiere claramente que la etapa de negociación directa del proceso expropiatorio se caracteriza por buscar modificar el precio base que la Administración fijó en la oferta y terminar el proceso anticipadamente por la enajenación voluntaria del bien. Así mismo, que cuando se vence el plazo de treinta (30) días hábiles contados a partir de la ejecutoria del acto, que constituye la oferta de compra, sin que se haya perfeccionado el contrato de compraventa o que haya fracasado la negociación entre la administración y el propietario del inmueble, la autoridad competente, mediante acto administrativo motivado, debe decidir unilateralmente la expropiación, el precio del bien y las condiciones de pago”.</p> <p>“De conformidad con lo anterior, para que la indemnización que se reconozca comprenda el daño emergente y lucro cesante que hubieren podido causarse con la expropiación, es indispensable que los mismos sean ciertos y que exista un nexo de causalidad entre dichos daños y la decisión administrativa mediante la cual se decretó la expropiación, pues la simple</p>

			<p>conjetura o suposición no puede dar lugar a una indemnización. Sobre esta temática, se debe señalar que el actor es quien tiene la carga de probar en el proceso que el avalúo oficial es equivocado, demostrando precisamente su incorrección”.</p> <p>“En otras palabras, los justiprecios, arrojados en los avalúos practicados por los mencionados Peritos no dan cuenta de las razones de orden fáctico y técnico que los llevaron a acoger los valores señalados en ellos y que permitan corroborar la corrección y certeza de sus dichos, ni de los fundamentos que conduzcan a descartar que el valor del precio indemnizatorio del bien expropiado sea la suma de \$392'124.000, establecida en el avalúo oficial realizado por la Lonja Inmobiliaria de Bogotá D.C., y que fue acogido en las resoluciones demandadas. Habida cuenta que la parte actora no demostró en el proceso que el avalúo oficial era equivocado e incorrecto, ni acreditó la corrección de los justiprecios presentados en los avalúos realizados por los Peritos Ramón Alfredo Corrales Marín y Sabín Antonio Andrade Mosquera, debe tenerse como válido, creíble y debidamente fundamentado, el avalúo oficial que sirvió de sustento a las Resoluciones acusadas”.</p>
<p>Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 15/08/2019, radicado 25000-23-24-000-2011-00196-01, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés</p>	<p>Entre los años 2007 y 2008 el IDU adelantó la gestión de adquisición predial de un bien inmueble del demandante. A partir de avalúo de la Lonja Inmobiliaria de Bogotá, la entidad adquirente presentó oferta de compra por la suma de \$115.405.188.</p>	<p>¿Cuál es la carga procesal del demandante respecto al valor arrojado en el avalúo oficial de la entidad expropiante?</p>	<p>“Sobre el particular, la Sala recuerda que es reiterada y pacífica la jurisprudencia de esta Corporación en la cual se ha sostenido que el precio establecido en los actos acusado se encuentra amparado por la presunción de legalidad y de certeza de las decisiones de la administración, y que la misma debe ser desvirtuada a través de los diferentes medios de prueba</p>

<p>Demandante: Daniel Patiño Parra</p> <p>Demandado: Instituto de Desarrollo Urbano (IDU)</p> <p>Medio control: Nulidad y restablecimiento del derecho</p>	<p>Pero para el demandante la justa indemnización ascendía a \$229.890.240.</p> <p>El Consejo de Estado confirmó la sentencia de primera instancia, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.</p>		<p>establecidos en el ordenamiento jurídico”.</p> <p>La parte actora se limitó a aportar otro avalúo del bien expropiado, sin demostrar la incorrección del avalúo oficial, sin desvirtuar su presunción de legalidad.</p>
<p>Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 06/02/2020, radicado 08001-23-31-000-1997-12256-01, C.P. Nubia Margoth Peña Garzón</p> <p>Demandante: Salustriano Martínez</p> <p>Demandado: Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla y otros</p> <p>Medio control: Nulidad y restablecimiento del derecho</p>	<p>En la década de los años 90 el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla inició expropiación administrativa de parte de un bien inmueble del demandante, donde funcionaban establecimientos de comercio. A través de EDUBAR S.A., la entidad adquirente presentó oferta de compra, sustentada en avalúo de la Lonja de Propiedad Raíz de Barranquilla, por un valor de \$11.788.212.</p> <p>Por su parte, el actor pretendía un pago adicional por \$19.682.420, derivado del daño emergente, situación que lo motivó a acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.</p> <p>El Consejo de Estado confirmó la sentencia de primera instancia, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.</p>	<p>¿Cuáles son las características de la indemnización por expropiación?</p> <p>¿Qué conceptos se incluyen y cómo se fija el quantum de la indemnización por expropiación?</p>	<p>“Así las cosas, aunque el Estado está expresamente facultado para limitar el derecho de propiedad vía expropiación, siempre que existan motivos de utilidad pública e interés general, también le asiste la obligación ineludible de reconocer y pagar una indemnización previa, plena y justa a quien debe ceder su derecho a favor de la comunidad, lo que no obsta para que el afectado acuda a la Jurisdicción Contencioso Administrativo si considera que aquella no lo repara en forma justa y plena, en cuyo caso tendrá la carga de probar, no sólo la existencia de aquellos perjuicios que pretende le sean reconocidos, sino su nexo de causalidad con el acto expropiatorio. [...]</p> <p>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</p>

		<p>Corte Constitucional y el Consejo de Estado. [...]</p> <p>Los daños y perjuicios que se originen en el acto de autoridad mediante el cual se decreta la incorporación al dominio público de bienes de propiedad particular para satisfacer con ellos una necesidad de interés general, presupone necesariamente la obligación a cargo de la autoridad que ostenta la potestas expropiandi, de indemnizar plena y previamente al afectado, con el propósito de restablecer el equilibrio roto por la privación patrimonial a la cual es sometido de manera forzada. En otras palabras, el hecho de que en estos casos el interés general deba prevalecer sobre los intereses privados, no significa, en modo alguno, que por dicha circunstancia queden excluidas las garantías que la Constitución reconoce en favor del propietario, pues no puede pretenderse que éste deba asumir, a título personal, un detrimento en su patrimonio, como consecuencia de la ruptura del principio de igualdad en el reparto de las cargas públicas.</p> <p>Así las cosas, la indemnización que ha de reconocerse al afectado en estos casos como consecuencia de la transmisión imperativa de su derecho de dominio, constituye un instrumento para garantizar que el perjuicio sea transferido a todos los miembros de la colectividad y reparado de manera integral. [...]</p> <p>La Sala ya ha tenido oportunidad de pronunciarse acerca de los avalúos comerciales practicados por las entidades legalmente autorizadas, a efectos de fijar el valor de la indemnización en los eventos de expropiación y ha concluido que, aun cuando en el informe técnico no se precisen</p>
--	--	---

			<p>las operaciones o la forma como fueron calculados los valores a partir de los cuales se obtuvo el precio indemnizatorio, en la medida en que dicho precio hace parte del acto administrativo mediante el cual se dispone la expropiación, se presume ajustado o calculado conforme a la ley y, por ende, corresponde al interesado desvirtuar tal presunción. [...]</p> <p>La indemnización que se reconoce a quienes se ven afectados con la expropiación, tiene carácter reparatorio y debe comprender no solo el precio del bien sino los demás perjuicios que pudieron causarse con tal medida, incluidos el daño emergente y el lucro cesante, es deber del interesado probar ante la Jurisdicción Contencioso Administrativo, (i) cuáles son los perjuicios y (ii) su nexo de causalidad con la expropiación decretada...”.</p>
<p>Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 20/02/2020, radicado 25000-23-24-000-2011-00115-01, C.P. Oswaldo Giraldo López</p> <p>Demandante: Francisco Arturo Morales Campos</p> <p>Demandado: Empresa de Renovación Urbana (Hoy Empresa de Renovación y Desarrollo Urbano de Bogotá – ERU)</p>	<p>En el año 2010 la ERU inició expropiación administrativa de un bien inmueble del demandante.</p> <p>Dentro de la oferta de compra manifestó que el inmueble iba a ser destinado para la ejecución del Proyecto Integral de Renovación Urbana, denominado “<i>Estación Central</i>”.</p> <p>En el acto administrativo correspondiente, la entidad adquirente presentó avalúo del IGAC, integrado por: a) Avalúo comercial (\$103.597.150) + b) Lucro cesante (\$1.353.785) + c) Daño emergente (\$40.920) = \$104.991.855</p> <p>El demandante no aceptó la propuesta, y luego interpuso medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, aportando un avalúo por el valor de \$1.865.477.713.</p>	<p>¿Qué elementos caracterizan el avalúo oficial?</p> <p>¿Qué cargas debe asumir el avalúo de parte para restarle poder suasorio al avalúo oficial?</p>	<p>“Para atacar la presunción de legalidad y veracidad de que goza el avalúo oficial, es indispensable que el actor, con base en las normas que regulan la materia, indique el defecto en que se ha incurrido y su impacto en el precio oficialmente establecido, pues de lo que se trata es precisamente de llevar al convencimiento del juez de que se ha incurrido en error al establecer el monto de la indemnización, y no simplemente de identificar otras alternativas probables. [...]</p> <p>Esta Corporación ha sostenido que al haber sido incorporado el avalúo comercial al acto administrativo, este goza de presunción de legalidad y debe tenerse como válido, creíble y fundamentado, por lo que corresponde a quien recurre, en este caso, demostrar en el proceso que el avalúo oficial es equivocado,</p>

Medio control: Nulidad y restablecimiento del derecho	El Consejo de Estado confirmó la sentencia de primera instancia, mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.		demostrando precisamente su incorrección”.
--	--	--	--

A la luz de las sentencias del Consejo de Estado citadas, es posible concluir, entre otros asuntos, que en todos los casos el asunto giró en torno a la discrepancia sobre el quantum indemnizatorio. Por lo general, los avalúos oficiales estaban por debajo de los avalúos externos realizados por los propietarios afectados por el procedimiento de expropiación. En la mayoría de los procesos citados existieron serias discrepancias sobre los métodos valuatorios, los componentes que los integran, y la corrección material de los avalúos referidos.

También se puede afirmar que el Consejo de Estado aborda la indemnización por expropiación a partir de los criterios generales de daño emergente y lucro cesante, sin considerar en detalle los distintos componentes dentro de cada uno de ellos. Entre otras razones porque aplican las normas del orden nacional, sin estimar las normas territoriales específicas que se han expedido sobre la materia (Como el Decreto Municipal Nro. 1091 de 2017 en el caso del Municipio de Medellín, la Resolución Nro. 037 del 03 de mayo de 2017 del IDUVI en el caso del Municipio de Chía, o la Resolución 189 de 2018 aplicable en Bogotá).

Además, si bien el estándar constitucional establece la posibilidad de que el ciudadano expropiado controvierta el quantum indemnizatorio, en la práctica la probabilidad de éxito de las pretensiones es baja, atendiendo a la presunción de legalidad que gozan los actos administrativos del procedimiento expropiatorio, atributo del que también goza el avalúo oficial. Además, en

nuestro criterio, esto también obedece a la falta de técnica al momento de controvertir el avalúo comercial elaborado por la entidad adquirente. El demandante se limita a aportar un avalúo comercial, olvidando la carga procesal que tiene de probar los errores técnicos del avalúo oficial.

En síntesis, para la jurisprudencia constitucional y administrativa los criterios de reconocimientos indemnizatorios solo atañen al valor comercial del bien expropiado, y los gastos sufragados con ocasión al traslado de enseres, desconexión o traslado de servicios públicos, arrendamiento temporal, etc. (daño emergente). Aunado al lucro cesante a raíz de la relocalización del morador, si éste ejercía alguna actividad económica o productiva. En ningún evento se indemnizan los daños morales por la afectación del tejido vecinal, o las relaciones sociales construidas durante el tiempo de permanencia en el territorio, ni mucho menos la construcción colectiva y simbólica del morador con su entorno.

Avanzados en este punto, solo resta analizar si en la práctica las entidades territoriales han expedido actos administrativos conformes a los estándares jurisprudenciales y normativas antes reseñados, y si existe alguna uniformidad en los criterios aplicados para el establecimiento de indemnizaciones económicas en la adquisición de bienes inmuebles en proyectos estatales de obra pública, para que se configure el pago del justo precio. A esto se dedica el *capítulo IV*.

Capítulo III. La indemnización por expropiación de bienes inmuebles. análisis del caso de Medellín, Bogotá y Chía entre los años 2017-2019

En este capítulo la indemnización por expropiación es abordada a partir del estudio de tres casos en concreto entre los años 2017-2019, las experiencias de la ciudad de Bogotá como Distrito Capital, Medellín como referente de vanguardia de los instrumentos de regulación del derecho urbanístico, y el Municipio de Chía (Cundinamarca).

Se ofrece al lector tres casos de ciudades que han vivenciado continuos procesos de transformación urbanística en la última década, reflejados en factores como la incorporación de instrumentos normativos para la regulación de las indemnizaciones o compensaciones por procesos administrativos de expropiación, la formulación de políticas públicas con enfoques territoriales y de derechos humanos. Esto sumado a la consolidación de proyectos de alto impacto en materia de movilidad y renovación urbana.

Tales características hacen parte las medidas adoptadas para regular un campo del derecho que presenta diversos retos sociales, políticos y económicos, como lo es un urbanismo social que respete derechos fundamentales y conexos que correspondan, siendo la indemnización un instrumento para amortiguar los impactos a los modos y medios de vida de las personas afectadas por el interés general.

En la última década, la regulación del urbanismo en el campo de los procedimientos administrativos y judiciales ha permitido consolidar nuevas concepciones frente a la expropiación como instrumento y medida, fenómeno que demanda una lectura de conjunto social y jurídico para minimizar los riesgos de vulnerabilidad de quienes deben ser los sujetos pasivos del procedimiento (quién es expropiado)

Desde la legislación nacional las formas de intervención y mitigación de impactos a los derechos y el patrimonio han identificado al daño emergente y el lucro cesante como conceptos para aplicar una reparación que busque reducir las afectaciones al sujeto expropiado.

Ahora, uno de los retos de la regulación es elaborar criterios claros respecto de los componentes de la indemnización, de manera que brinden seguridad jurídica. Aunque sin generar expectativas no realizables ante la valoración económica de la unidad inmobiliaria.

En buena hora la valoración económica de los bienes para los procesos de expropiación no se rige por la convicción, o el simple acuerdo entre las partes, como operaría en una relación civil o comercial. Por el contrario, los procesos expropiatorios dependen de recursos públicos para el reconocimiento y pago de la indemnización o la compensación que fueren procedentes. Su regulación busca garantizar el bienestar general, evitando que el patrimonio del Estado sea usado de forma arbitraria, o generando profundos efectos sobre la estabilidad de los demás derechos que deba garantizar el Estado en su prestación de servicios públicos. La estabilidad patrimonial sin ser el objeto de discusión del presente escrito no puede dejar de ser mencionada como el factor de mayor tensión junto con los factores socio-demográficos del territorio.

En los casos que se presentan a continuación se puede identificar los instrumentos que han empleado los municipios para el reconocimiento de los hechos y derechos que se asumen necesarios para garantizar un equilibrio de las cargas públicas. Estos son elementos generales y descriptivos que buscan ofrecer un panorama para que las entidades estatales puedan actuar en busca del interés general, y sin detener los procesos de intervención urbana que se calificaron como necesarios en la implementación de los planes de desarrollo y planes de ordenamiento territorial.

En este proceso de articulación y reconocimiento social de los derechos de quienes son afectados por el proceso expropiatorio se presentan como soluciones de carácter indemnizatorio, compensatorios o resarcitorios. Escenarios de restitución de derechos patrimoniales y no patrimoniales como formas de reparación a los posibles perjuicios causados por la pérdida del derecho de dominio, en virtud de la prevalencia del principio del interés general sobre el particular.

De acuerdo con Molina (2015), se presentan hechos y contextos de cara a los reconocimientos indispensables para sacar adelante el reasentamiento involuntario³¹ por obras de desarrollo que también pueden ser entendidas como obras públicas de gran impacto. Podríamos agregar otros aspectos más concretos que nos hablan sobre los impactos patrimoniales y no patrimoniales que inciden en el posible cálculo de la reparación: Temas como los trámites por traslado, por renta, por reposición de vivienda, y por traslado de actividad económica. Aunque tales conceptos no son exhaustivos ni abarcan todas las posibilidades, por lo menos esos criterios pretenden homogeneizar el cálculo de los reconocimientos económicos en procesos de adquisición predial y reasentamientos, y así evitar dispersión de criterios según tantos entes gestores existan. Máxime cuando las categorías de interés general y justa indemnización por expropiación son dispersas. Al respecto, Molina (2015) dice:

³¹ “La noción de reasentamiento involuntario por obra pública o proyectos de desarrollo, a nivel nacional e internacional, como una construcción relativamente reciente (décadas de los 80’s y 90’s). Su origen está íntimamente relacionado con los grandes proyectos de desarrollo, especialmente de infraestructura (hidroeléctricas, carreteras y suministro de agua), gestión de recursos naturales, mejoramiento de áreas tanto urbanas como rurales, y prevención o mitigación de desastres en proyectos mineros y de infraestructura; proyectos donde es indispensable la adquisición de tierras y la compra de predios. En este contexto la noción del reasentamiento se problematiza para enfocarse en la mitigación de las afectaciones ocasionados por el desplazamiento obligado de las personas. Estos impactos cuando no se mitigan, presentan graves afectaciones a la comunidad, vulnerando los sistemas de producción, empobrecimientos, problemas ambientales y sociales, ocasionando rupturas en las redes sociales y generando dispersión de las familias y los individuos, llegando hasta la destrucción de la identidad cultural” (Molina, 2015, pp. 22-23).

Es dentro de este contexto de abstracciones que se deben analizar los reconocimientos económicos que pretenden únicamente el restablecimiento de unas condiciones iniciales y la mitigación de impactos negativos sobre el patrimonio, además en casos muy especiales, incidir en la inclusión y equidad social al plantear un tratamiento diferenciado para los más vulnerables. (p. 106)

La doctrina ha concebido diferentes tipos de reconocimientos económicos que pretenden el restablecimiento de las condiciones patrimoniales que se han visto impactadas o desmejoradas.

Algunos de estos son:

- Reconocimiento por trámites: corresponde a aquellos gastos propios de la escrituración de los bienes inmuebles, a partir de dos momentos. Primero, cuando se trata de enajenación voluntaria, con la transferencia del derecho de dominio del propietario hacia la entidad adquirente, mediante la suscripción de escritura pública de compraventa. Segundo, aquellos gastos de escrituración en la adquisición del bien inmueble de reemplazo (Molina, 2015).
- Reconocimiento por traslado: cubre el dinero gastado en transportar los bienes muebles del sujeto expropiado, desde el lugar del inmueble objeto de adquisición, y hasta el lugar del inmueble de reemplazo (Molina, 2015).
- Reconocimiento por renta corresponde a indemnización por lucro cesante, pensado en aras mitigar un poco las pérdidas de utilidades de la explotación comercial del bien inmueble objeto de adquisición (Molina, 2015).
- Reconocimiento por reposición de vivienda: propone una compensación que le permita al expropiado adquirir bien inmueble de reemplazo, y no ver afectado su derecho a la vivienda en condiciones dignas (Molina, 2015).

- Reconocimiento por traslado de actividad económica: postula una fórmula en favor de actividades económicas pequeñas y medianas que son vulnerables ante el reasentamiento involuntario (Molina, 2015).

Llegado a este punto, el lector encontrará los criterios para el reconocimiento de indemnizaciones económicas por adquisición de bienes inmuebles, empleados en el caso de Medellín (Decreto 1091 de 2017 y Acuerdo 145 de 2019), Chía (Resolución 037 de 2017), y Bogotá (Resolución 189 de 2018).

3.1 Análisis del caso de Medellín

En Medellín se constata un aumento exponencial de la población urbana lo largo del siglo XX, a partir de tres oleadas migratorias (Granda et al., 1998). El punto de partida es la década de los años 50's, con el paso de la aldea tradicional al ámbito urbano. El segundo periodo ocurre en la década de los 70's, con la ampliación de los límites urbanos, y la expansión de Medellín hasta ciudades como Envigado, Itagüí, y Bello. Y el tercer periodo surgió en la década de los 80's.

Desde el punto de vista físico urbano los años ochenta estarán marcados por la muerte de Guayaquil ante el desplazamiento de El Pedrero, y el comienzo del funcionamiento de la Plaza Minorista "José María Villa"; por la concentración de las administraciones Nacional, Departamental y Municipal en el sector de La Alpujarra, y un conjunto de obras, edificaciones y nuevos espacios urbanos, tanto en el sector público como en el privado, que dan cuenta de un acelerado crecimiento ciudadano. Pero indudablemente desde el punto de vista físico, es la aprobación del Tren Metropolitano y el comienzo de su construcción, el factor más determinante en el ordenamiento del espacio de la ciudad (Granda et al., 1998).

Tabla 5.

Población de Medellín (Antioquia)

Año	1938	1951	1964	1973	1985
Población	168.266	358.189	773.877	1.152.000	1.542.000

Fuente: elaboración propia con base en Granda et al. (1998)

De otro lado, al revisar cifras recientes la tendencia sigue hacia la urbanización de las ciudades. En el departamento de Antioquia, de los 5.974.788 habitantes, el 77,04% es población de cabecera municipal, el 7,08% población de centro poblado, y el 15,88% población rural disperso. Aplicado el ajuste por cobertura, la población total del Antioquia ascendió a 6.407.102 habitantes, de ellos el 77,6% residen en cabeceras municipales, y el 22,4% en zona rural del departamento (DANE, 2019).

El alto nivel de habitantes urbanos en el departamento de Antioquia ha requerido la provisión amplia de infraestructura vial, social, y de servicios públicos para atender las necesidades de la población. Tal situación es patente en el Municipio de Medellín, y sus instrumentos de gestión predial, en especial el Decreto Municipal 1091 de 2017, y el Acuerdo Municipal 145 de 2019.

3.1.1 Decreto 1091 de 2017

En Medellín el Decreto 1091 de 2017 regula el reconocimiento de indemnizaciones económicas dentro de los procesos de adquisición de bienes inmuebles para proyectos de obra pública vía enajenación voluntaria y expropiación, teniendo en cuenta los principios de solidaridad, prevalencia del interés general, y función social de la propiedad privada. Además, dicho acto administrativo considera que el monto indemnizatorio no solo comprende el valor comercial del bien inmueble³², sino también aquellos perjuicios causados durante y después de la

³² Los avalúos comerciales de bienes inmuebles están regulados por la Ley 9 de 1989, Ley 388 de 1997, el Decreto Nacional Nro. 1420 de 1998, y la Resolución IGAC Nro. 898 de 2014.

adquisición predial (daño emergente y lucro cesante). Estos conceptos son reconocidos en aras de la función reparatoria de la indemnización, según la abundante jurisprudencia de la Corte Constitucional.

En cuanto a su objeto de aplicación, los reconocimientos económicos del Decreto 1091 de 2017 proceden en enajenaciones voluntarias y forzadas (expropiaciones vía administrativa o judicial) adelantadas por el Municipio de Medellín o sus entidades descentralizadas. Los procedimientos realizados en el marco del Decreto implican que se realice un avalúo comercial del bien inmueble objeto de adquisición, valor que es concurrente a la cuantificación de las prerrogativas y reconocimientos del instrumento normativo que sean aplicables a cada caso en concreto. A modo de ejemplo, tanto es reconocido el lucro cesante como el daño emergente en los criterios aplicables: El Municipio de Medellín está en la obligación de pagar el valor del avalúo comercial del bien inmueble y, en caso de estar probados, pagar los costos de traslado, o el pago por el lucro cesante de la actividad comercial formal o informal que tuviere el morador y se viere afectada por la relocalización.

A modo de síntesis, se puede afirmar que el Decreto 1091 de 2017 desarrolla conceptual y normativamente los conceptos de lucro cesante y daño emergente, y los materializa en la cuantificación económica para su reconocimiento.

Con el fin de precisar su contenido, el Decreto 1091 de 2017 (artículo 4) definió 16 palabras claves: Indemnización económica³³, daño emergente³⁴, lucro cesante³⁵, beneficiario de la indemnización³⁶, propietario³⁷, poseedor³⁸, usufructuario³⁹, arrendatario⁴⁰, arrendador⁴¹,

³³ “**1. Indemnización económica:** Resarcimiento económico que incorpora el daño emergente y lucro cesante generado con ocasión a la adquisición de un bien inmueble o mejora vía enajenación voluntaria o expropiación administrativa o Judicial para un proyecto de utilidad pública, en el marco del artículo 58 de la Ley 388 de 1997”.

³⁴ “**2. Daño emergente:** Reconocimiento económico por los gastos en que incurra el sujeto impactado por el proyecto de utilidad pública como consecuencia de la adquisición de un bien inmueble o mejora vía enajenación voluntaria o expropiación administrativa o judicial.

Es un reconocimiento a posteriori, acreditado con la documentación correspondiente de gastos y facturas que lo soporten, y conectados causalmente con la adquisición del inmueble o mejora”.

³⁵ “**3. Lucro cesante:** Es la ganancia, renta, ingreso o utilidad neta que una persona natural o jurídica dejará de percibir por contratos u otras actividades económicas, como consecuencia de la adquisición de un bien inmueble o mejora por parte del Municipio de Medellín o sus Entidades Descentralizadas para un proyecto de utilidad pública”.

³⁶ “**4. Beneficiario de la Indemnización:** Persona natural o jurídica que tiene una relación directa con el inmueble o mejora objeto de adquisición, ya sea en calidad de titular de derechos reales, poseedor, arrendatario, tenedor u ocupante”.

³⁷ “**5. Propietario:** Titular del derecho real de dominio sobre un bien inmueble, en el marco de los artículos 669 y siguientes del Código Civil”.

³⁸ “**6. Poseedor:** De conformidad con el artículo 762 del Código Civil, es la persona natural que detenta la tenencia de un bien inmueble con ánimo de señor y dueño, sea que el dueño o el que se da por tal, tenga la cosa por sí mismo o por otra persona que la tenga en lugar o a nombre de él”.

³⁹ “**7. Usufructuario:** Es la persona natural o jurídica titular del derecho real de usufructo, que consiste en la facultad de gozar de una cosa con cargo de conservar su forma y sustancia, y de restituir a su dueño, de conformidad con lo establecido en el artículo 823 del Código Civil”.

⁴⁰ “**8. Arrendatario:** Persona natural o jurídica, que en virtud de un contrato de arrendamiento verbal o escrito, se obliga a pagar por el goce de un bien inmueble o mejora, con destino a vivienda o desarrollo de una actividad económica”.

⁴¹ “**9 Arrendador:** Es la persona natural o jurídica, titular del derecho real de dominio o propietario de la mejora, que en virtud de un contrato de arrendamiento se obliga a conceder el uso y goce del bien a otra persona natural o jurídica denominado arrendatario, percibiendo una renta por ello”.

tenedor⁴², economía informal⁴³, gestor predial⁴⁴, entidad adquirente⁴⁵, ficha social⁴⁶, y censo y diagnóstico socioeconómico⁴⁷.

Aunque uno de sus tópicos de mayor trascendencia consistió en la creación del “comité de indemnizaciones económicas para proyectos de utilidad pública” (artículo 20), porque permitió que fuera un operador jurídico quien concretara a la realidad los criterios del decreto citado. También precisó que las indemnizaciones por daño emergente y lucro cesante descritas en el decreto son enunciativas, “En caso de que el beneficiario considere tener derecho a ser indemnizado por otro concepto, deberá realizar la solicitud de reconocimiento de indemnización ante la entidad adquirente” (artículo 26).

En la siguiente tabla están reseñados cada uno de los criterios del daño emergente y lucro cesante para el reconocimiento de indemnizaciones económicas aplicables para el caso de Medellín. Se especifica que cubre cada factor de reconocimiento, quién es el beneficiario, y cuál es el porcentaje o monto reconocido por ese concepto.

⁴² “**10. Tenedor:** Es la persona natural o jurídica que ocupa un inmueble, no como dueño, sino en lugar o a nombre del dueño. Como puede ser, el secuestre, el usufructuario, el usuario, el que tiene derecho de habitación. Lo dicho se aplica generalmente a todo el que tiene una cosa reconociendo dominio ajeno”.

⁴³ “**11. Economía informal:** Actividades económicas lícitas de producción de bienes y prestación de servicios, que no se encuentran obligadas a llevar contabilidad en el marco del Decreto Nacional N° 2649 de 1993 y aquellas normas que lo modifiquen o complementen. De igual modo, dentro de estas actividades económicas se encuentran las personas naturales o jurídicas no declarantes ante la DIAN e Industria y Comercio, y no inscritas en Cámara de Comercio”.

⁴⁴ “**12. Gestor predial:** Persona natural o jurídica que realiza el proceso de adquisición conducente a obtener la titularidad y disponibilidad del inmueble o mejora a favor del Municipio de Medellín o sus entidades descentralizadas, en el marco de las Leyes 9 de 1989 y 388 de 1997”.

⁴⁵ “**13. Entidad adquirente:** Persona de derecho público que será el titular del derecho real de dominio del inmueble objeto de adquisición para un proyecto de utilidad pública e interés social. Las entidades adquirentes están enunciadas, entre otros, en el artículo 59 de la Ley 388 de 1997, en el artículo 16 de la Ley 1ª de 1991, o en la norma que las modifique, derogue o complemente”.

⁴⁶ “**15. Ficha social:** Es el documento diligenciado por el profesional social o la persona designada para esta labor dentro del proyecto de utilidad pública, que contiene la caracterización social y económica del inmueble, la de sus titulares de derechos reales, poseedores, arrendatarios, tenedores u ocupantes”.

⁴⁷ “**16. Censo y diagnóstico socioeconómico:** Documento mediante el cual se identifican y evalúan las condiciones técnicas, sociales, legales y económicas de los titulares de derechos reales, poseedores, arrendatarios, tenedores u ocupantes de los inmuebles o mejoras objeto de adquisición para un proyecto de utilidad pública”.

Tabla 6.

Caso Medellín. Reconocimientos indemnizaciones económicas por adquisición de bienes inmuebles: Daño emergente según Decreto 1091 de 2017

Tipo de daño emergente	Factores de reconocimiento	¿A quién se le reconoce?	Porcentaje o monto de reconocimiento
Transferencia dominio bien inmueble	Avalúo comercial del bien inmueble (Terreno y construcciones)	Propietario de inmueble	100% valor arrojado en avalúo oficial
Trámites legales	-Protocolización y registro de escritura pública de compraventa en favor de entidad adquirente	Propietario de inmueble o mejora	100% gastos legales acreditados
	-Protocolización y registro de escritura pública de levantamiento limitaciones derecho dominio, cuando ello es necesario para transferencia del derecho propiedad		
Traslado de bienes muebles	-Protocolización y registro de escritura pública del inmueble de reposición -Desmote, traslado, embalaje, acomodación y montaje de bienes muebles que estaban ubicados en inmueble o mejora objeto de adquisición -Traslado especial: Gastos de obras civiles para montaje y reinstalación de bienes muebles, cuando en el inmueble o mejora a adquirir había unidades económicas o productivas.	Propietario de bien inmueble	1 S.M.M.L.V. o lo que acredite el beneficiario
	Desconexión, cancelación definitiva, traslado, y/o pago anticipado de financiaciones por	Propietario de bien inmueble o mejora	100% gastos incurridos y acreditados por el beneficiario
Desconexión servicios públicos		Propietario, poseedor o tenedor de bien	100% gastos incurridos y acreditados

	instalaciones de servicios públicos domiciliarios Solo aplica para inmuebles de uso comercial y cubre:	inmueble o mejora	
Gastos de publicidad	-Gastos publicitarios de papelería, publicaciones, tarjetas de presentación, talonarios de facturación, elaboración de sellos, y los demás que el beneficiario acredite, que requieran ser modificados con ocasión al traslado de la actividad económica	Persona natural o jurídica que explota actividad económica en el inmueble o mejora objeto de adquisición	100% gastos incurridos y acreditados
Arrendamiento temporal	-Gastos por concepto de actualización de domicilio ante la Cámara de Comercio y modificación de página web. De forma excepcional cubre cánones de arrendamiento por hasta 6 meses, prorrogables una sola vez por otros 6 meses	Propietario de bien inmueble o mejora	Monto y duración definidos por Comité de Compensaciones
Impacto de escolarización	Gastos por cambio de institución educativa de los miembros del grupo familiar	Menores de edad inscritos en guardería, o que estén escolarizados en modalidad presencial hasta la secundaria	1 S.M.M.L.V. por cada menor de edad
Fuente: Elaboración propia con base en Decreto 1091 de 2017 del Municipio de Medellín.			

Tabla 7.

Caso Medellín. Reconocimientos indemnizaciones económicas por adquisición de bienes inmuebles: Lucro cesante según Decreto 1091 de 2017

Tipo de lucro cesante	Factores de reconocimiento	¿A quién se le reconoce?	Porcentaje o monto de reconocimiento
Derivado de utilidades dejadas de percibir por actividades económicas	Economía formal	Persona natural o jurídica propietaria de la actividad económica	Valor de utilidades recibidas mensualmente y dejadas de percibir durante 6 meses, con ocasión del traslado del establecimiento de comercio, el cual debe ser acreditado por el beneficiario conforme información contable aportada, sin tope máximo alguno.
	Economía informal	Persona natural o jurídica propietaria de la actividad económica	Valor de ingresos netos mensuales acreditados por el beneficiario durante 6 meses, sin exceder 22 S.M.M.L.V.

Sin embargo, el tema del reconocimiento de indemnizaciones económicas por adquisición de bienes inmuebles tuvo cambios por la expedición del Acuerdo 145 de 2019 del Concejo de Medellín, titulado “Política Pública de Protección a Moradores, Actividades Económicas y Productivas del Municipio de Medellín” (en adelante PPPMAEP).

PROTECCIÓN A MORADORES, ACTIVIDADES ECONÓMICAS Y PRODUCTIVAS – PRINCIPIO RECTOR DEL POT

En el Municipio de Medellín, la protección a moradores y actividades económicas y productivas es considerada como un principio rector del Plan de Ordenamiento Territorial, por tanto, es **entendida como fundamento de las intervenciones en el territorio u obras de desarrollo para la garantía y protección de los derechos de los habitantes de sectores en procesos de transformación**, promoviendo la planificación y gestión de manera democrática e incluyente, con una sociedad que asume la corresponsabilidad como modelo de gestión y le apuesta a la población como el centro de sus decisiones, y a su bienestar como el objetivo principal.

Si bien la Ley 9 de 1989 privilegia la protección a moradores en los procesos de renovación urbana, el marco de actuación de la política pública se fundamenta en la protección de los medios y modos de vida de la población que se localiza en territorios que deben ser impactados por actuaciones urbanísticas de diversa índole, abriendo un panorama mucho más amplio y permitiendo el desarrollo humano integral y el ordenamiento territorial democrático y equitativo”. Ana Catalina Ochoa Yepes - Directora Departamento Administrativo de Planeación (2016-2019). (Negrillas fuera del texto original).

La PPPMAEP está integrada por una investigación realizada por la Universidad Nacional de Colombia-Sede Medellín⁴⁸, con ocasión del contrato que ésta suscribió con el Municipio de Medellín. Los resultados fueron publicados en dos libros. El primero de ellos titulado “Diagnóstico del problema público: impactos en los modos y medios de vida del morador, y el segundo libro “Marco estratégico, programático y operativo: hechos y derechos de reconocimiento y protección”. Ambos libros sirvieron de insumos para la construcción del Acuerdo Municipal del Concejo de Medellín Número 145 de 2019, constituyéndose en la actual PPPMAEP⁴⁹.

Las siguientes líneas toman como fuente principal la PPPMAEP. Esta incorpora elementos desde las cuales la administración municipal, la sociedad civil y el sector privado, han construido un banco de experiencias de un nuevo urbanismo social diferenciado de la legislación

⁴⁸ “Respondiendo a lo anterior en junio del año 2016 el Departamento Administrativo de Planeación —DAP— inició el proceso de formulación de la Política Pública de Protección a Moradores y Actividades Económicas y Productivas (PPPMAEP) y para ello formalizó el contrato interadministrativo No. 4600065148 entre el Municipio de Medellín – DAP y la Universidad Nacional de Colombia – Facultad de Arquitectura. El desarrollo de este contrato se llevó a cabo entre junio de 2016 y marzo de 2017 (diez meses) bajo el acompañamiento de la Escuela de Planeación Urbano-Regional de dicha Facultad. Con este acto administrativo se reconoce que, si bien la protección a moradores está definida mediante una norma local, su incorporación como política pública es un proceso y la formulación es uno de sus momentos” (Alcaldía de Medellín, 2017, p. 30).

⁴⁹ Política Pública de Protección a Moradores, Actividades Económicas y Productivas del Municipio de Medellín – PPPMAEP.

nacional, departamental, y de los otros municipios del Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA).

Estos son algunos de los elementos presentes en la PPPMAEP: experiencias de la sociedad civil en su oposición a la ejecución de proyectos de obra pública a cargo de entidades adquirentes; la necesidad de implementar planes, programas y proyectos para la renovación urbana en la ciudad, que en algunos casos benefician al sector privado; las exigencias de reconocer los enfoques de derechos humanos derivados del derecho a la ciudad; los programas de gestión social y gestión predial a partir de la concepción de una valoración socioeconómica integral para el reconocimiento de indemnizaciones, compensaciones y subsidios, al preguntarse por la expropiación como un instrumento para la disposición del derecho real de dominio sobre bienes inmuebles. Este último es uno de los escenarios que pueden generar conflictos en materia social, económica o jurídica. Por ello, en este capítulo se presenta al lector una síntesis de la PPPMAEP, y así tener una visión sobre los criterios de valoración patrimoniales y no patrimoniales que existen en el territorio y en los sujetos que lo habitan.

La PPPMAEP ofrece elementos jurídicos para repensar criterios, fundamentos y conceptos y así reconocer una *indemnización integral* en los procesos de expropiación. Los siguientes tres criterios definen la utilidad, valoración y conexidad de la PPPMAEP en el caso de Medellín:

1. Experiencias del Municipio de Medellín en la ejecución de proyectos de obra pública de gran impacto social y económico en la última década (2010-2020).
2. La PPPMAEP es la primera política pública de Colombia, aprobada por acuerdo municipal y en fase de reglamentación, que abordó en profundidad diversas problemáticas causadas por las intervenciones urbanísticas, con la necesidad de

- aplicar un enfoque de *derechos humanos (DDHH)* y *Derechos Sociales Económicos y Culturales (DESCA)*, el análisis de impactos efectuados, el reconocimiento de un nuevo sujeto de derechos (moradores), y los hechos de reconocimiento y protección que deben ser garantizados.
3. El análisis de contexto para abordar los principales componentes de la PPPMAEP. Gracias a tales componentes se puede pensar, desde un fundamento normativo municipal, criterios como la *Valoración Socioeconómica Integral*, y la *indemnización integral en procesos de expropiación por ejecución de obra pública*.

3.2 Definición y diagnóstico del problema público en el marco de la PPPMAEP

En el análisis jurídico sobre la expropiación como instrumento de gestión predial, el estudio de la legislación, la jurisprudencia, la doctrina y las otras fuentes del derecho, ofrecen un panorama de cómo proceder desde lo jurídico ante las eventuales relaciones de desequilibrio en las cargas públicas, originados en los procedimientos de entidades adquirentes de los bienes de ciudadanos sometidos a un acto administrativo de expropiación y sus efectos consecuentes. No obstante, lo diferencial de las políticas públicas es el no resumir sus alcances, efectos y propósitos a una visión limitada a lo jurídico, en relación con los problemas socioeconómicos a causa de la aplicación de normas. La PPPMAEP ofrece múltiples definiciones que le permiten al ciudadano (propietario, poseedor, arrendatario) contar con mejores elementos para la protección de sus derechos, y a la entidad adquirente le facilita mejorar los indicadores de sus enfoques misionales: Garantizar derechos, y generar las condiciones para la exigibilidad de los deberes.

3.3 Diagnóstico del problema público: impactos en los modos y medios de vida del morador

Los criterios diferenciales de la PPPMAEP tienen en cuenta las expresiones colectivas del territorio y los intereses en disputa, la necesidad de iniciativas institucionales y la reinención de los criterios para el tratamiento normativo, sumado al reconocimiento de la necesidad de un nuevo modelo de urbanismo. Este debe lograr un equilibrio entre beneficios e impactos, de tal manera que en pro del desarrollo no se vulneren los derechos humanos, pero tampoco desconozcan la necesidad de un nuevo suelo, y así evitar impactos sociales por la ausencia y déficit habitacional y del espacio público. El problema público y la necesidad de abordarlo desde una política pública están justificados de la siguiente forma:

La formulación de las políticas públicas se enfrenta directamente a la solución de problemas, esto es lo que, para muchos, da sentido o razón de ser a estos procesos, por eso, identificar y definir el problema que se quiere intervenir es fundamental. Se entiende, entonces, la política pública como un concepto que busca recuperar el sentido público de la política (Lima y Aguilar, 2011).

La definición del problema público de la PPPMAEP ha sido un proceso que partió de la memoria, vivencias personales e institucionales con respecto a proyectos llevados a cabo en Medellín y llegó a la expresión colectiva del problema con exposiciones argumentativas y políticas sobre las afectaciones ocasionadas. Estas fueron presentadas directamente por el morador o por ONGS, académicos, comités barriales o juntas de acción comunal en escenarios propuestos por el proceso de la formulación de la PPPMAEP como en otros de iniciativa social o institucional.

Este proceso participativo permitió caracterizar e interpretar el problema en un tiempo específico y en contextos sociales, económicos y territoriales concretos. Así, el problema se torna público, no solo por la demanda social de intervención del Estado sino especialmente por la identificación colectiva del mismo. (Alcaldía de Medellín, 2017, p. 41)

Ahora, para dar respuesta a la primera pregunta ¿qué entendemos por política pública y qué contienen estas?, el Libro I (Diagnóstico del problema público: impactos en los modos y medios de vida del morador) recopiló y abordó diversos autores, con el fin de comprender este conjunto de ideas. ¿Qué es una política pública? La fuente para responder al interrogante es el diagnóstico del problema público:

“Una definición básica de política pública permite comprenderla como “el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios” (Tamayo, 1997, p. 282).

Esos problemas a los cuales se busca dar solución, son conocidos como “problemas públicos”, haciendo énfasis en que no todos los problemas que existen en una sociedad llegan a llamar la atención de lo público, y por consiguiente ser objeto de las políticas públicas, entonces, ¿qué es un problema público?, o más específicamente, ¿qué hace que un problema se vuelva público?

El problema público no es meramente un hecho fáctico, o simplemente un dato estadístico. Tampoco es solamente un asunto técnico. Por ende, construir una buena política pública requiere de una identificación adecuada del problema público al que se enfrenta. (Alcaldía de Medellín, 2017, p. 42)

El contexto del ordenamiento jurídico con relación al cómo se concibe, apropia y aplican los instrumentos de expropiación permite afirmar, en sintonía con las políticas públicas, que el instrumento de expropiación y sus efectos no son sólo un hecho jurídico o un acto administrativo, no se reduce sólo al precio fijado en el avalúo comercial. En cambio, una lectura social del problema jurídico posibilita entender la expropiación desde los efectos e impactos socioeconómicos, no solo jurídicos o administrativos.

El reconocimiento social y político de un problema público puede asumirse como una serie de actos complejos, donde existe comunicación de circunstancias, momentos, coyunturas, poblaciones, voluntad político-administrativa, etc.

Teniendo en cuenta que los problemas públicos están revestidos de características generales, entonces el proceso de investigación previa de la PPPMAEP permitió reconocer que:

En consecuencia, el proceso de definición del problema público exige tener en cuenta varias características:

- En primer lugar, reconocer que no se trata de un objeto que debe ser “encontrado” o “descubierto”, sino que se trata de construcciones sociales producto de experiencias individuales y colectivas, de datos objetivos, pero también de demandas ciudadanas de acción pública, decisiones políticas o intervenciones de grupos de interés.
- En segundo lugar, reconocer que el problema público no es un objeto estático, sino un fenómeno dinámico. Este cambia constantemente, incluso, cuando comienza a ser intervenido, por lo cual se habla regularmente de que las políticas públicas no resuelven problemas de forma definitiva, sino que los transforman.
- En tercer lugar, los problemas públicos son generalmente interdependientes (están relacionados con otros problemas), son subjetivos (están sujetos a interpretaciones

humanas), a la vez son construidos (las sociedades deciden qué es un problema público y qué no lo es), son dinámicos (por lo cual las soluciones se pueden volver obsoletas) e incorporan tanto elementos técnicos como políticos (por lo que requieren de herramientas interdisciplinarias para definirlos en su complejidad).

- En cuarto lugar, un problema es una situación que tiene solución, no es algo inevitable o irremediable. En ese orden de ideas, es preciso que haya instituciones, comunidades, organizaciones u otro tipo de actores que reconozcan que este problema puede solucionarse, que las personas evidencien que “algo puede hacerse para cambiar la situación. (Ordoñez-Matamoros, 2013, pp. 97-101)

Identificar las características de una política pública posibilita el diálogo sobre la pertinencia de ese instrumento, para generar mejores condiciones en la búsqueda de soluciones, reconociendo como problemas públicos la ejecución de obras públicas y los efectos del reasentamiento involuntario, seguridad ciudadana, soberanía alimentaria, participación política, infancia y adolescencia, entre otros. Estos son problemas que tienen variables, cambios y transformaciones. En buena medida su contexto social determina el tipo de respuestas y el resultado esperado⁵⁰.

La investigación de la Universidad Nacional citó autores como Gonzalo Ordoñez Matamoros, quien explica el denominado ciclo de maduración de los problemas, la escala de intervenciones y actores en el tiempo, el factor psicológico, político, académico, técnico. Estos ofrecen visiones y enfoques diversos, que en conjunto construyen nuevos elementos para

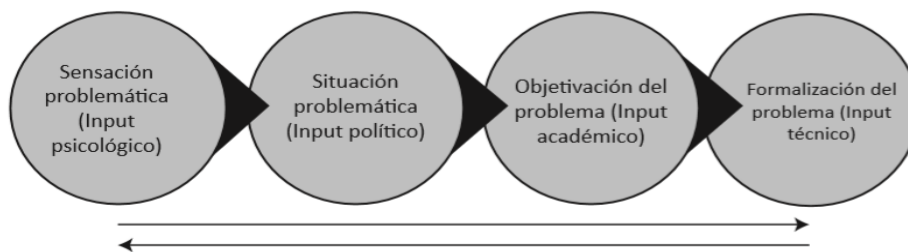
⁵⁰ “Los problemas de las políticas públicas tienen un proceso de evolución, desde sus expresiones sintomáticas (generalmente en lo privado), pasando por su movilización hacia lo público y su demanda de intervención. A esto, Gonzalo Ordoñez Matamoros (2013) le ha denominado “El ciclo de maduración de los problemas”, el cual está compuesto por cuatro etapas: sensación problemática (input psicológico), situación problemática (input político), objetivación del problema (input académico) y formalización del problema (input técnico)” (Alcaldía de Medellín, 2017, p. 43)

entender a qué problema se busca responder, sin definir el tipo de problema que se debe intervenir, y los actores que pueden aportar a la búsqueda de soluciones la posibilidad de llegar a acuerdos o soluciones se fragmentan en el tiempo.

A continuación, se presenta el esquema del profesor Matamoros del ciclo de maduración de los problemas públicos:

Figura 4.

Esquema ciclo de maduración del problema público



Fuente: Alcaldía de Medellín (2017)

3.4 Contexto social de las políticas públicas

Desde la década de los años 80's a nivel mundial se ha despertado la necesidad de encontrar soluciones a problemas de relevancia o impacto social, eligiendo para ello las políticas públicas. Colombia no es ajena a esta realidad. El enfoque interdisciplinar de ciencias, saberes y experiencias comunitarias facilitó la adopción de las políticas públicas como el instrumento más pertinente para responder a la creciente demanda en la variedad de problemas sociales. En ese sentido, la PPPMAEP es una respuesta en el abanico de propuestas que busca responder a la necesidad de un nuevo modelo⁵¹, una nueva forma de urbanizar, de habitar, sin desconocer que el

⁵¹ “ligado a los modelos contemporáneos de gobierno urbano que las priorizan como nuevas formas de regulación social. Por tanto, en la formulación de una política pública, como la protección a moradores y actividades

suelo es un bien limitado, un bien que genera valor. La política interpreta la necesidad de la coexistencia entre el nuevo urbanismo social y el acceso a la propiedad privada.

Los actores que intervienen en los problemas públicos ofrecen una mirada desde el área de estudio en la cual se especializa. En materia jurídica se ha identificado que:

Uno de los principales agentes del tema ha sido la Corte Constitucional que ha brindado importantes aportes sobre el propósito y contenido de las mismas. De los mensajes jurisprudenciales es pertinente señalar tres de ellos: los derechos humanos, la participación social y la acción gubernamental frente a los problemas públicos. Estos señalan un reto para la política pública de protección a moradores y actividades económicas y productivas (PPPMAEP) en términos de la imperiosa necesidad de generar las condiciones sociales e institucionales para abordarla como parte de una preocupación pública, bajo un enfoque de derechos y de corresponsabilidad. (Alcaldía de Medellín, 2017, p. 1)

En Medellín el marco general de regulación y competencias que materializa los fundamentos del derecho urbano es el instrumento de planeación denominado *Plan de Ordenamiento Territorial*. Este opera en todas las ciudades capitales de Colombia, y todos los municipios con población superior a los cien mil (100.000) habitantes.⁵²

económicas y productivas, adquieren trascendencia: el quiénes y cómo la producen, y el cómo se quiere intervenir y tratar el problema identificado como público” (Alcaldía de Medellín, 2017, p. 43).

⁵² De acuerdo con la población de cada municipio, la Ley 388 de 1997 definió el tipo de plan que se debe desarrollar:

-Plan de Ordenamiento Territorial (POT): Municipios con más de 100.000 habitantes.

-Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT): Municipios entre 30.000 y 100.000 habitantes.

-Esquema Básico de Ordenamiento Territorial (EOT): Municipios con menos de 30.000 habitantes (Ministerio de Vivienda, s.f.).

El actual Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín (POT) está reglamentado en su revisión de mediano y largo plazo por el Acuerdo 048 del 17 de diciembre de 2014⁵³. Este acto administrativo definió la protección a moradores como agenda para la ciudad, a partir de dos visiones: principalística y política pública.

A modo de síntesis, la visión principalista menciona el conjunto de principios que rigen el ordenamiento territorial desde una planeación social y organizada del territorio. De igual forma, consagró la protección a moradores y el reconocimiento de una realidad social conflictiva como un componente estratégico del POT. La nueva visión principalista requería de aquellos principios que se interpretan de forma consustancial a la protección de los derechos humanos. Principios como la equidad, la inclusión, el restablecimiento de condiciones iniciales, el derecho de permanencia, el derecho a la ciudad y la participación ciudadana, etc.; que son una primera forma de manifestar garantías a cargo de las administraciones municipales desde un antes, durante y después del POT del Municipio de Medellín.

El principio de protección a moradores tiene su antecedente normativo en la Ley 9 de 1989, que en el capítulo IV consagró desde el artículo 39 al 43 la *protección a moradores en proyectos de renovación urbana*. Este apartado normativo fue derogado en la vigencia de la Ley 388 de 1997, la cual desarrolló principios que soportan la función social del urbanismo, que a su vez tributa al principio de protección a moradores.

Los antecedentes normativos mencionados constituyen el marco general de regulación del derecho urbano en Colombia. En cumplimiento del principio de autonomía territorial de los municipios se desarrollan los instrumentos de planeación respectivos. Dichos instrumentos

⁵³ Acuerdo 48 de 2014, Gaceta Oficial, año XXI. Nro. 4267, 17 de diciembre de 2014, “Por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones complementarias”.

normativos son el desarrollo de las visiones sociales bajo las cuales se piensa, habita, planifica y construye, pero no es una sola visión de la ciudad. Cada ciudad tiene su propio contexto social, que configura la realidad en la cual día a día sus ciudadanos intervienen de formas directas e indirectas en el espacio que habitan. Pero ¿Cuál es la visión de la política de protección a moradores? ¿A quiénes protege? ¿Qué se protege? ¿Cómo se protege? A estas preguntas responde la formulación de la PPPMAEP en los siguientes términos:

La otra visión, que agenda la protección a moradores, es su comprensión como política pública, la cual se vincula al cumplimiento y **desarrollo del modelo de ocupación territorial**, de acuerdo a lo expuesto por el mismo Artículo 573 del POT. Se entiende que el ordenamiento territorial genera impactos positivos sobre los habitantes de la ciudad, pero a su vez puede provocar afectaciones sobre grupos de población y actividades económicas y productivas que producen contextos inequitativos de acceso al suelo y al desarrollo urbano e impactan modos y medios de vida que han desarrollado los moradores como condiciones de sobrevivencia, existencia o sostenibilidad. La PPPMAEP, entonces, es prevista como una estrategia, en sí misma, para evitar la agudización de vulnerabilidades de grupos poblacionales y territorios. Es decir, para lograr la implementación del modelo de ocupación, se requiere de una política pública que plasme **los acuerdos frente a por qué se protege, a quiénes se protege, qué se protege y cómo se protege.**

¿Por qué es necesario proteger? El proceso de formulación de la PPPMAEP permitió recordar que un ordenamiento territorial tiene sentido cuando promueve un desarrollo humano integral, ambientalmente sostenible y territorialmente equitativo y que tiene eficacia real en la medida que garantice y concrete progresiva y efectivamente los

derechos de todos los ciudadanos. De esta forma y de manera operativa e instrumental, la política debe ser requisito para analizar la viabilidad social de los proyectos o intervenciones territoriales y que estos no se implementen únicamente desde la factibilidad técnica o financiera de los mismos.

¿A quién debe proteger, entonces, la PPPMAEP? Al morador habitante de un territorio, sujeto de derechos y obligaciones en relación con el espacio que ocupa, usa y apropia, independiente de la condición jurídica que ostente frente a la tenencia del inmueble que habite o utilice (propietario, poseedor, tenedor o residente) o de la actividad productiva que ejerza, ya sea formal o informal, que es impactado por un proyecto o intervención territorial.

¿Cómo se debe proteger? Desde el proceso de formulación de la PPPMAEP se diseñó un sistema de actores y relaciones donde se identifican las dependencias e instancias de la administración municipal, los actores comunitarios, sociales y privados y se determinan roles, procedimientos y enlaces para que haya claridad en las competencias y funciones con respecto a la política. Se define, también, la estructura de un sistema de seguimiento y evaluación que propone la homologación de herramientas de producción y acceso a la información, seguimiento, evaluación y control de los proyectos de intervención, que sirven como instrumento para la planeación y gestión integral de la protección de los derechos de los moradores y también se plantean unas acciones generales de financiación. Se propone un proceso y procedimiento de protección a moradores a ser realizado en cada una de las fases de los proyectos o intervenciones territoriales y se formaliza bajo la denominación de Protocolo como instrumento vinculado a la Política. (Negrillas propias). (Alcaldía de Medellín, 2017, pp. 30-31)

Con la protección a moradores como un principio en el POT⁵⁴ de Medellín se amplió el margen de protección de derechos subjetivos. Por tanto, la protección de los habitantes y de sus actividades económicas y productivas se debe pensar desde la intervención y transformación posible de los territorios, sin que ello desconozca la realidad económica y política de cada escenario. En Medellín la división físico-espacial de barrios, comunas y corregimientos es al mismo tiempo una división en condiciones socioeconómicas y de contexto que ofrecen lecturas diferenciadas del territorio, donde cada intervención representa problemáticas diferenciadas.

La protección a moradores se incorpora como principio en el POT de Medellín del 2014 en los artículos 573 a 577. Posteriormente en el Plan de Desarrollo (*Medellín cuenta con vos*) de periodo 2016-2019 (presidida por Federico Gutiérrez) se incorporó la necesidad de una política pública de protección a moradores.

En el Libro I (Diagnóstico del problema público: impactos en los modos y medios de vida del morador) se resume el alcance real de la PPPMAEP: “lo interesante es que a partir de este momento se convierte potencialmente en una Política de Derechos⁵⁵”, objetivos, acciones, indicadores, planes, programas, proyectos desde un enfoque de derechos humanos, participación social, institucional y política, el reconocimiento de lo comunitario entre otros aspectos, permiten pensar en el reconocimiento de nuevos derechos, a groso modo las perspectivas de derechos se asumen en el siguiente sentido.

Esta perspectiva principialista de la política permite interpretar que, a través de la política pública de protección a moradores, se está planteando que en el ordenamiento territorial

⁵⁴ Numeral 5° del artículo 8° del Acuerdo 48 de 2014, actual Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín (POT).

⁵⁵ Alcaldía de Medellín (2017), “El artículo 573 del POT, plantea que “en cumplimiento y desarrollo del modelo de ocupación definido en el POT, se establece la política pública de protección a moradores y actividades económicas y productivas” (p. 7).

El artículo expone como principios para esta política: la equidad, la inclusión, el restablecimiento de condiciones iniciales y el derecho a la permanencia”.

de la ciudad debe primar un enfoque de desarrollo humano integral, donde la equidad es uno de los preceptos fundamentales. Estos principios están señalando que las estrategias de intervención deben responder en proporción a los impactos causados por el proyecto y al grado de vulnerabilidad de las unidades sociales y económicas afectadas; que todos los actores presentes (habitantes, arrendatarios, propietarios, poseedores, vendedores ambulantes, etc.) que se vean impactados deben ser incluidos en esta protección; y que las intervenciones en ningún caso podrán desmejorar las condiciones iniciales presentes en el momento en que se inician las actuaciones e incorpora el derecho de permanencia para moradores, habitantes y actividades económicas y productivas en los contextos que el mismo artículo señala. Así, la noción de “desarrollo humano es visto como el proceso de ampliación de las opciones de las personas, que pone en condiciones de decidir lo que hacen y quieren hacer en su vida. (Alcaldía de Medellín, 2017, p. 30)

La finalidad de la PPPMAEP está orientada a la organización social en un contexto de derechos y deberes, una relación de interacción entre sujetos, objetos y contextos, la materia de estudio de las condiciones sociales y de vida de los habitantes de un territorio (hoy denominados moradores). La PPPMAEP abordó las condiciones sociales y materiales de los moradores con expresiones mencionadas con frecuencia como: dotaciones; recursos o capitales; capacidades o habilidades; tiempo; territorio; derechos civiles; derechos políticos; derechos económicos, sociales, culturales y ambientales; protección, restablecimiento y mejoramiento de condiciones de vida; vulnerabilidad. Tales expresiones en conjunto buscan atribuir un mayor significado al ejercicio cierto y concreto de derechos de los moradores. Esta política no se resume sólo en conceder derechos en cuerpos normativos. Por el contrario, su aplicación es la única forma de

disminuir los escenarios de vulneración, a partir de los impactos generados por una intervención urbanística.

Esta identificación de impactos es abordada a través de la adaptación y contextualización de la metodología de medios de vida sostenibles, desarrollada a partir de los trabajos de Robert Chambers y Gordon Conway como se citó en Álzate (2009), que permite comprender cómo las intervenciones en el territorio pueden afectar las diferentes formas de vida, los capitales (recursos y activos) y las capacidades (habilidades) a los que tienen acceso y control las familias en búsqueda de garantizar su subsistencia o elevar su calidad de vida. Esta metodología propone que el análisis de la pobreza no se debe centrar solo en factores como el ingreso, sino que busca además reconocer los capitales, activos o dotaciones con que cuentan los hogares, permitiendo diseñar proyectos o planes en donde el hogar y su estado de recursos sean la unidad social y económica de análisis.

3.5 Síntesis del Acuerdo 145 de 2019 del Concejo de Medellín. Contexto de Medellín desde sus experiencias de intervención

El desarrollo de las políticas públicas en el Municipio de Medellín goza del reconocimiento nacional por abordar problemas públicos que repercuten en el tejido social de las urbes. Las formas de organización social desde una lectura del ordenamiento jurídico aportan desde sus instrumentos, como son las leyes, decretos, acuerdos, actos administrativos, decisiones judiciales o funciones ejercidas por los servidores públicos. Este conjunto de procesos y actores interactúan con la realidad social, la cual tiene múltiples miradas y enfoques. El derecho urbano hace parte de uno de esos enfoques, con los cuales se observa, analiza, e interactúa. Cabe resaltar que la ciudad como concepto no será ajena a sus formas de organización social, y en ese sentido,

las formas en que se organice la ciudad hacen necesario dar un tratamiento diferenciado a los problemas públicos desarrollados en su interior, y que las políticas públicas logran aportar.

La PPPMAEP representa para el Municipio de Medellín una de las 74 (aproximadamente) políticas públicas con corte al año 2017⁵⁶, pero cada una responde a su propio enfoque particular según el problema público identificado⁵⁷. Algunas de estas son: CONPES 3310 de 2004 Plan de Acciones Afirmativas Comunidades Negras; Misión para la Transformación del Campo DNP 2014; Plan de Acción Territorial de Lucha Contra la Trata de Personas; Plan de Desarrollo Cultural a 2020; Plan de Protección y Atención Infancia; Plan Estratégico Familia 2014-2022; Plan Gerontológico de Medellín 2013 - 2016; Plan Municipal Discapacidad versión final 2014; Plan Estratégico Juventud 2015-2027; Cultura E Cultural; Deporte y Recreación; Desarrollo Juvenil (Acuerdo 076 de 2006); Desarrollo Turístico; Economía Social y Solidaria; PL Economía Solidaria Decreto 1714 de 2012; PL Planes Sectoriales y Estratégicos; Plan Ambiental Municipal; Plan CTI Medellín; Plan de Salud Municipal; Plan Decenal de Economía Social y Solidaria 2016-2025; Plan Decenal Educación; Plan Estratégico FONVAL 2012-2022; Plan Habitacional; Plan Movilidad Segura; Plan Seguridad Alimentaria 2016-2028; Planes Estratégicos Sectoriales; entre otras.

La PPPMAEP es otro avance en la regulación del derecho urbano con un enfoque de derechos humanos (DDHH), en conexidad con los derechos sociales económicos, culturales y ambientales (DESCA).

Las Políticas Públicas en Medellín: “Actualmente, contamos con más de 74 Acuerdos Municipales que responden a situaciones problemáticas de un sector o grupo poblacional y que son una plataforma de los planes, programas y proyectos dirigidos a continuar trabajando en la consolidación de un territorio que presente mayores condiciones de equidad” (ENFOCO, 2016, p. 4).

57 Planes sectoriales y de política pública formulados y vigentes.

En el Municipio de Medellín existen otras disposiciones normativas como el caso del Decreto 893 de 2017 (“Por el cual se reglamentan los procesos, instancias y funciones de los operadores urbanos en el Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones”) o el Decreto 1091 de 2017 (“Por medio del cual se regula el reconocimiento de indemnizaciones económicas dentro del proceso de adquisición de bienes inmuebles para proyectos de utilidad pública”), referido al inicio del capítulo IV. Ambos son instrumentos que posibilitan la implementación de un modelo de ocupación, o en otros términos, un modelo de ciudad. Según los instrumentos de planeación de la Ley 388 de 1997, las entidades territoriales pueden tener su reglamentación específica, con sus enfoques y prerrogativas sociales en mayor o menor proporción⁵⁸.

Para construir y habitar una ciudad es necesario un soporte jurídico que consagre conceptos, actores, instancias, y competencias, con el fin de generar seguridad jurídica de la planeación y el urbanismo, tanto para el Estado como para el ciudadano. El Acuerdo Municipal 145 de 2019, emitido por el Concejo de Medellín, es el instrumento de regulación general de la PPPMAEP. Sin embargo, para el año 2021 la PPPMAEP está pendiente reglamentación específica por parte del alcalde municipal⁵⁹, y por tanto sigue vigente el Decreto 1091 de 2017.

Concebir el derecho urbano como un enfoque jurídico aislado del contexto social, político y económico sería partir de un enfoque limitado y reduccionista, que no aporta a las problemáticas sociales.

⁵⁸ Existe otras referencias normativas que obedecen los decretos de los planes parciales, dichos decretos contienen los procesos de gestión social y gestión predial en su desarrollo normativo. Los casos representativos de planes parciales son: el Plan Parcial de Naranjal y Arrabal, el Plan Parcial Perpetuo Socorro, Plan Parcial Sevilla, Plan Parcial Moravia. Fuente del Municipio de Medellín, donde se encuentra los planes parciales existentes en la ciudad.

⁵⁹ “ARTÍCULO 20. REGLAMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PROTECCIÓN A MORADORES, ACTIVIDADES ECONÓMICAS Y PRODUCTIVAS. En ejercicio de su potestad reglamentaria, el alcalde regulará el seguimiento y evaluación, los instrumentos, herramientas, el sistema de actores, roles y relaciones con sus respectivas instancias de la presente Política Pública y demás reglamentación vigente y que requieran complementarse o modificarse para la puesta en marcha de la Política de Protección a Moradores. Así mismo, podrá modificar el protocolo, atendiendo a las dinámicas poblacionales, territoriales y diferenciales, de cada intervención” (Acuerdo 145 de 2019).

No se puede perder de vista que el tratamiento de un proyecto de obra pública, alianza público-privada (APP), o proyecto de infraestructura del sector privado tienen tratamientos diferenciales según las normas, competencias y facultades que regulen el sector al que sirven, el actor que desarrolla el proyecto, las formas de planeación, ejecución y finalidad de un proyecto de obra pública.

En el caso del Municipio de Medellín, las obras públicas son ejecutadas por un operador urbano como la Empresa de Desarrollo Urbano (EDU). Por ejemplo, en proyectos como el Metrocable del Picacho, la Ciudadela Universitaria de Nuevo Occidente, el futuro Metro de la Ochenta (80), el tratamiento será diferente dependiendo de si son ejecutados y operados por el sector privado o no, desarrollados por constructoras como CAPITAL. Por otro lado, el caso de las alianzas público-privadas (APP) en materia de proyectos de infraestructura vial tiene sus propias singularidades. Cada obra carga su propia singularidad y contexto social, aunque lo que separe a un proyecto de otro sea una calle de distancia.

La formulación de la PPPMAEP surgió desde las experiencias de proyectos de obra pública o intervenciones público-privadas como: Plan Parcial Moravia, Plan Parcial de Naranjal y Arrabal, Puente de la Madre Laura, Tranvía de Ayacucho, Túnel de Occidente, Túnel de Oriente y Parque Arví-Santa Elena, Troncal Norte - Doble Calzada Moravia-Zamora, Intervenciones en el Sector de Guayabal. Gracias a estas obras, en la última década (2010-2020) fue posible la actualización normativa de derecho urbano del Municipio de Medellín, con la participación del conglomerado público que está integrado por las siguientes instituciones: Empresas Públicas de Medellín (EPM), Departamento Administrativo de Planeación (DAP), Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín (ISVIMED), Departamento Administrativo de

Gestión del Riesgo y Desastres (DAGR), Empresa de Desarrollo Urbano (EDU⁶⁰); Secretaría de Infraestructura Física, Secretaría de Suministros y Servicios, Secretaría de Inclusión Social, Secretaría de Desarrollo Económico, Secretaría General de la Alcaldía de Medellín; Catastro Municipal, Adquisición de Bienes e Inmuebles desde la Secretaria de Suministros; Metro de Medellín⁶¹, Metroplús y la Personería de Medellín.

Esta actualización normativa que buscó disminuir impactos y efectos sociales en el territorio es un avance diferenciado en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA) y en general en Colombia.

3.6 Aspectos descriptivos relevantes del Acuerdo 145 de 2019

A continuación, el lector encontrará una síntesis de aspectos descriptivos relevantes para comprender la finalidad, objeto, alcance y ámbito de protección de derechos que contiene el Acuerdo 145 de 2019. Las siguientes líneas están apegadas a la literalidad del Acuerdo 145 de 2019, y en ellas se observará la remisión al articulado pertinente, incorporando breves comentarios al respecto.

El capítulo II del Título II de la cuarta parte del Acuerdo 48 de 2014, (por medio del cual se adoptó la revisión y ajuste de largo plazo del que se conoce como el Plan De Ordenamiento Territorial (POT) del Municipio de Medellín) se consagraron los principios de protección a moradores en reconocimiento del grado vulnerabilidad, riesgo social y económico que puede generar la implementación del modelo de ciudad contenido en el POT.

⁶⁰ La Empresa de Desarrollo Urbano-EDU es el primer operador urbano del municipio de Medellín y fue un actor clave en el primer marco de regulación general existente sobre los operadores urbanos que a la fecha es el DECRETO 893 DE 2017 “Por el cual se reglamentan los procesos, instancias y funciones de los operadores urbanos en el Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones”.

⁶¹ En Medellín existen dos operadores urbanos a la fecha: la Empresa de Desarrollo Urbano (EDU) y el Metro de Medellín que está en proceso de consolidación y reglamentación como el segundo operador urbano de la ciudad desde los lineamientos del Plan Rector de Expansión del Metro de Medellín para el 2030.

El artículo 575 del Acuerdo 048 de 2014 desarrolla un nuevo enfoque en los instrumentos jurídicos, técnicos y financieros ya previstos. Lo innovador ocurre al profundizar en problemáticas como condiciones socioeconómicas, asistencia jurídica, económica, social y técnica de los hogares (unidades sociales)⁶² ubicados en los predios objeto de intervención. Además, esta política identifica las acciones urbanas ejecutadas por la administración indistintamente.

Por otro lado, aunque el estudio de caso de la PPPMAEP haya sido el Municipio de Medellín, la forma como se abordó la construcción del acuerdo municipal facilita y posibilita que sea replicado y adoptado en lo esencial en otros municipios de Colombia. Entre otras razones por una de sus finalidades: “garantizar el restablecer, mejorar y/o sostener las condiciones iniciales en el marco de un proceso de Gestión Social y Gestión Predial, cumpliendo y desarrollando las acciones dispuestas en el instrumento del POT en las intervenciones urbanísticas” (Acuerdo 145 de 2019).

Los principios y acciones de la protección a moradores, consagrados en la actualización del POT del 2014, establecieron el derrotero básico de la PPPMAEP, que fungió como uno de los objetivos en el plan de gobierno del alcalde Federico Gutiérrez Zuluaga para el 2016-2019. El artículo 1 del Acuerdo 145 de 2019 afirma que

Se busca posibilitar la protección a moradores como una política que contemple enfoques, estrategias e instrumentos para llevar a cabo la identificación y seguimiento a poblaciones y territorios impactados por efectos de las intervenciones físico-espaciales

⁶² Expresiones consagradas en el Acuerdo 145 de 2019 (“Por el cual se crea la política pública de protección a moradores, actividades económicas y productivas del municipio de Medellín - PPPMAEP y se dictan otras disposiciones”).

en el marco del POT, en relación con aquellos aspectos vitales afectados, relativos al morador y a su ejercicio de morar.

Antes de presentar un desarrollo general de la PPPMAEP en lo que responde a su estructura, se hará mención del alcance y beneficiarios de ella. Sea lo primero mencionar que el acuerdo tiene un alcance municipal, y se debe implementar en las actuaciones urbanísticas y operaciones urbanas enmarcadas en los macroproyectos y planes parciales de renovación urbana, programas y planes de regularización, legalización y mejoramiento integral de barrios, así como en las obras públicas de infraestructura, el plan municipal de gestión del riesgo de desastres y la estrategia de respuesta a emergencias, con el fin de minimizar los movimientos involuntarios de los moradores y los impactos económicos, sociales y culturales, generados en razón de tales intervenciones.

Los instrumentos mencionados son desarrollados a partir de la legislación nacional (Ley 9 de 1989 y Ley 388 de 1997), cuya implementación en cada municipio se somete a sus particularidades y normas (acuerdos, resoluciones, decretos, etc.).

Son beneficiarios⁶³ de la PPPMAEP todos los sujetos de derechos y obligaciones con relación al territorio que habitan y ocupan, el cual es impactado por una obra o intervención y/o la materialización de fenómenos que puedan generar alertas o riesgos de origen natural o antrópico⁶⁴.

En las discusiones⁶⁵ de la PPPMAEP, desarrolladas en el Concejo de Medellín desde el año 2017 hasta el año 2019, la creación de un protocolo de implementación era una de las mayores exigencias que expresaban los corporados y la sociedad civil (representada en las

⁶³ Acuerdo 145 de 2019, Artículo 7o. Alcance y beneficiarios de la política pública.

⁶⁴ Según la Real Academia Española (RAE) antrópico significa “*Producido o modificado por la actividad humana*”.

⁶⁵ Sesiones de estudio de la PPPMAPE del Concejo de Medellín y sesión para primer y segundo debate en la votación del proyecto de acuerdo.

poblaciones afectadas por todos los proyectos relevantes ejecutados por la administración municipal). La ausencia de un protocolo sería expresión de falta de voluntad política para la fase de implementación. En las discusiones finales para la votación del proyecto de acuerdo en primer y segundo debate, en diciembre del 2019, en el Concejo de Medellín se presentó el proyecto de protocolo que luego sería sancionado por el alcalde con la votación afirmativa del Concejo. *Grosso modo* el protocolo es aplicado tal como se explica en los siguientes acápite.

3.7 Alcance y beneficiarios política pública de protección a moradores⁶⁶

Según el Acuerdo 145 de 2019, son beneficiarios de la política pública de protección a moradores:

- **Escenario de obras de infraestructura:** Son intervenciones sobre el territorio que sirven para dotarlo de elementos físicos: vías, redes de servicios, equipamientos, etc. que proveen beneficios locales, zonales, municipales, regionales o nacionales para el disfrute o bienestar de los habitantes y pueden ser desarrolladas por el Estado o por el sector privado, o mixto, pero tienen como finalidad el uso o aprovechamiento colectivo.
- **Escenario del riesgo de desastre y calamidad pública:** “Son beneficiarios de la presente política pública los afectados por la materialización de un fenómeno amenazante (contemplado en el Plan Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres del Municipio de Medellín), en el cual las unidades sociales y económicas han perdido sus medios y modos de vida, o en su defecto a la intervención que puede

⁶⁶ Acuerdo Municipal 145 de 2019, Artículo 7o. Alcance y beneficiarios de la política pública.

presentarse de forma planificada cuando se trata de acciones preventivas ante un fenómeno amenazante”.

Las disposiciones legales vigentes establecen procedimientos con diferentes enfoques, según el tipo de actuaciones del Estado en sus distintas expresiones. Por eso es necesario pensar y definir cómo se debe intervenir el territorio en escenarios de gestión o mitigación de riesgos y desastres sobre los bienes afectados por los siniestros que conlleva la calamidad pública o desastres naturales o antrópicos, donde el objeto primordial es el retornar a la normalidad o evitar un riesgo o daño mayor.

El anterior escenario de gestión del riesgo no es un objetivo de la investigación, pero no se puede perder de vista que los escenarios de gestión de riesgos y desastres⁶⁷ demandan actuaciones de la administración que pueden conllevar la necesidad de procedimientos de expropiaciones en razón a la necesidad generada para la intervención del suelo.

- **Escenario de las actuaciones urbanísticas y operaciones urbanas:** “Las actuaciones urbanísticas se refieren a todas aquellas acciones y disposiciones en el marco de la renovación urbana, el mejoramiento integral y demás **instrumentos de planificación complementaria para la materialización del modelo de ocupación establecido en el POT**, que pueden impactar los modos y medios de vida de los moradores. Reconocer los modos de vida de los moradores, para el restablecimiento de sus condiciones iniciales bajo el principio de la dignidad humana”. (Énfasis propio).

⁶⁷ Ley 1523 de 2012 “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones” Artículo 76. Declaratoria de utilidad pública e interés social. Para todos los efectos relativos al procedimiento de expropiación por vía administrativa, entiéndase que existen motivos de utilidad pública e interés social para la adquisición mediante expropiación de los bienes indispensables para la ejecución de los planes de acción específicos para el manejo de desastres y calamidades públicas declaradas.

En relación con el principio de coordinación que consagra el artículo sexto⁶⁸ de la Ley 489 de 1998 (“Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional”), la PPPMAEP propende proyectar y coordinar con las escalas metropolitana, regional, nacional e internacional las intervenciones, sus efectos e impactos.

Por otro lado, el Acuerdo 145 de 2019 (artículo 4) incluye un glosario de nociones básicas de la PPPMAEP, traídas a colación para comprender los alcances de esta, en tanto las normas sin elementos que permitan y faciliten su interpretación y comprensión, dificultan su aplicación.

Se proponen las siguientes nociones básicas, como una aproximación hacia la construcción de un mapa de conceptos para el entendimiento de la Política, estos son:

Modos y medios de vida: Se definen como el conjunto de prácticas y acciones que el morador desarrolla e incorpora, de manera individual y colectiva, en su cotidianidad y experiencia, y que se configuran en el tiempo a través de las formas de apropiación del territorio y a partir de las condiciones y situaciones particulares en la que se encuentra, así como desde sus necesidades y expectativas de proyecto de vida. Esto es fundamental para la PPPMAEP porque desde los modos y medios de vida se identifican los capitales que posee el morador para lograr su existencia, sustento o sostenibilidad.

Capitales: Son comprendidos como las dotaciones y recursos tangibles e intangibles, mercantiles y no mercantiles, con las que cuenta el morador de manera individual o

⁶⁸ Ley 489 de 1998, artículo 6. Principio de coordinación. “En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales. En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares”.

colectiva y que son la expresión multidimensional de sus modos y medios de vida construidos en el territorio y representan la integridad del morador como ser humano y social. Estos capitales: **humano, social, económico, físico espacial, ambiental y jurídico**, son los que se ven impactados o afectados por las obras o intervenciones realizadas en los ámbitos urbanos y rurales.

Proyecto de vida; Como referente concreto de la dignidad humana está vinculado con unas condiciones de vida cualificadas referidas a condiciones materiales e inmateriales adecuadas para el desarrollo de este proyecto.

Morador: Habitante de un territorio, sujeto de derechos y obligaciones en relación con el espacio que ocupa, usa y apropia, independiente de la condición jurídica que ostente frente a la tenencia del inmueble que habite o utilice (propietario, poseedor, tenedor o residente) o de la actividad productiva que ejerza, ya sea formal o informal, impactado por un proyecto o intervención territorial y, por tanto, beneficiario de la política de protección a moradores.

Actividad económica y productiva: Actividad o proceso productivo por el cual se generan o intercambian bienes o servicios para la distribución y satisfacción de necesidades a terceros y pudiendo ser considerada como fuente generadora de empleo. Puede estar vinculada a redes y tejidos económicos de un territorio en particular. Puede ser de carácter formal o informal, desarrollarse al interior de una vivienda, en un local comercial, o en el espacio público. (Negrillas y cursivas propias).

Los cinco (5) conceptos referidos permiten situar las actuaciones de la administración en las operaciones urbanas para priorizar y definir *¿A quiénes proteger? ¿Qué proteger? ¿Cómo proteger?* El reconocimiento de los sujetos según sus derechos y obligaciones,

independientemente de si es o no el titular del derecho real de dominio, si la actividad económica está ubicada en la formalidad o informalidad, si el lugar que ocupa el sujeto en las relaciones que debe sostener con la administración municipal sean relaciones en equilibrio o desequilibrio. La PPPMAEP garantiza que el enfoque de protección sea el proyecto de vida, materializado según el acceso al goce y disfrute de los capitales existentes.

El reconocimiento del cómo se definen los actores, contextos o situaciones que se han construido desde las experiencias que genera el derecho urbano según cada contexto, se integra y complementa con los principios de la PPPMAEP. Dichos principios son una redefinición sobre los derechos materiales o inmateriales, del orden patrimonial o no patrimonial que desde el año 2019 rigen la protección a moradores, y están consagrados en el artículo 5° del Acuerdo 145 de 2019, así:

Dignidad humana. Vinculado al desarrollo del proyecto de vida de las personas en los ámbitos de la autonomía individual, las condiciones materiales necesarias para la ejecución de dicho proyecto y los medios intangibles que permiten la realización del mismo.

Derecho a la ciudad. constituye la posibilidad de instaurar el sentido de "ciudad para todos", la vida digna y el auto reconocimiento de cada uno como parte de ella. un desarrollo territorial garante de los derechos individuales y colectivos, el desarrollo humano integral, la dignidad humana, el acceso a los recursos, bienes y servicios de la ciudad para que sea esta el escenario de encuentro sin ninguna discriminación y para la construcción de la vida colectiva.

Derecho de permanencia. Este derecho es aplicable tanto a moradores habitantes como a las actividades productivas y económicas existentes, de la siguiente manera: **En el caso**

de los moradores y habitantes: siempre tendrán preferencia para su reasentamiento o reubicación en lo posible en el área de cada proyecto, adicionalmente deberán ser los principales beneficiarios de las intervenciones y/o desarrollos. Para las actividades productivas existentes, se consagra el derecho de permanencia como principio rector, siempre que dichas actividades existentes cumplan con los estándares ambientales y urbanísticos derivados de la norma vigente y los instrumentos de planificación complementarios.

Equidad social y territorial. igualdad de oportunidades de acceso a los bienes y servicios derivados del desarrollo territorial que gestiona y promueve el Estado para su población, en especial a aquella en mayores condiciones de vulnerabilidad social, económica y ambiental.

Identidad socio-territorial. Se fundamenta en los valores históricos, culturales y geográficos generadores de un **sentido de pertenencia de la población por el territorio,** con alto sentido de respeto por la diferencia y la diversidad cultural, orientada a la generación de espacios incluyentes en pro del proyecto de desarrollo de los ciudadanos, facilitando el acceso de la población vulnerable a los bienes y servicios de ciudad con **intervenciones que disminuyan los niveles de segregación socio-espacial.**

Inclusión. Todos los moradores, ocupantes a cualquier título tales como habitantes, arrendatarios, propietarios, poseedores, vendedores informales, entre otros, que se vean impactados de manera negativa por las intervenciones, deberán ser incluidos en las estrategias de gestión, programas y proyectos que se formulen para mitigar los impactos y/o compensar sus efectos, cuando a ello haya lugar y de acuerdo con su participación en el proceso.

Minimización del reasentamiento. La institucionalidad pública, debe proponer las estrategias necesarias para **que el reasentamiento sea la última opción** en las intervenciones, privilegiando siempre estrategias de permanencia y reasentamiento en sitio.

Resiliencia territorial. La respuesta del territorio frente a (i) fenómenos amenazantes de origen natural o antrópico, y (ii) la capacidad de la ciudad de enfrentar procesos de transformación, ambas sin vulnerar los derechos de los moradores y actividades económicas que sean compatibles con las normas del POT.

Solidaridad social y territorial. La distribución equitativa de cargas y beneficios, como un mecanismo democrático para subsanar la segregación socio-espacial, previniendo las inequidades que surgen en los procesos de transformación del territorio. (Énfasis propio).

La PPPMAEP presenta al ordenamiento jurídico una nueva categoría de sujeto de derechos (el morador), bajo los presupuestos de los derechos humanos como ejes rectores de las decisiones político-administrativas, en lo que respecta a quienes sean afectados por las medidas administrativas de la expropiación. El análisis de esta política compromete el reconocimiento de la concurrencia de figuras en el procedimiento, esto se refiere a todos los sujetos que habitan el territorio (población vulnerable, propietario o poseedor, calidad del sujeto según su actividad económica, formal-no formal, entre otros criterios diferenciales de la población). Por un lado, la política reviste con una nueva condición al morador para atender a sus necesidades. En buena hora la categoría de morador permite simplificar la terminología al agrupar toda la gama de derechos y obligaciones en un sujeto sin que ello desconozca los matices de cada caso en concreto. Un sujeto que se vea afectado por un procedimiento administrativo de enajenación no voluntaria sigue siendo un morador con los derechos y obligaciones que ello conlleva. Los

sujetos expropiados son cobijados por una nueva figura que agrupa una pluralidad de situaciones (sujetos expropiados, poseedores, meros tenedores, comercio formal o informal entre otros), en este sentido, bajo la cobertura de derechos del morador, corresponde a la administración municipal reconocer los derechos que a cada sujeto se le atribuyen.

3.8 Enfoques del Acuerdo 145 de 2019

El artículo 6° del Acuerdo 145 de 2019 presenta diferentes enfoques:

Enfoque de derechos. El enfoque de derechos reconoce al morador como sujeto de derechos y deberes, mediante su participación activa en los procesos de intervención. En ese sentido, toda intervención sobre los territorios debe contar con instrumentos y mecanismos que prevengan la afectación de estos derechos.

Enfoque de participación. El enfoque de participación plantea que las intervenciones en los territorios deben incluir y propiciar procesos participativos de los moradores, con garantías de incidencia en todas las etapas de la intervención y a **diferentes escalas de participación (consultiva, informativa, deliberativa, decisoria, de gestión y de control)** y de acuerdo a la normatividad nacional vigente en la materia.

La intervención misma es una oportunidad de activación de la participación de los moradores organizados y no organizados en los procesos de desarrollo de sus territorios.

Así la participación es un mecanismo fundamental para garantizar al ciudadano la materialización del derecho a la ciudad, **entendiendo al morador como sujeto social y político.**

Enfoque poblacional. Permite entender que los impactos que se generan a los moradores y actividades económicas y productivas se manifiestan de forma particular de acuerdo a los atributos poblacionales de los moradores. Esto implica que la protección debe

contemplar las especificidades de los grupos humanos a los cuales estos pertenecen, de acuerdo a sus necesidades, intereses, prácticas culturales, historia, características demográficas, generacionales, de género y orientaciones sexuales, raciales y étnicas, socioeconómicas, territoriales, capacidades, entre otros atributos posibles.

Enfoque territorial. El enfoque territorial plantea la necesidad de que **las intervenciones se fundamenten en las potencialidades, las capacidades, las oportunidades y la historia de cada territorio en particular**, así como. En las características de los moradores y de sus actividades económicas y productivas dependiendo de los atributos urbanos-rurales de su entorno territorial.

Enfoque étnico. Permite entender que los impactos que se generan a los moradores y actividades económicas y productivas se manifiestan de forma particular de acuerdo a los atributos y especificidades de los diferentes grupos étnicos (población indígena, población raizal y palanquera, población negra o afrocolombiana y población ROM o gitana).

Enfoque diferencial. Este enfoque complementa al enfoque poblacional y al enfoque territorial en el sentido en que permite comprender que los impactos generados por las intervenciones a los moradores y a sus actividades económicas y productivas son diferentes dependiendo de las características poblacionales y territoriales de los moradores. Así, este enfoque plantea la necesidad de acciones de protección de acuerdo a los impactos diferenciales que se generan conforme a los rasgos de cada población y territorio.

Enfoque de género. Que permita identificar los impactos diferenciados de la planeación territorial en hombres y mujeres, con el objeto de aportar propuestas para el desarrollo de

una ciudad y región equitativa desde el punto de vista social y de género, incluyente y sostenible, con base en un modelo de ciudad beneficioso para el conjunto de la ciudadanía. (Negrillas y cursivas propias).

Los enfoques (de derechos, participación, territorial, poblacional, étnico, diferencial, y de género), son relevantes porque amplían el visor de análisis en la gestión de adquisición predial, a partir de miradas inclusivas a los sujetos históricamente marginados. No solo se trata de una discusión monetaria; por el contrario, se debe hablar en clave de los derechos humanos de los moradores, ya sean mujeres, comunidades indígenas, personas de la tercera edad, líderes sociales y comunitarios, actores productivos formales o informales, comunidades afrodescendientes, etc. Todo porque están involucrados los modos y medios de vida de los distintos tipos de moradores, y sus relaciones humanas y simbólicas en el territorio. En otras palabras, dichos enfoques de la política pública aluden a una mirada integral de la gestión predial.

3.9 Objetivos de la PPPMAEP

Se desarrollan en el artículo 8° del Acuerdo 145 de 2019, en los siguientes términos:

Objetivo general: referido a la situación ideal a la que se quiere llegar con relación al problema identificado a través de la formulación, adopción e implementación de la Política Pública y sus beneficiarios, garantizando el acceso a la protección, mejoramiento y sostenibilidad de los modos y medios de vida de los moradores de sectores objeto de intervención, como fundamento de intervención en el territorio, **bajo un enfoque de derechos individuales y colectivos que contribuya al desarrollo humano integral y al ordenamiento territorial democrático y equitativo**, a través de la aplicación de estrategias, procesos e instrumentos que direccionen las actuaciones de los actores públicos, privados, sociales y comunitarios.

Objetivos específicos. comprenden los medios cuantificables que llevarán al cumplimiento del objetivo central y se alcanzarán a través de las alternativas de solución.

En resumen, estos objetivos buscan reconocer y proteger los modos y medios de vida de los moradores, pretendiendo el restablecimiento de las condiciones iniciales que se ven impactadas o desmejoradas, que deben ser intervenidas bajo el principio constitucional de la dignidad humana. Estas consideraciones surgen por la necesidad de integrar las disposiciones de ONU Hábitat, y así construir un marco de principios universales, con relación al derecho a la ciudad⁶⁹.

Algunos de los temas abordados en el Acuerdo 145 de 2019 son: el acceso a los recursos institucionales; el fortalecimiento de las capacidades de los moradores; la planificación e intervención del territorio; el fortalecimiento y funcionamiento institucional, desde lo público como una forma de responder a los fenómenos de la especulación del suelo o el fenómeno de la

⁶⁹ Fernando Galvis (2019) define el derecho a la ciudad como “el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sostenibilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y a un nivel de vida adecuado”.

gentrificación^{70,71}; el diálogo con los procesos comunitarios y sociales y, la articulación y coordinación de procesos y procedimientos como una forma de desarrollar los principios de la administración pública en la coordinación interinstitucional, que permitan garantizar la protección de los derechos de los moradores de formas reales, concretas y efectivas en el marco del ejercicio de la función pública del urbanismo.

Tal como lo manifiesta el Acuerdo 145 de 2019, el tratamiento brindado a los proyectos urbanos de carácter público impacta no sólo una unidad inmobiliaria individualmente considerada, sino todo un contexto social, siendo necesario:

⁷⁰ “En 1984, Chris Hamnett definía la gentrification como un fenómeno simultáneamente físico, económico, social y cultural, que implica la invasión por parte de las clases medias-altas de vecindarios obreros y áreas mixtas y el reemplazo o desplazamiento de muchos de sus habitantes originales. Estas breves líneas nos muestran la complejidad e interés del tema en cuestión. Sus múltiples facetas han hecho posible su estudio desde diversas disciplinas, su relación con las cuestiones de la estructura de clases y el conflicto social mantienen encendido el debate acerca de sus causas y consecuencias. Por otra parte, el interés por su estudio ha sido creciente desde los años setenta, especialmente en el contexto anglosajón, hasta el punto de traspasar las fronteras del ámbito académico y de la investigación social y convertirse en un término relativamente popular, incorporado a los diccionarios de la lengua inglesa, como los editados por Oxford, Cambridge, Collins... Desde hace décadas este concepto ha sido empleado tanto por los propios habitantes que lo estaban viviendo en sus vecindarios, como por los medios de comunicación al describir los conflictos sociales que se generan. Pero este interés, especialmente desarrollado en los Estados Unidos, Canadá y Gran Bretaña, y extendido a muchas otras ciudades en Europa y el resto del mundo, no ha tenido un crecimiento paralelo en España, donde hasta el momento, la atención prestada al fenómeno ha sido escasa. Tal déficit se refleja en la escasez de investigaciones al respecto y en la no generalización del término” (Duque, 2010, p. 1). 5. “Es necesario, concluyendo, defender la vigencia del concepto gentrification, pero tomando dos precauciones esenciales. En primer lugar, evitar su aplicación para describir fenómenos que sólo tangencialmente están relacionados con el fenómeno al que hace referencia originalmente, y que pueden llegar a desdibujar su significado. Pero, en segundo lugar, es necesario revisar y poner al día el contenido de la noción, que como hemos visto, tiene que dar cabida a realidades muy diversas en un contexto más complejo y amplio. En concreto, para hacer un estudio sobre cambios en los barrios centrales de las ciudades españolas, es fundamental conocer los estudios anteriormente llevados a cabo en ellas para poder matizar de qué se habla al decir que un barrio está modificándose a causa de la gentrification” (Duque, 2010, p. 1).

⁷¹ “A 50 años del nacimiento del concepto ‘gentrificación’. La mirada anglosajona - Jorge Sequera Universidad Autónoma de Madrid. 10 de junio de 2015 - Biblio3W, vol. XX, núm. 1.127, 2015, La gentrificación es la transformación de un área de clase trabajadora de la ciudad en una zona de clase media, para su uso residencial o comercial. Tiene lugar en áreas urbanas en las que una desinversión previa en infraestructuras ha generado vecindarios cuya renovación puede resultar muy lucrativa. El desarrollo del concepto alude a los procesos de transformación de los barrios humildes o degradados en zonas de moda frecuentadas por personas con un alto capital económico y/o cultural. Si bien conlleva una serie de características asociadas en un primer momento al modelo de ciudad anglosajón, parece una herramienta conceptual adecuada para explicar la nueva gestión de las políticas públicas para “crear ciudad” en la era neoliberal. Por tanto, interpretaremos la gentrificación no solo como el desarrollo efectivo del control de algún recurso o la centralidad (espacial) y el servicio producido por su uso como mercancía exclusiva –renta monopolista–, sino también como un proceso en el que intervienen toda una serie de capitales, además del económico – el cultural, el relacional, el simbólico” (Duque, 2010, p. 2).

Contribuir, mediante la gestión integral del suelo, como escenario de oportunidades, a la protección de los derechos de los moradores. Propiciar e incentivar esquemas de vinculación de los propietarios del suelo a los proyectos, con el fin de favorecer su participación en los procesos de renovación urbana.

3.10 Hechos de reconocimiento y protección del Acuerdo 145 de 2019

El núcleo central de toda política pública, y en general de todo derecho reconocido en lo formal y lo sustancial, está focalizado en lo que protege y cómo lo protege. En términos de la PPPMAEP son los hechos de reconocimiento y protección, las circunstancias consideradas a la hora de brindar respuestas institucionales. Los hechos de reconocimiento son definidos como “aquellos aspectos a partir de los cuales y según la magnitud de los impactos se identifican oportunidades para la creación de soluciones integrales que mejoren los modos y medios de vida de las comunidades” (Acuerdo 145 de 2019, art. 9).

Los hechos de reconocimiento y protección son:

1. La vivienda como patrimonio socio familiar y económico, y el reconocimiento de la pluralidad en las formas de la tenencia.
2. Las condiciones de habitabilidad de la vivienda y el entorno urbano y rural.
3. Los sistemas públicos de escala vecinal.
4. La protección de las condiciones ambientales y de las prácticas y conocimientos colectivos de cuidado del ambiente.
5. Las unidades económicas y productivas formales e informales para la sostenibilidad de los modos y medios de vida.
6. Las ventajas de localización.
7. Las redes y tejidos socio-económicos.

8. Los procesos organizativos social-comunitarios.
9. La producción, gestión y acceso a la información.
10. El acceso y sostenibilidad a la oferta institucional de bienes y servicios del Estado

Estas diez (10) situaciones a nivel de sujetos, objetos, hechos y contextos socio-culturales son asumidas por PPPMAEP como asuntos que deben ser protegidos para garantizar un estándar mínimo de derechos del morador. De lo anterior se pueden resaltar los siguientes 3 hechos de reconocimiento: 1. La vivienda como patrimonio socio familiar y económico, y el reconocimiento de la pluralidad en las formas de la tenencia; 5. Las unidades económicas y productivas formales e informales para la sostenibilidad de los modos y medios de vida; 6. Las ventajas de localización, toda vez que éstos ofrecen un contexto con mayores argumentos sobre la valoración del suelo, valoración de unidades inmobiliarias, y criterios para una valoración económica integral debido a los impactos generados, y a su vez permiten diferenciar los derechos patrimoniales de los no patrimoniales.

Es necesario precisar que los costos de los procesos de expropiación son sufragados con recursos públicos, y el reconocimiento por parte de las entidades públicas de los criterios del lucro cesante y daño emergente tiene un sentido preponderantemente patrimonial. Al sujeto expropiado se le indemniza en dinero los efectos generados a su patrimonio y su vida, la forma como se indemniza los impactos a las unidades económicas o productivas, o las ventajas de localización del inmueble, los costos de traslado o de reubicación. Todos parten de una misma premisa, la entidad expropiante responde con dinero.

Sin perder la línea de argumentación, al introducir el concepto valoración económica integral se pretende ampliar el abanico de derechos que pueden ser desconocidos al no profundizar en los casos en concreto. Se presenta al lector la diferenciación (patrimonial y no

patrimonial) para abordar este otro campo de los procesos de expropiación que puede pasar desapercibido si solo se habla del sujeto individual, sin hablar de los sujetos colectivos (comunidad, barrio, vecindad). Así como la reparación de los derechos patrimoniales demanda una inversión del gasto público en los procesos de intervención urbana, se puede ofrecer una lista no taxativa de qué tipo de derechos no patrimoniales pueden estar en la obligación de ser reconocidos por las autoridades para contribuir a mejorar la calidad de vida de los habitantes de los sectores impactados.

De forma enunciativa podríamos describir las solicitudes comunitarias. A modo de ejemplo, la ampliación de las vías de acceso, el mejoramiento y adecuación del espacio público como exigencia a las intervenciones urbanísticas público-privadas, el reconocimiento público de los efectos positivos y negativos de las intervenciones urbanas en la economía local y comunitaria, la adopción de medidas que amortigüen los procesos de gentrificación, la delimitación de las zonas verdes que no puedan ser afectadas, la protección del derecho al patrimonio público y colectivo de los referentes de encuentro y esparcimiento, la generación de unidades económicas para las condiciones de vida de los comerciantes no formales del sector, son algunos ejemplos de derechos que tanto en lo personal y lo colectivo no retribuyen a un patrimonio en particular o bajo una cuantía específica para un sujeto determinado, estas anteriores son medidas de reparación para el colectivo comunitario que mora en el sector impactado.

Cuando se habla del reconocimiento de derechos no patrimoniales se alude a las medidas que buscan mejorar las condiciones de vida, o amortiguar los impactos de una intervención. En lo que respecta a los sujetos en concreto es aún más complejo ofrecer ejemplos de lo que podría asumirse como una reparación no patrimonial, toda vez que cada sujeto tiene una forma

emocional y simbólica diferente para afrontar la expropiación según sus intereses. Para un sujeto expropiado que esté en la categoría de la tercera edad y cuya dependencia emocional y física al espacio que asume como su hogar puede repercutir en su estabilidad emocional, de formas muy diferentes al comerciante formal cuya prioridad pueden ser las pérdidas económicas por ventajas de localización. Esto como un ejemplo de los impactos simbólicos en los sujetos de cara a los procesos de intervención urbana que afectan diferentes escalas de la vida, la patrimonial, la comunitaria, la simbólica y la emocional.

Las consideraciones sociales sobre los avalúos comerciales y catastrales se fundamentan de formas directas o indirectas en el reconocimiento y la valoración social del suelo. Cada hecho reconocido en la PPPMAEP entrega al morador la posibilidad de comprender el por qué su titularidad o tenencia representa y tiene una valoración que no se reduce solo al valor del metro cuadrado del bien inmueble.

En el caso de Medellín la existencia de un Mapa de Zonas Geoeconómicas⁷² sirve de referencia del valor de metro cuadrado, según condiciones de estratificación, valor del suelo y flujo de circulación económica que permite atribuir valor al suelo.

La PPPMAEP lleva al debate público la necesidad de pensar y elaborar elementos y criterios para la valoración económica de la indemnización por expropiación. Dichos criterios pueden solucionar algunos conflictos relacionados con los derechos económicos, sociales y culturales en el territorio. La indemnización económica está sometida al avalúo comercial realizado sobre el bien inmueble. Dicho avalúo tiene como principal característica de valoración

⁷² El mapa georreferenciado tiene actualizada la información de valor del suelo para cada sector de la ciudad de Medellín, para el cálculo de obligaciones urbanísticas y otros usos nombrados en el Plan de Ordenamiento Territorial 2014 (art. 487). A la fecha se encuentra el valor del suelo aplicado para el año 2020. https://geomedellin-m-medellin.opendata.arcgis.com/datasets/8b15a5f623f344d6b9a2d3a98a79ef83_0

el metro cuadrado, generalmente realizada por peritos o personas jurídicas como la lonja de propiedad raíz.

El avalúo comercial a diferencia del avalúo catastral, califica y valora criterios de la unidad inmobiliaria frente a las dinámicas del mercado inmobiliario. Algunos de los criterios básicos del avalúo comercial son: metros cuadrados edificados, materiales, condición física y de habitabilidad, dinámicas comerciales del sector, etc. A la fecha, los criterios generales para realización de un avalúo comercial están reglamentados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) por medio de la *Resolución 620 de 2008*⁷³. El avalúo comercial está regido por la valoración del inmueble y sus condiciones socioeconómicas, donde el suelo, en lo que respecta al área del lote en metros cuadrados, es parte de los criterios de valoración, pero puede no tener un rol determinante para la valoración comercial del bien.

En el avalúo comercial se analiza el área del inmueble, el área construida y no construida, las condiciones materiales del inmueble, la zona comercial donde se ubica, el tipo de suelo y las condiciones de estabilidad, las ventajas de localización. El avalúo comercial a diferencia del catastral valora las condiciones del inmueble en su tiempo, modo y lugar. La Lonja de Propiedad Raíz identifica los siguientes criterios generales para fijar y definir un avalúo:

Objetividad: Criterios objetivos y datos comprobables, cuyas fuentes sean verificables y comprobables.

Certeza de fuentes: La información, índices, precios unitarios, curvas de depreciación o proyecciones que se utilicen deben provenir de fuentes de reconocida profesionalidad.

Transparencia: Expresarán todas las limitaciones y posibles fuentes de error y revelarán todos los supuestos que se hayan tomado en cuenta.

⁷³ Resolución 620 de 2008 “Por la cual se establecen los procedimientos para los avalúos ordenados dentro del marco de la Ley 388 de 1997”.

Integridad y suficiencia: Los avalúos deben contener toda la información que permita a un tercero concluir el valor total del avalúo, sin necesidad de recurrir a fuentes externas al texto. Adicionalmente, debe ser posible verificar todos los cálculos que soporten el resultado final y los intermedios.

Independencia: Los avalúos deben ser realizados por personas que, directa o indirectamente carezcan de cualquier interés en el resultado del avalúo o en sus posibles utilidades, así como de cualquier vinculación con las partes que se afectarían. Los evaluadores no podrán tener, con los establecimientos de crédito, los deudores o acreedores, ninguna relación de subordinación, dependencia o parentesco.

Profesionalidad: Los avalúos deben realizarse por personas inscritas para la especialidad respectiva, en el Registro Abierto de Avaluadores RAA. (Lonja de Propiedad Raíz, s.f., párr. 1)

El avalúo comercial se puede describir como la aplicación método que analiza los criterios socioeconómicos y geográficos para fijar un valor general al suelo y al inmueble, según su contexto (habitabilidad, intercambios comerciales, acceso y movilidad, servicios públicos entre otros). Es un punto de partida para la valoración de los bienes inmuebles, pero precisando que es un criterio variable y no estático, el valor del avalúo comercial puede variar según las condiciones del lugar donde el inmueble está ubicado.

Los inmuebles son activos patrimoniales relevantes para los titulares del derecho real de dominio, y en general moradores, por la necesidad de ajustarse a los criterios de realidad en el mercado de los bienes inmuebles, el factor de ganancia de las relaciones comerciales, y la valoración del suelo hacen.

En cambio, por lo general el avalúo catastral tiene un menor valor que el avalúo comercial. Esto no es una característica gratuita. El primero se centra en analizar la ubicación y extensión del inmueble en su área, sin que los factores socioeconómicos y de contexto tengan un rol determinante en la valoración.

En todo caso, en la gestión predial no debería partirse del avalúo catastral, como si del avalúo comercial. De lo contrario, existiría un alto riesgo de que se configure la lesión enorme en el precio de adquisición del bien inmueble.

3.11 Los avalúos en el Acuerdo 145 de 2019

La PPPAMEP incluye nuevos criterios, principios, enfoques y derechos, gracias a los cuales se ha enriquecido el debate, han recogido diversas críticas frente al no reconocimiento de las indemnizaciones económicas integrales. El Municipio de Medellín por medio de su política pública introdujo los hechos de reconocimiento y protección, cuyo desarrollo amplió la gama de derechos para llegar a una mejor valoración del mercado inmobiliario, ampliando los estándares de reparación.

Estos criterios, a su vez, se materializan en las ventajas de localización; la edificación en altura, según el potencial del suelo en el incremento de metros cuadrados edificados; la estabilidad del suelo; las actividades económicas colindantes o próximas al sector; el acceso a equipamientos públicos, transporte público, condiciones de seguridad, así como otros factores, suman en la valoración social del territorio que repercute en la valoración económica del metro cuadrado. En general, estas condiciones están consolidadas en las zonas de estratos económicos con mejores condiciones de vida.

Ahora, se hará un análisis de los capitales y derechos de la política pública de protección a moradores, con el fin de contar con un contexto más amplio que permita considerar una indemnización integral en la expropiación.

3.12 Diagnóstico del problema público: Capitales y derechos

El proceso de investigación que permitió la sistematización, análisis, objetivación y formalización del problema público de la PPPMAEP que se detalla en el Libro I (Diagnóstico del problema público: impactos en los modos y medios de vida del morador), citado en varios apartados, permite pensar y entender las definiciones y delimitaciones que la política propone. Concebir distintos capitales como categorías de análisis no es algo gratuito. El concepto en sí mismo es el reconocimiento de la valoración material e inmaterial de los contextos que un morador tiene en su proyecto de vida. ¿Cuáles son esos capitales? El capital humano, social, económico, ambiental, físico-espacial y jurídico, son los nombres que la PPPMAEP asignó al conjunto de atributos, criterios, contextos, sobre los cuales existe una nueva valoración del suelo de los inmuebles y del proyecto de vida del morador que puede ser impactado.

El reconocimiento de lo material e inmaterial va más allá de un avalúo comercial o un avalúo catastral, y abre las puertas para una comprensión integral de los impactos en las dimensiones de la condición humana, el proyecto de vida, los bienes materiales, entre otros.

Los capitales obedecen a diversos análisis sociales y económicos:

Este análisis se abordó de manera amplia a partir de la información de fuentes primarias y secundarias ya descritas anteriormente. Una vez realizado este análisis el segundo paso fue el desarrollo de un mapa de problemas, por cada uno de los capitales, que permitió sistematizar y sintetizar de manera jerárquica las problemáticas identificadas.

En este sentido, en el primer nivel se encuentra el metaproblema por capital analizado, que permite agrupar impactos generados por los proyectos de intervención, es decir, en este se expresa de forma objetiva el principal problema de dicho capital.

El “Diagnóstico del problema público: capitales y derechos”, que recoge la memoria y experiencia vivida con proyectos de intervención, y la sistematización y análisis se realiza, por un lado, desde el lenguaje y las narrativas propias de cada grupo de actores, por otro, desde las fuentes documentales y entrevista. (Alcaldía de Medellín, 2017, p. 52)

Las categorías y variables de cada capital están relacionadas en la tabla 8. Estas son: estados de bienestar, patrimonios socio-territoriales, redes y tejidos socioeconómicos y variables como lo son la empleabilidad, las formas de tenencia, las ventajas de localización, la enajenación voluntaria o la expropiación hace parte de la siguiente tabla que resume el contenido de cada capital.

Tabla 8.

Categorías y variables por capital

CAPITALES	CATEGORIAS	VARIABLES
CAPITAL HUMANO	Organización socio-familiar	<ul style="list-style-type: none"> • Características socioeconómicas • Tipos de familias • Formas de tenencia • Grupos poblacionales
	Estados de bienestar	<ul style="list-style-type: none"> • Empleabilidad, experiencia laboral • Expectativa y proyecto de vida • Ocio
CAPITAL SOCIAL	Redes y dinámicas socio – territoriales	<ul style="list-style-type: none"> • Integración social • Cohesión • Estrategias de supervivencia • Participación en tejidos sociales y económicos
	Procesos organizativos y participativo	<ul style="list-style-type: none"> • Afiliaciones y liderazgos • Capacidad de gestión • Oferta institucional
	Patrimonios socio-territoriales	<ul style="list-style-type: none"> • Movilidad poblacional • Apropiación socio territorial • Prácticas culturales relacionadas con la apropiación del espacio de la vivienda y el espacio público del entorno

CAPITALES	CATEGORIAS	VARIABLES
CAPITAL ECONÓMICO	Estructura de la unidad económica y productiva	<ul style="list-style-type: none"> Ingresos y ganancias Gastos y costos por el desarrollo de la actividad económica Canon de arrendamiento Tipología empresarial Usos económicos del suelo Permanencia Espacios donde se desarrolla la actividad económica
	Informalidad y formalidad de las actividades económicas en el territorio	<ul style="list-style-type: none"> Situación de formalidad e informalidad de las unidades económica Actividades económicas que desarrollan en espacio público Actividad económica asociada a la vivienda Tenencia del local comercial
	Laboral: Empleos directos e indirectos	<ul style="list-style-type: none"> Nivel de formación académica de las personas que desarrollan la actividad económica y experiencia en el desarrollo de la actividad productiva. Empleo de las unidades económicas dentro del área de intervención Empleo y desempleo en el territorio intervenido
	Redes y tejidos socio-económicos	<ul style="list-style-type: none"> Principales proveedores Principales clientes Unidades económicas asociadas a clústers estratégicos Economías de aglomeración y/o centralidades económicas Agremiación, asociaciones y participación en redes
	Localización (Escala de ciudad/municipio)	<ul style="list-style-type: none"> Ventajas de localización Usos, tratamientos y aprovechamientos del suelo
	Naturaleza de la tenencia y gestión inmobiliaria	<ul style="list-style-type: none"> Unidades económicas asociadas a la actividad rentista

CAPITALES	CATEGORIAS	VARIABLES
CAPITAL FÍSICO-ESPACIAL	Localización (Escala de ciudad/municipio)	<ul style="list-style-type: none"> Ventajas de localización (relación locativa multiescalar, movilidad poblacional)
	Entorno (Escala barrio/vereda)	<ul style="list-style-type: none"> Espacio público (déficit, degradación y generación) Movilidad y prácticas sociales de desplazamiento (sistemas de transporte público, accesibilidad) Asentamiento (origen y condiciones de habitabilidad del entorno)
	Vivienda (Escala habitacional)	<ul style="list-style-type: none"> Tipologías y sistemas constructivos (déficit cuantitativo y cualitativo) Habitabilidad de la vivienda (condiciones adecuadas para la permanencia de las personas) Servicios públicos domiciliarios Otros usos en edificaciones residenciales Prácticas culturales del habitar
CAPITAL AMBIENTAL	Condiciones de la oferta ambiental	<ul style="list-style-type: none"> Aire Biodiversidad Cuerpos de agua Cobertura vegetal Paisaje Suelo
	Percepción del paisaje	<ul style="list-style-type: none"> Valores y elementos del paisaje
	Educación para la gestión ambiental	<ul style="list-style-type: none"> Organización comunitaria Capacitación y formación Actividades ambientales
	Riesgo	<ul style="list-style-type: none"> Medidas de intervención estructural y no estructural Percepción del riesgo Amenaza Vulnerabilidad
	Conflictos socio-espaciales	<ul style="list-style-type: none"> Énfasis rural

CAPITALES	CATEGORIAS	VARIABLES
CAPITAL JURÍDICO	Relación con el territorio y calidad de la tenencia	<ul style="list-style-type: none"> Formalidad: propietario, tenedor a cualquier título, arrendatario Seguridad en la tenencia
	Conflictos jurídicos con respecto a la seguridad en la tenencia y derecho a la vivienda	<ul style="list-style-type: none"> Reasentamiento en el sitio (derecho de permanencia) vs reubicación fuera del territorio Reubicación fuera del territorio
	Conflictos jurídicos con respecto a la divulgación de la información por parte de las instituciones y concertación con la comunidad	<ul style="list-style-type: none"> Información recibida y calidad de la misma Consentimiento previo, libre e informado
	Conflictos jurídicos con respecto a los procesos de adquisición de inmuebles y negociación con la comunidad	<ul style="list-style-type: none"> Enajenación voluntaria Expropiación Compensación Indemnización
	Conflictos jurídicos con respecto al régimen de compensaciones	<ul style="list-style-type: none"> Vivienda de reposición a través de subsidio de vivienda nueva o usada Arrendamiento temporal Compensaciones por daño emergente y lucro cesante

Fuente: Alcaldía de Medellín (2017)

3.13 ¿Cómo funcionan los capitales?

La tabla *supra* ofrece un resumen ejecutivo de los capitales, sus categorías y variables. Los capitales permiten entender la integralidad de la cobertura de la PPPMAEP para abordar la complejidad del contexto social de valoración.

El morador como un sujeto de derechos tiene a su vez el reconocimiento de los capitales que permean su vida, entendiendo capitales como el conjunto de características, derechos y condiciones que cualifican sus proyecciones de existencia.

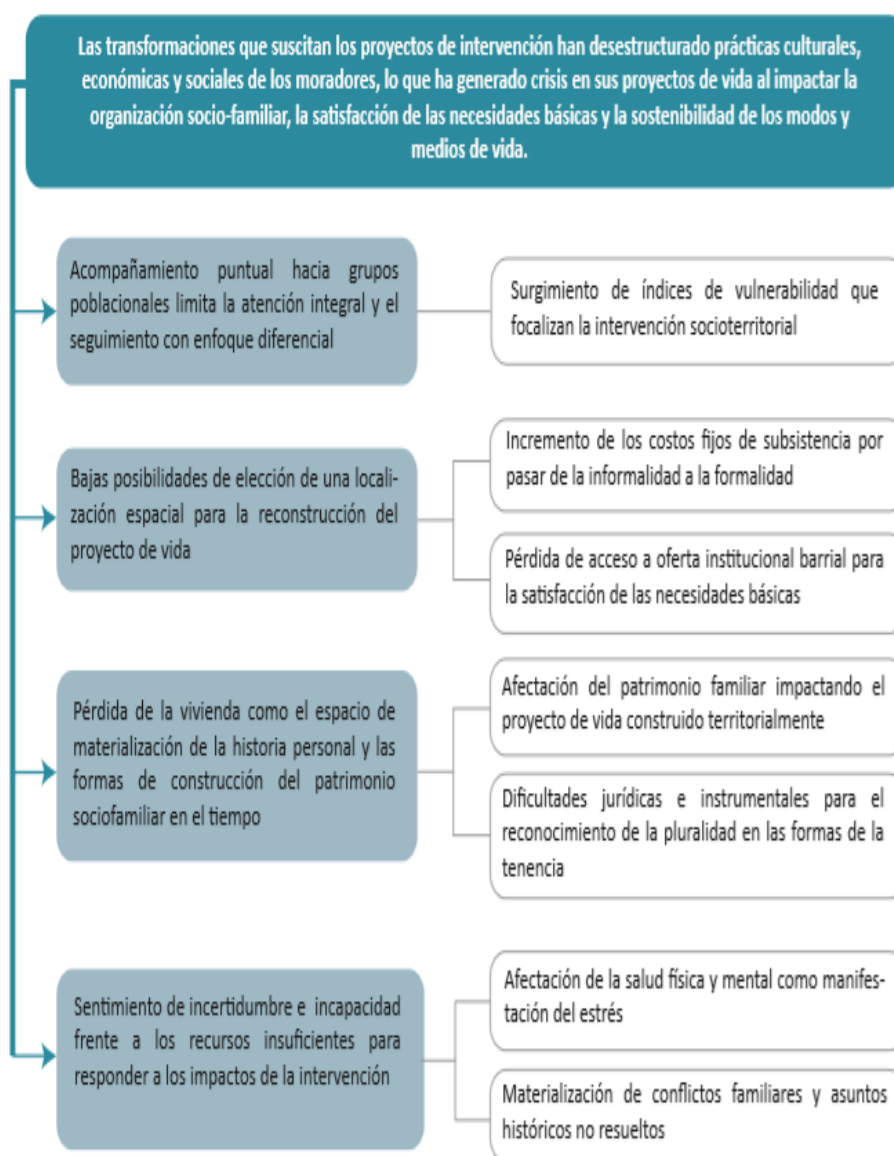
Para comprender con mayor rigor qué son los capitales y qué contienen estos, se recurre a la síntesis que ofrece la investigación de la Universidad Nacional en las cinco (5) tablas que describen los metaproblemas (rasgos y características) y manifestaciones de cada uno de los cinco (5) capitales. La claridad que ofrece el reconocer como lector cuál es el estado actual de valoración por parte de la academia frente a las problemáticas socioeconómicas y comunitarias, la descripción de cada capital, los problemas estructurantes y los problemas consecuenciales se

podrán encontrar a continuación. La línea de interpretación para comprender qué se puede encontrar en cada Capital es el reconocimiento de cinco (5) capitales, cada capital tiene categorías y estas categorías tienen variables, a su vez cada capital contiene unos metaproblemas que se manifiestan en problemas específicos. A continuación, se presentan estos capitales en las gráficas *infra*:

3.13.1 Capital humano

Figura 5.

Metaproblema, problemas y manifestaciones del capital humano

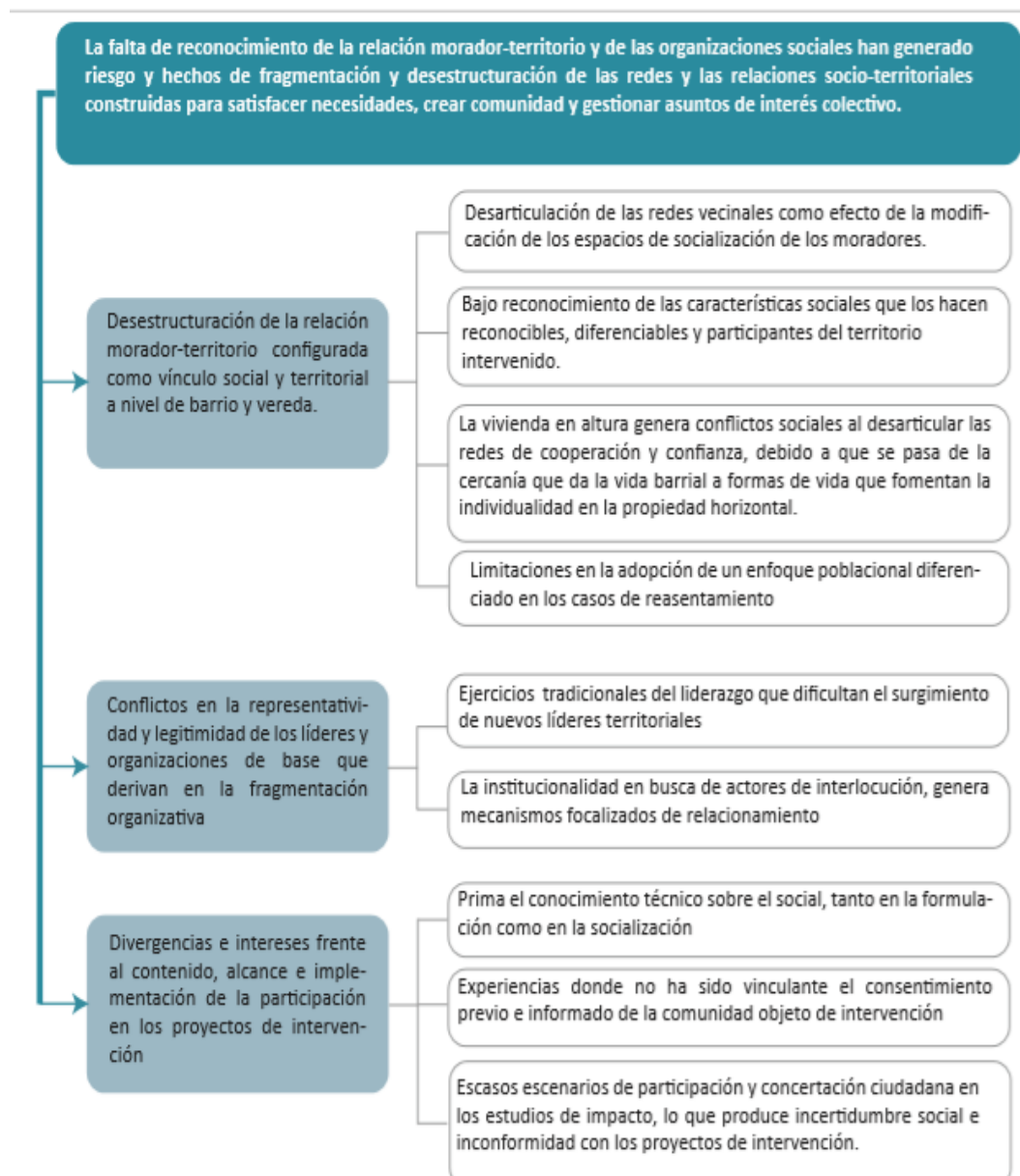


Fuente: Alcaldía de Medellín (2017)

3.13.2 Capital social

Figura 6.

Metaproblema, problemas y manifestaciones del capital social.

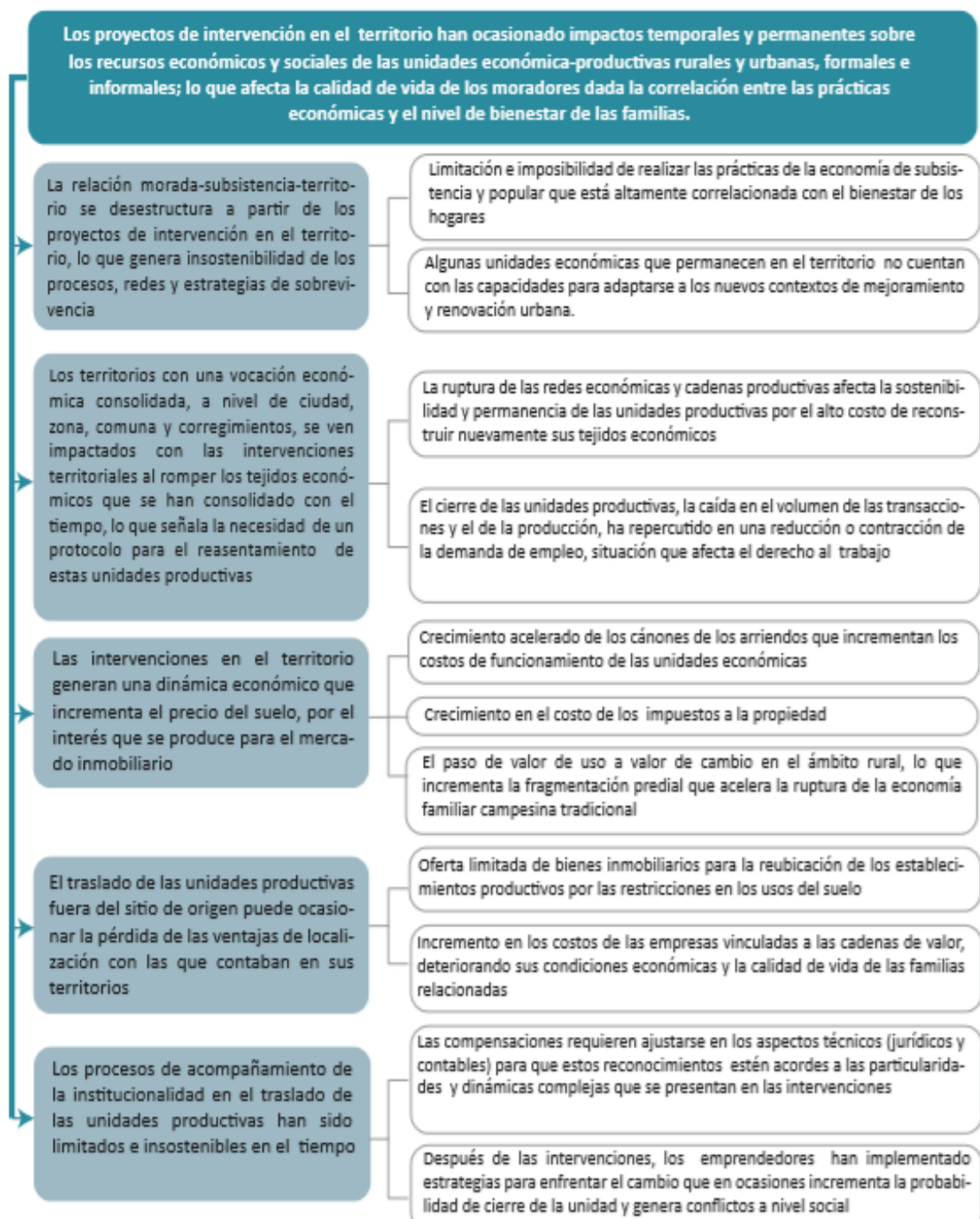


Fuente: Alcaldía de Medellín (2017)

3.13.3 Capital económico

Figura 7.

Metaproblema, problemas y manifestaciones del capital económico

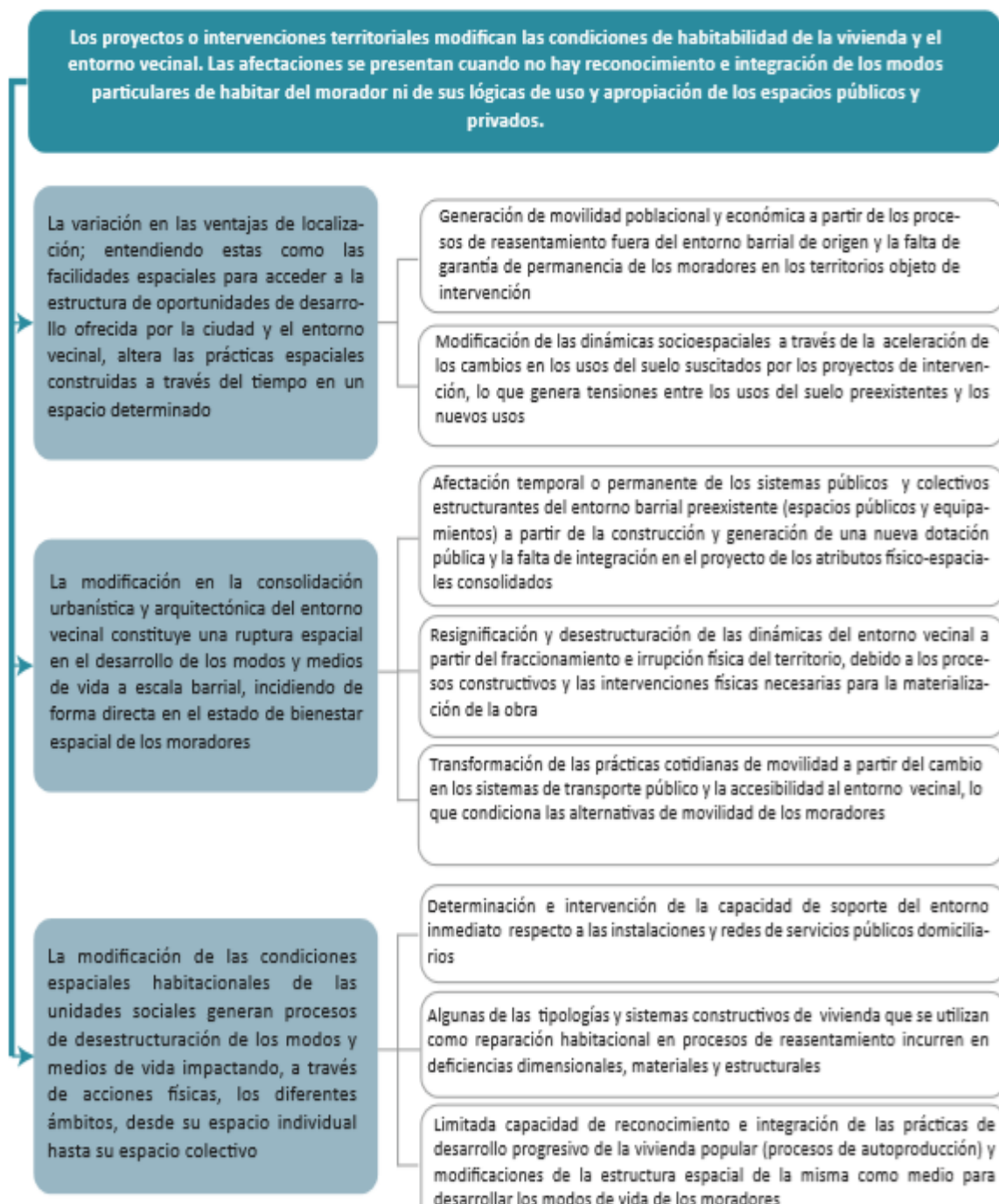


Fuente: Alcaldía de Medellín (2017)

3.13.4 Capital físico-espacial

Figura 8.

Metaproblema, problemas y manifestaciones del capital físico-espacial

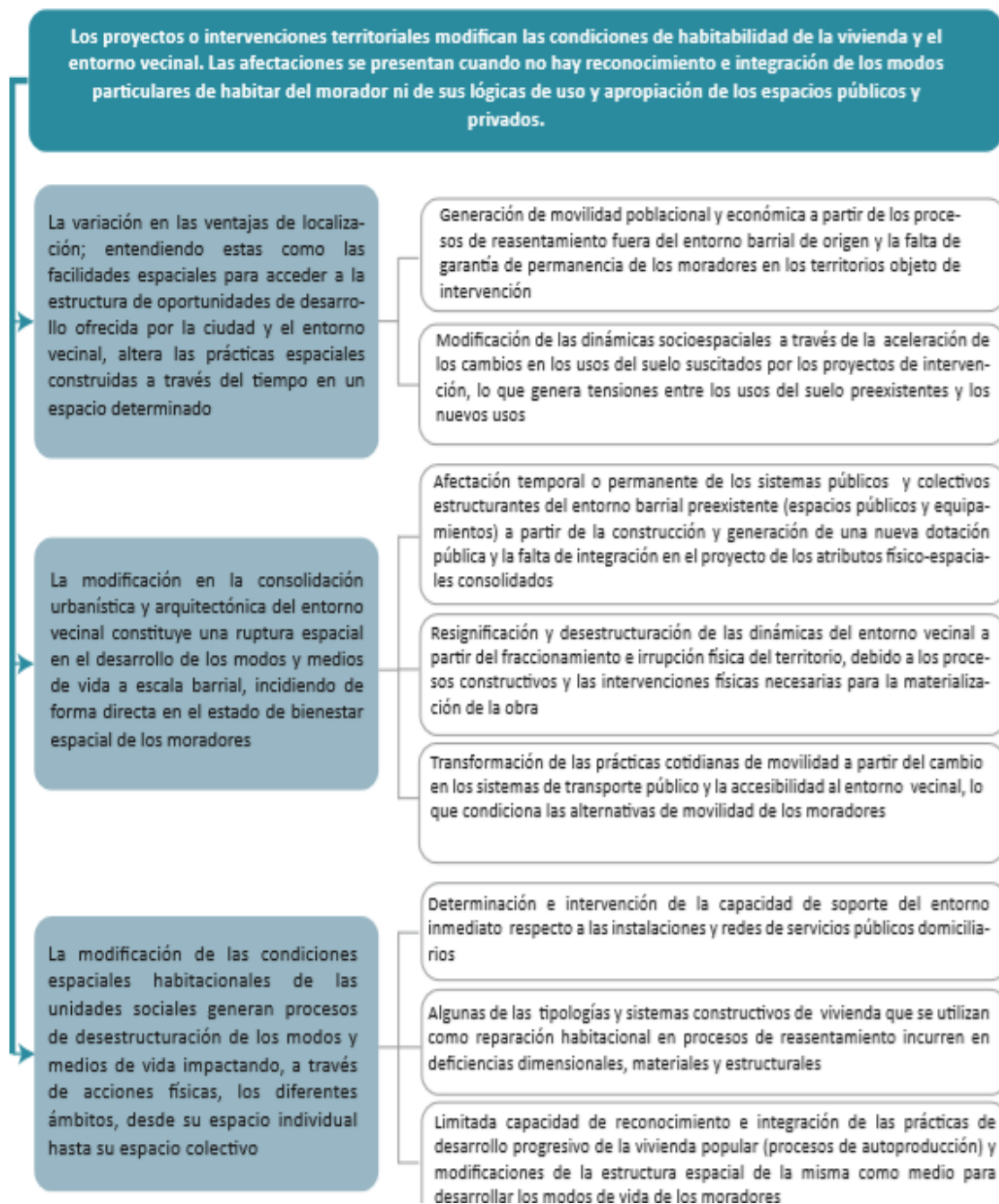


Fuente: Alcaldía de Medellín (2017)

3.13.5 Capital ambiental

Figura 9.

Metaproblema, problemas y manifestaciones del capital ambiental

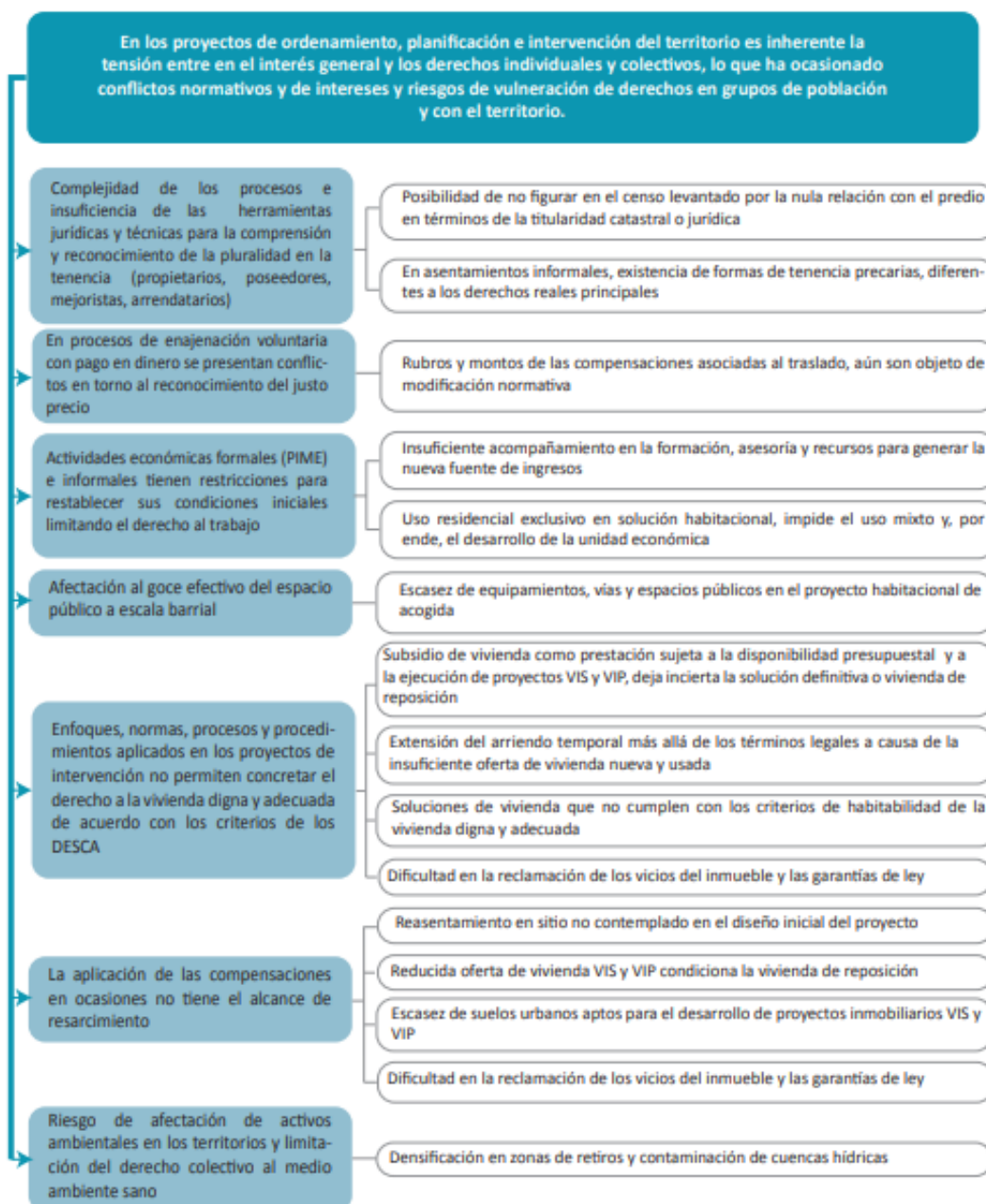


Fuente: Alcaldía de Medellín (2017)

3.13.6 Capital jurídico

Figura 10.

Metaproblema, problemas y manifestaciones del capital jurídico



Fuente: Alcaldía de Medellín (2017)

3.14 Énfasis sobre el capital jurídico

Elegir el capital jurídico para profundizar en su contenido, obedece al matiz de esta investigación, sumado a otras problemáticas como la pluralidad de las formas de tenencia, la posibilidad de concretar una enajenación voluntaria, o la necesidad de activar la expedición de actos administrativo para proceder a una enajenación forzada, comúnmente conocida como expropiación. El capital jurídico se construyó desde las experiencias y escenarios que han marcado los proyectos ejecutados.

No es gratuito que la expropiación como procedimiento jurídico pero con efectos sociales reciba un tratamiento administrativo, la necesidad de celeridad en etapas de proyectos como lo son el estudio de títulos en aras de identificar los titulares del derecho real de dominio, los procedimientos de adquisición predial vía enajenación voluntaria, la expedición de actos administrativos de expropiación, el saneamiento automático de los gravámenes y limitaciones al dominio, siendo algunos de los problemas más reconocidos en la adquisición predial, la descripción del capital jurídico ofrecida por la política se expresa en los siguientes términos:

El conocimiento, la apropiación e interpretación de la normatividad relacionada con los derechos humanos y, en particular, con los derechos que repercuten en la relación con el territorio por parte de las comunidades impactadas, genera conflictos que permiten evidenciar las tensiones en el reconocimiento y ejercicio de tales derechos, lo cual debe contribuir a la negociación equitativa de los intereses, tanto institucionales como particulares, dentro de los límites del interés público y colectivo. De manera concreta el problema del capital jurídico se puede sintetizar planteando que las intervenciones en el territorio pueden afectar el ejercicio de los derechos con relación a los modos y medios de vida. (Alcaldía de Medellín. 2017, p. 96)

Como tensión se expresa la relación entre los derechos del particular y los derechos del colectivo, la expresión constitucional “*el interés público prima sobre el interés particular*”, que es el principal soporte y marco de acción que nos permite pensar en un urbanismo social, donde las cargas públicas aunque necesarias no impliquen en la esfera privada la desarticulación de un proyecto de vida individual y/o familiar, la necesidad de concretar un proyecto público e institucional no puede soportarse en la vulneración de sujetos en concreto sin que existan instrumentos para resarcir los daños y perjuicios generados.

Desde la función pública del urbanismo y el ordenamiento territorial, concretado a través de acciones urbanísticas, en virtud de principios como el interés colectivo, la búsqueda del bien común y la defensa del espacio público, el ente territorial puede intervenir en los territorios y, como parte de ese proceso, queda facultado para imponer cargas a los particulares. No obstante, ante la contingencia de los impactos que conlleva el desarrollo, que pueden generar contextos de vulnerabilidad en diversos grados, se hace visible la contradicción de las orientaciones de la normatividad vigente, en algunos casos, con los principios que orientan el Estado Social de Derecho consagrado en la Constitución Política. **En este sentido, en los proyectos de intervención del territorio es inherente la tensión entre el interés público o social y los derechos de los particulares ubicados en las áreas de influencia.** (Alcaldía de Medellín. 2017, p. 96)

La expropiación es un acto administrativo complejo que involucra diferentes instancias, procesos y actos administrativos conexos que de forma escalonada se van desarrollando desde el momento en que la administración planifica los posibles proyectos, la obras publicas pueden tener diversos puntos de origen, estar consagradas en el plan de desarrollo, ser proyectos de las administraciones anteriores que no se pudieron terminar en el periodo de gobierno vigente,

proyectos que sin estar planificados en el plan de desarrollo se requieren por virtud de una declaratoria de urgencia manifiesta, proyectos de obra pública que se suscitan en virtud de sentencias que deciden sobre acciones populares, obras públicas en virtud de la gestión y mitigación de riesgos y desastres, la necesidad de una obra pública puede ser diversa, no obedecen a un solo tipo de planeación y pueden tener diversas variables en su ejecución como lo son los costos de obra, la gestión de recursos para el cumplimiento de gestión social, los riesgos en materia de contratación por incumplimiento o violación del régimen legal de inhabilidades e incompatibilidades, pero en este conjunto de escenarios es necesario retornar al motivo por el cual la viabilidad de una expropiación se materializa, siendo este el caso de las declaratorias por motivo de utilidad pública consagrada en el artículo cincuenta y ocho (58)⁷⁴ de la Constitución Política.

Las normas que invocan **motivos de utilidad pública o de interés social**, para la provisión de obras de infraestructura, espacios públicos o renovación de áreas urbanas, por ejemplo, permiten acelerar la adquisición de los predios, lo cual, en ocasiones, no posibilita la determinación de los alcances de las intervenciones en los territorios ni los impactos esperados desde el punto de vista de la población. En consecuencia, este tipo de intervenciones, por definición, implican la liberación del suelo y relativizan los derechos establecidos sobre él y, en algunos casos, dejan incierta la permanencia de las

⁷⁴ **ARTICULO 58.** <Artículo modificado por el artículo 1o. del Acto Legislativo 1 de 1999. El nuevo texto es el siguiente:> Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social, la propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad, por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa - administrativa, incluso respecto del precio.

comunidades en el territorio, produciendo conflictos en torno al ejercicio de tales derechos y afectando los modos y medios de vida. (Alcaldía de Medellín, 2017, p. 98)

Otro de los problemas que se identificaron en el capital atañe a la titularidad o la calidad en la que un morador se acredita como propietario, y así se circunscribe a unos derechos y obligaciones.

Por otro lado, los problemas encontrados en este capital se componen de los derechos que se ven comprometidos debido a las intervenciones en el territorio. En primer lugar, en los procesos de adquisición predial, en parte debido a lo que ha sido la tradición del derecho civil, según el cual se asumen los derechos reales y en especial el derecho real de propiedad como los únicos derechos válidamente constituidos sobre los inmuebles, se dificulta el reconocimiento de la pluralidad de formas de la tenencia, lo cual, en principio, puede poner en riesgo el derecho a la vivienda digna de los moradores que no ostenten la calidad de propietarios^{75*}. Al respecto, es importante destacar que el actual régimen municipal de compensaciones, articulado al tema de la vivienda de reposición y al sistema municipal de subsidios de vivienda, procura extender los beneficios en cuanto al acceso a dichos subsidios también a poseedores y dueños de mejoras. Sin embargo, la prueba del derecho sigue siendo una dificultad para quien no es propietario, y en caso de ser imposible probar la relación jurídica con el inmueble se corre el riesgo de quedar por

⁷⁵ *Cita dentro de la cita original (Alcaldía de Medellín, 2017, p. 100): “En cuanto a los enfoques, normativas, procesos y procedimientos que inciden en la garantía del derecho a la vivienda digna y adecuada, según los criterios de los derechos sociales económicos y culturales (DESC) y la aplicación de las compensaciones, a través de la entrega de la vivienda de reposición en los procesos de reasentamiento y reubicación, se ha presentado, algunas veces, una serie de situaciones jurídicas problemáticas que van desde la prolongación del arrendamiento temporal más allá de los términos legales, es decir, superando las vigencias estipuladas de seis meses a un año, pasando por la insuficiente oferta de vivienda nueva y usada para el pago de la vivienda en especie, hasta la dificultad para reclamar por los vicios redhibitorios del inmueble de reposición y las garantías de ley, en razón a la calidad material de algunas de las soluciones de la tipología VIP ofertadas. Esto por cuanto no son los beneficiarios finales quienes directamente pueden adelantar dicho trámite, al ser el operador del subsidio quien obra como intermediario ante la constructora o dueño del proyecto de vivienda, como se ha manifestado en Ciudadela Nuevo Occidente”.

fuera de los censos de los proyectos, pues al menos en proyectos de infraestructura de transporte un requisito, por ejemplo, es la posesión inscrita, quedando excluido el poseedor regular no inscrito o el ocupante de hecho, en el caso de las invasiones sobre bienes fiscales. (Alcaldía de Medellín, 2017, p. 100)

Con los elementos antes esbozados con especial énfasis en el capital jurídico como objeto de estudio y análisis, se ofrecen al lector los elementos de juicio generales para comprender la política pública de protección a moradores como un instrumento de avanzada frente al reconocimiento de los hechos y derechos de los moradores del territorio, precisando que la política pública como instrumento busca encontrar un punto de equilibrio entre los derechos fundamentales, la seguridad jurídica y la actualización normativa de los instrumentos y procedimientos de intervención urbanística.

Con los elementos presentados en el caso de la ciudad de Medellín, es pertinente aclarar que esta ha sido la ciudad que más instrumentos normativos ha desarrollado por fuera del esquema general de indemnizaciones en Colombia, pero ello no significa que sea el único caso por analizar en el tratamiento de los procedimientos de expropiación. Paso seguido se ofrece el caso del Municipio de Chía del departamento de Cundinamarca.

La Política Pública de Protección a Moradores representa el mayor salto cualitativo en enfoque de derechos y regulación procedimental para el actuar de una administración municipal en sus procesos de gestión y adquisición predial, precisando que la política no se reduce solo a este tema en concreto. La política pública en cuestión es una precedente para el país y la región de América Latina en la consolidación de un nuevo derecho urbanístico integral.

3.15 Análisis del caso de chía

El Instituto de Desarrollo, Vivienda y Gestión Territorial de Chía (IDUVI) emitió la Resolución Nro. 037 del 03 de mayo de 2017, a través de la cual fijó criterios para el reconocimiento de indemnizaciones en los proyectos de adquisición predial adelantados por dicha entidad. Este acto administrativo dedicó el artículo 2 a definir las siguientes palabras clave, en aras de su adecuada interpretación: Avalúo comercial⁷⁶; valor comercial del inmueble correspondiente a terreno⁷⁷, construcción y/o cultivos objeto de adquisición; actualización de avalúo⁷⁸; indemnización⁷⁹; daño emergente⁸⁰; lucro cesante⁸¹; proceso de adquisición predial por motivos de utilidad pública e interés social⁸²; beneficiario de la indemnización⁸³.

En el caso de Chía la siguiente tabla condensa el tipo de perjuicio patrimonial reconocido (daño emergente y lucro cesante), qué gastos cubre el factor de reconocimiento, en favor de quién, y bajo qué cuantía.

Tabla 9.

Caso Chía. Reconocimientos indemnizaciones económicas por adquisición de bienes inmuebles: Daño emergente según Resolución 037 de 2017

⁷⁶ “**Avalúo comercial:** Es aquel que incorpora el valor comercial del inmueble (terreno, construcciones y/o cultivos) y/o el valor de las indemnizaciones”.

⁷⁷ “**Valor comercial del inmueble correspondiente a terreno, construcción y/o cultivos objeto de adquisición:** Es el precio más probable por el cual el inmueble se transaría en un mercado en donde el comprador y el vendedor actuarían libremente con el conocimiento de las condiciones físicas y jurídicas que afectan el bien”.

⁷⁸ “**Actualización de avalúo:** Es la realización de un nuevo avalúo comercial después de transcurrido el término de vigencia del anterior”.

⁷⁹ “**Indemnización:** Es el resarcimiento económico que se reconocerá y pagará al beneficiario, en caso de ser procedente, por los perjuicios generados en el proceso de adquisición predial”.

⁸⁰ “**Daño emergente:** Perjuicio o pérdida asociada al proceso de adquisición predial”.

⁸¹ “**Lucro cesante:** Ganancia o provecho dejada de percibir por el término de seis (6) meses como máximo, por los rendimientos reales del inmueble objeto de adquisición”.

⁸² “**Proceso de adquisición predial por motivos de utilidad pública e interés social:** Conjunto de actuaciones administrativas y/o judiciales, en virtud, del cual se logra la transferencia del derecho de dominio a favor de la entidad adquirente, con el propósito de ser destinado a la ejecución y/o desarrollo de proyectos generados en desarrollo del artículo 58 de la Ley 388 de 1997”.

⁸³ “**Beneficiario de la indemnización:** Persona natural o jurídica a favor de quien se reconocerá y pagará la indemnización”.

Tipo de daño emergente	Factores de reconocimiento	¿A quién se le reconoce?	Porcentaje o monto de reconocimiento
Transferencia dominio bien inmueble	Avalúo comercial del bien inmueble (Terreno y construcciones)	Propietario de inmueble o mejora	100% valor arrojado en avalúo oficial
Gastos de notariado, beneficencia y registro	En enajenación voluntaria: Gastos de notariado, beneficencia y registro de la escritura pública de compraventa en favor de entidad adquirente. También cubre gastos de notariado, beneficencia y registro de escritura pública para el levamiento de limitaciones al dominio, si es necesario	Propietario de inmueble o mejora	100% gastos acreditados
	En expropiación administrativa: Gastos de notariado, beneficencia y registro de la escritura pública de compraventa de inmueble de reposición, siempre y cuando el bien expropiado exceda valor tope de vivienda VIP	Propietario de inmueble o mejora	100% gastos acreditados
Gastos de desmonte, embalaje, traslado y montaje de bienes muebles	<p>-Gastos de desinstalación y/o desmonte de bienes muebles, retiro y su embalaje</p> <p>-Gastos de traslado a un lugar del mismo municipio donde esté ubicado el bien inmueble a adquirir.</p> <p>-Gastos de arriendo o bodegaje provisional mientras se adquiere inmueble de reemplazo. Cubre dos traslados: I) Del inmueble objeto de adquisición al inmueble</p>	Propietario de inmueble o mejora	1 S.M.M.L.V.

	arrendado o bodega. II) De éstos al inmueble de reemplazo		
	-Si en el inmueble a adquirir se desarrollaba alguna actividad productiva, entonces cubre gastos de reubicación, montaje y/o instalación de bienes muebles	Propietario de la actividad económica	1 S.M.M.L.V.
Gastos por desconexión servicios públicos domiciliarios	Gastos por el pago de tarifas por desconexión, cancelación definitiva, o traslado de servicios públicos domiciliarios	Propietario de inmueble o mejora	100% gastos acreditados por el beneficiario
Gastos de publicidad	Procede solo cuando el inmueble a adquirir es de uso comercial. Para tal efecto cubre: -Gastos publicitarios ya realizados pero pendientes de ser ejecutados a la fecha de adquisición inmueble (Papelería impresa, publicaciones, propaganda pagada y no realizada, etc.) -Gastos publicitarios para informar nuevo lugar al que se trasladará la actividad comercial	Propietario de la actividad económica	100% valor arrojado por investigación de mercado o encuestas
Gastos por arrendamiento y/o arrendamiento provisional	Cubre gastos de arrendamiento o almacenamiento provisional mientras se adquiere el bien inmueble de reemplazo	Propietario de inmueble o mejora	100% del valor del canon de 1 mes de alquiler
Gastos por adecuación del bien inmueble de reemplazo	Cuando la actividad productiva del bien inmueble a reemplazar cuenta con características especiales, y por ello el propietario debe hacer obras de adecuación en el	Propietario de inmueble o mejora	100% valor presupuesto de obra, investigación de mercado, consultas de información oficial, o

	bien inmueble de reemplazo		consulta personas expertas
Gastos por adecuación de áreas remanentes	Gastos por adecuaciones de áreas construidas remanentes no tenidas en cuenta en el avalúo comercial del bien inmueble objeto de adquisición	Propietario de inmueble o mejora	100% valor presupuesto de obra, investigación de mercado, consultas de información oficial, o consulta personas expertas
Perjuicios derivados por terminación de contratos	Cobertura solo en enajenación voluntaria, con ocasión de los pagos que debe realizar el propietario en favor de terceros, por concepto de sanciones o indemnizaciones derivadas de terminación anticipada de contratos de arrendamiento o aparcería, que recaían sobre el bien inmueble de adquisición.	Propietario de inmueble o mejora	100% valor acordado en los respectivos contratos
Fuente: Elaboración propia a partir de la Resolución 037 de 2017			

Tabla 10.

Caso Chía. Reconocimientos indemnizaciones económicas por adquisición de bienes inmuebles: Lucro cesante según Resolución 037 de 2017

Tipo de lucro cesante	Factores de reconocimiento	¿A quién se le reconoce?	Porcentaje o monto de reconocimiento
Pérdida de utilidad por contratos que dependen del	Cubre utilidades que los beneficiarios dejan de percibir por concepto de contratos con terceros (arrendamiento o	Propietario del bien inmueble	El valor de las utilidades es el resultado de descontar los ingresos derivados del contrato menos los costos

inmueble objeto de adquisición	aparcería), respecto a alguna parte o totalidad del inmueble.		(Impuestos, mantenimiento, administración, servicios públicos, etc.)
Pérdida de utilidad por otras actividades económicas	Cubre actividades económicas distintas a contratos con terceros.	Propietario del bien inmueble	100% del valor de ingresos acreditados, hasta máximo 6 meses.

Fuente: elaboración propia a partir de la Resolución 037 de 2017

Del caso en concreto del Municipio de Chía (Cundinamarca) podremos concluir tres premisas. Mediante la Resolución Nro. 037 del 03 de mayo de 2017, se emplea un instrumento normativo particular para regular los procesos de expropiación adelantados por el Instituto de Desarrollo, Vivienda y Gestión Territorial de Chía (IDUVI). En especial, se fijan criterios para el reconocimiento de indemnizaciones. En algunos casos similares a los mencionados en Medellín, como los gastos de traslado y desplazamiento, o la compensación por lucro cesante en las actividades comerciales formales impactadas. Partiendo de los conceptos transversales al asunto en cuestión: el lucro cesante y el daño emergente.

Primero, a partir de los conceptos (lucro cesante y daño emergente) se abordan criterios más específicos en aras de analizar y valorar por parte de la administración pública lo que debe ser reconocido y que no debe ser reconocido al sujeto en concreto. Características que permiten diferenciar el tratamiento para los impactos a los habitantes, casos como los moradores de una vivienda destinada a vivienda familiar, vivienda familiar y simultáneamente destinada como local comercial, locales comerciales, siendo estos ejemplos de la destinación de los inmuebles, sus moradores y el contexto social y económico. Se puede decir que los costos para los impactos al comerciante no formal que al formal serán diferenciados. Segundo, se recapitulan algunos conceptos reconocidos en la resolución del IDUVI⁸⁴.

⁸⁴ (Gastos de notariado, beneficencia y registro de la escritura pública de compraventa en favor de entidad adquirente, Gastos de desinstalación y/o desmonte de bienes muebles, retiro y su embalaje, Gastos de traslado a un lugar del mismo municipio donde esté ubicado el bien inmueble a adquirir, Gastos de arriendo o bodegaje provisional mientras

Los dos puntos anteriores permiten que exista un estándar mínimo de derechos sobre los cuales se soporta el establecimiento de indemnización económica por expropiación, ofrece la claridad y seguridad jurídica que demandan las partes (morador- administración pública) para la implementación del procedimiento y el reconocimiento de los derechos.

Un parámetro necesario de recalcar es que la seguridad jurídica como principio deriva para el interés general en un mayor control y trazabilidad al presupuesto y los recursos públicos. Identificar con antelación qué derechos se reconocen y bajo qué parámetros permite que se haga mayor vigilancia de los proyectos en los cuales deben asumir factores diferenciales según el contexto del inmueble y sus moradores, especialmente cuánto se reconoce y cuánto se paga.

3.16 Análisis del caso de Bogotá

La Empresa Metro de Bogotá S.A. emitió la Resolución Nro. 189 del 12 de diciembre de 2019, con la cual adoptó la Política de Reasentamiento y de Gestión Social para el proyecto Primera Línea del Metro de Bogotá. El reasentamiento referido es el resultado de la ejecución de proyectos de obra pública, tal como ocurre con la construcción de ese medio masivo de transporte en el distrito capital.

En ese contexto, el artículo 7 de la resolución citada indicó que los factores y reconocimientos económicos por expropiación están enunciados en el anexo Nro. 2, el cual

se adquiere inmueble de reemplazo, Gastos por el pago de tarifas por desconexión, cancelación definitiva, o traslado de servicios públicos domiciliarios, Gastos publicitarios ya realizados pero pendientes de ser ejecutados a la fecha de adquisición inmueble (Papelería impresa, publicaciones, propaganda pagada y no realizada, Gastos publicitarios para informar nuevo lugar al que se trasladará la actividad comercial, gastos de arrendamiento o almacenamiento provisional mientras se adquiere el bien inmueble de reemplazo, obras de adecuación en el bien inmueble de reemplazo si contaba con características particulares, Gastos por adecuaciones de áreas construidas remanentes no tenidas en cuenta en el avalúo comercial del bien inmueble objeto de adquisición, Cobertura en casos de enajenación voluntaria, con ocasión de los pagos que debe realizar el propietario en favor de terceros, por concepto de sanciones o indemnizaciones derivadas de terminación anticipada de contratos de arrendamiento o aparcería, que recaían sobre el bien inmueble de adquisición, Utilidades que los beneficiarios dejan de percibir por concepto de contratos con terceros (arrendamiento o aparcería), respecto a alguna parte o totalidad del inmueble.

advierte que los factores de reconocimientos económicos enunciados en ese documento son enunciativos, y no excluyen otros conceptos que acrediten los beneficiarios, en el marco de los estándares internacionales sobre reasentamientos involuntarios.

Después de esa precisión, y para todos sus efectos el anexo define estas categorías:

Adquisición por motivos de utilidad pública o interés social, afectación, área construida, área de influencia del proyecto, avalúo comercial, indemnización, daño emergente, lucro cesante, costo de reposición, censo de población, contrato de promesa de compraventa, depreciación, diagnóstico socioeconómico, enajenación voluntaria, entidad adquirente, escritura pública de compraventa, expropiación, gestión predial, grupos vulnerables, impacto, inmueble o predio, levantamiento topográfico, mejora, ocupante de espacio público, oferta de compra, reasentamiento, reconocimientos económicos, tenencia, unidad habitacional, unidad social, unidad social económica, unidad social hogar, unidad social institucional, valor comercial del inmueble (terreno y construcción), vivienda de interés social prioritario, vulnerabilidad, y zona de reserva⁸⁵. En la tabla infra hay una síntesis de los criterios de reconocimiento económicos

⁸⁵“**Adquisición por motivos de utilidad pública o interés social:** proceso conducente a obtener la titularidad y la disponibilidad de los predios a favor de una entidad pública por motivos de utilidad pública conforme al marco normativo de las Leyes 9 de 1989, 388 de 1997 y 1682 de 2013”.

“**Afectación:** es una restricción impuesta a uno o más inmuebles específicos, que limita o impide la obtención de licencias urbanísticas el cual se trata en el capítulo XI –Licencias y Sanciones Urbanísticas, de la Ley 388 de 1997, por causa de la construcción o ampliación de una obra pública o por razón de protección o ambiental e impide una vez registrada en el folio de matrícula inmobiliaria su enajenación”.

“**Área construida:** superficie contenida entre los muros perimetrales de una edificación, la cual está cubierta (bajo techo)”.

“**Área de influencia del proyecto:** territorio en el que se manifiestan los impactos que el Proyecto pueda generar durante las etapas de pre-construcción, construcción y operación”.

“**Avalúo comercial:** informe técnico que contiene el valor del inmueble (terreno, construcciones, mejoras, anexos y/o cultivos) en términos comerciales en un momento determinado, de acuerdo con sus características físicas, su uso y aprovechamiento potencial. Además, incluirán el valor de las indemnizaciones o compensaciones que fueran del caso realizar por afectar el patrimonio de los particulares. Para la estimación del valor de los inmuebles y las indemnizaciones a que haya lugar se atenderán requisitos descritos en la Ley 1682 de 2013, Ley 1882 de 2018 y en las Resoluciones 898 y 1044 de 2014 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi-IGAC.

El avalúo comercial tendrá vigencia de un (1) año, contado desde la fecha de su comunicación a la EMB S.A. o desde aquella en que fue decidida y notificada su revisión y/o impugnación”.

“**Indemnización:** es el resarcimiento económico que se reconocerá y pagará al propietario o poseedor regular inscrito del derecho de dominio o poseedor inscrito, en caso de ser procedente, por los perjuicios generados en el proceso de adquisición predial (...).”

“**Daño emergente:** perjuicio o pérdida asociada al proceso de adquisición predial”.

“**Lucro cesante:** ganancia o provecho dejada de percibir por el término de 6 meses como máximo, por los rendimientos reales del inmueble objeto de adquisición”.

“**Costo de reposición:** Tratándose de tierras situadas en zonas urbanas, es el valor de mercado con anterioridad al desplazamiento, de tierra de igual tamaño y uso, con instalaciones y servicios públicos de infraestructura similares o mejores, ubicadas en las proximidades de las tierras afectadas, más el costo de cualesquiera impuestos de registro o transferencia. Este valor será estimado a través de la aplicación de metodologías avaluatorias de comparación o de mercado, en concordancia con la OP 4.12 del Banco Mundial (...).”

“**Censo de población:** proceso metodológico de recolección, compilación y sistematización de la información (espacial, física, demográfica, económica, psicosocial y cultural) de la población residente o que adelanta alguna actividad económica en los predios que se requieren para la construcción de la Primera Línea del Metro de Bogotá, los cuales serán objeto de adquisición”.

“**Contrato de promesa de compraventa:** acuerdo de voluntades entre la entidad adquirente (para el caso Empresa Metro de Bogotá S.A.) y el propietario y/o poseedor inscrito mediante el cual se obligan a hacer algo: una parte a vender y la otra a compra. Se concreta el proceso de enajenación voluntaria del predio que ocupa, de acuerdo con lo establecido en la oferta de compra y esta obligación se entiende cumplida cuando se celebra el contrato definitivo que concreta el negocio prometido, que en este caso es la escritura pública de compraventa y la entrega del inmueble”.

“**Depreciación:** es la disminución en el valor de mercado de un bien o disminución en el valor de un activo para su propietario como consecuencia del paso del tiempo. El uso, el desgaste y las mejoras que existen en el mercado hacen que los bienes tangibles vayan paulatinamente perdiendo el precio al que pueden ser vendidos o comprados”.

“**Diagnóstico socioeconómico:** es el documento que contiene el procesamiento y análisis de la información espacial, física, demográfica, económica, psicosocial y cultural de las unidades sociales localizadas en el área de influencia del proyecto, específicamente aquellas que serán sujeto de reasentamiento”.

“**Enajenación voluntaria:** etapa del proceso de adquisición predial por motivos de utilidad pública e interés social, en virtud de la cual, previo acuerdo de voluntades, se logra la transferencia del respectivo bien mediante la suscripción de un contrato de compraventa por escritura pública debidamente registrada”.

“**Entidad adquirente:** persona de derecho público o su delegatario, según sea el caso, encargada de adelantar el proceso de adquisición predial por motivos de utilidad pública e interés social”.

“**Escritura pública de compraventa:** instrumento que contiene declaraciones emitidas ante el notario público, con los requisitos previstos en la ley, mediante la cual se perfecciona el proceso de adquisición predial por enajenación voluntaria. Esta debe ser inscrita en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos”.

“**Expropiación:** etapa del proceso de adquisición predial por motivos de utilidad pública e interés social que se utiliza cuando no se logra acuerdo formal para la enajenación voluntaria, en los términos y condiciones previstos en la Ley 1682 de 2013, o cuando este es incumplido por el promitente vendedor”.

“**Gestión predial:** realización de actividades y trámites conducentes a la adquisición de un inmueble. Las actividades principales que se realizan son: identificación física y cartográfica del inmueble a través de un levantamiento topográfico y sus características, identificación del titular del dominio a través de un estudio de títulos, estimación del valor a través de un avalúo comercial, elaboración de oferta de compra y, transferencia de título de propiedad a favor de entidad adquirente”.

“**Grupos vulnerables:** comprenden a las personas que, en razón del género, extracción étnica, edad, discapacidad física o mental, situación económica desventajosa o condición social pueden ser afectadas de manera más dispar por el desplazamiento y que pueden ver limitada su capacidad de efectuar reclamos o aprovechar la asistencia para el reasentamiento y los beneficios de desarrollo relacionados”.

“**Impacto:** cambios o alteraciones causados por el proyecto a las condiciones socioeconómicas y culturales iniciales de las unidades sociales (antes del proyecto), en relación con su condición final (después del proyecto). Los impactos se catalogan como positivos y negativos dependiendo si las condiciones iniciales mejoran o por el contrario se produce un daño”.

“**Inmueble o predio:** Es un inmueble con o sin construcciones y/o edificaciones, pertenecientes a personas naturales o jurídicas. El predio mantiene su unidad, aunque esté atravesado por corrientes de agua pública”.

“**Levantamiento topográfico:** delimitación cartográfica de un predio (altimétrica y planimetría), que contiene la verificación de los linderos, área y demás especificaciones jurídicas y técnicas existentes”.

“**Mejora:** constituye uno o más atributos adicionales al terreno que le agregan valor al bien inmueble como producto de una intervención antrópica, entre las que se consideran cultivos, construcciones, sistemas de riego, pozos, entre otras”.

“**Ocupante de espacio público:** en el marco del proyecto Metro de Bogotá, se entenderá como aquellos vendedores que se dediquen voluntariamente al comercio informal de bienes o servicios en el espacio público, como medio básico de subsistencia”.

“**Oferta de compra:** es el acto administrativo a través del cual se ofrece al propietario o poseedor inscrito, la adquisición de los derechos reales que éstos ostentan sobre el inmueble (...)”

“**Reasentamiento:** es un proceso metodológico, integral y planificado que acompaña, asesora y apoya a la población sujeto de desplazamiento involuntario para restablecer y mejorar los niveles de vida que tenían antes del desplazamiento”.

“**Reconocimientos económicos:** beneficio o aporte económico que hace la entidad a cargo del proyecto a las unidades sociales afectadas por el desarrollo de un proyecto de infraestructura o inmobiliario de iniciativa pública declarado de utilidad pública o interés social, el cual tiene por objeto minimizar los impactos socioeconómicos generados por el desplazamiento, con especial atención en aquellas unidades sociales más vulnerables. El reconocimiento económico tiene carácter mitigatorio, más no indemnizatorio y se aplica de acuerdo con los impactos identificados (...)”

“**Tenencia:** se refiere a la forma en que una unidad social ocupa o posee un inmueble”. Se divide en propietario, poseedor (regular, irregular, inscrito, no inscrito), usufructuario, tenedor, arrendatario, arrendador, subarrendador, subarrendatario.

“**Unidad habitacional:** recinto destinado para vivienda, el cual tiene un acceso independiente desde la vía pública o las zonas comunes del conjunto multifamiliar, cocina, lavadero y baño con sanitario”.

“**Unidad social:** se entiende por Unidad Social las personas naturales o jurídicas, con vínculos o no de consanguinidad que guardan relación de dependencia legal, física o económica respecto del inmueble requerido para la construcción de las obras del Sistema de Transporte. Es la unidad básica de medida de los estudios sociales para la adquisición de predios.

Las Unidades Sociales pueden ser clasificadas por tenencia (propietario, arrendatario, usufructuario, tenedor y ocupante), uso (residencial, industrial, comercial y servicio) y residencia (si habita o no en el inmueble). Es un inmueble puede habitar más de una unidad social”.

“**Unidad Social Económica:** persona o grupo de personas, natural o jurídica, que usan la totalidad o parte del espacio de un predio para percibir una renta por arriendo o para el desarrollo de una actividad económica de carácter formal o informal”. Las unidades sociales económicas pueden ser: Unidad Social Económica, Unidad Social Económica Rentista, Unidad Social Económica Arrendataria, Unidad Social Socioeconómica.

“**Unidad Social Hogar:** es la persona o grupo de personas, parientes o no, que ocupan la totalidad o parte de una vivienda; atienden necesidades básicas, con cargo a un presupuesto común y generalmente comparten las comidas (...)”.

“**Unidad Social Institucional:** institución de carácter nacional o distrital, pública o privada, que ocupa o desarrolla su actividad en el predio”.

“**Valor comercial del inmueble (terreno y construcción):** es el precio más probable por el cual el inmueble se transaría en un mercado donde el comprador y el vendedor actuarían libremente, con el conocimiento de las condiciones físicas y jurídicas que afectan el bien”.

“**Vivienda de interés social prioritario:** es aquella vivienda de interés social cuyo valor máximo es de 70 salarios mínimos mensuales legales vigentes –SMMLV”.

“**Vulnerabilidad:** hace referencia a la susceptibilidad o fragilidad física, económica, social, ambiental o institucional que tiene una comunidad o unidad social, de ser afectada o de sufrir efectos adversos en caso de que evento físico natural o causado por la actividad humana se presente”.

“**Zona de reserva:** área del territorio Distrital que de conformidad con este Plan de Ordenamiento o con cualquiera de los instrumentos que lo desarrollen, sean necesarias para la localización y futura construcción de obras del sistema vial principal de la ciudad, de redes matrices de servicios públicos, de equipamientos colectivos de escala urbana y, en general de las obras públicas para la ejecución de programas o proyectos con inversión pública, o para protección ambiental, a fin de que sean tenidas en cuenta para la imposición oportuna de las respectivas afectaciones”.

para la gestión predial de la Primera Línea del Metro de Bogotá, sus coberturas, en favor de quién se realiza el pago, y la forma de cuantificarlos.

Tabla 11.

Caso Bogotá. Reconocimientos indemnizaciones económicas por adquisición de bienes inmuebles: Daño emergente según GS-DR-003 Anexo 2. (Descripción de los factores de reconocimiento económico aplicables al proyecto Primera Línea de Metro de Bogotá y reglas para su aplicación) de la Resolución 189 de 2018

Tipo de daño emergente	Factores de reconocimiento	¿A quién se le reconoce?	Porcentaje o monto de reconocimiento
Transferencia dominio bien inmueble	Avalúo comercial del bien inmueble (Terreno y construcciones)	Propietario de inmueble	100% valor arrojado en avalúo oficial
	-Gastos de escrituración asumidos por unidades sociales, respecto de la transferencia de dominio	Unidad social hogar, unidad social económica, o unidad social socioeconómica	100% valor gastos acreditados
Factor por trámites	-Gastos de escrituración del inmueble de reposición	Unidad social hogar, unidad social económica, social socioeconómica cuya tenencia sea de propietarios o poseedores (inscritos y no inscritos)	100% valor gastos acreditados
Factor por mudanza	Gastos derivados del traslado de los bienes muebles del beneficiario. Cubre:	Unidad social hogar, unidad social económica, unidad social socioeconómica con cualquier	De acuerdo a investigación de mercado

	<p>-Desinstalación y/o desmonte de bienes muebles, retiro y embalaje</p> <p>-Gastos de traslado definitivo de bienes muebles al lugar del bien inmueble de reemplazo</p> <p>-Gastos traslado provisionales de bienes muebles al lugar del bien inmueble arrendado o bodega, mientras se adquiere el inmueble de reemplazo.</p> <p>-En caso de afectaciones parciales, traslado provisional de bienes muebles a un inmueble arrendado o bodega y su posterior retorno, mientras dura adecuación del área remanente</p>	<p>tipo de tenencia diferente a propietario o poseedor inscrito</p>	
Factor por autorrelocalización de arrendatarios	Cubre gastos de desplazamiento y reubicación de arrendatarios y subarrendatarios	Arrendatario y subarrendatario	<p>Valor equivalente al pago de 3 meses de canon de arrendamiento. Mínimo 1 S.M.M.L.V.</p>
Factor por desconexión de servicios públicos domiciliarios	Cubre el pago de tarifas por desconexión, cancelación definitiva, traslado, de cada uno de los servicios públicos domiciliarios del inmueble objeto de adquisición	Unidad social hogar y unidad social socioeconómica cuya tenencia sea de poseedor no inscrito	100% gastos incurridos y acreditados
Factor por impuesto predial	Cubre una parte del pago del impuesto predial unificado	Propietario, poseedor inscrito, o poseedores no inscritos	<p>Corresponde al valor del impuesto predial del inmueble, así: Primer trimestre el 75% Segundo trimestre el 50%</p>

Factor por avalúo comercial de construcciones	Avalúo comercial de las construcciones o mejoras realizadas por poseedores no inscritos	Poseedor no inscrito	Primer trimestre el 75% Tercer trimestre el 25% Cuarto trimestre el 0% Corresponde al 100% del avalúo comercial de la construcción o mejora, sin incluir el valor del terreno Valor necesario para cubrir la diferencia entre valor del avalúo del inmueble objeto de adquisición y el monto de la VIS vigente (70 S.M.M.L.V.)
Factor por reposición de vivienda	Cubre lo necesario para garantizar que las unidades sociales adquieran VIS	Propietario, poseedor (inscrito o no)	Valor de la depreciación acumulada, establecida en el avalúo comercial del bien inmueble
Factor por depreciación de los bienes inmuebles	Reconoce la pérdida de valor de las construcciones por la depreciación acumulada, con el fin de compensar y mitigar impactos propios del costo de reposición	Propietario y poseedor inscrito	

Fuente: elaboración propia a partir de la Resolución 189 de 2018

Caso Bogotá. Reconocimientos indemnizaciones económicas por adquisición de bienes inmuebles: Lucro cesante según GS-DR-003 Anexo 2. (Descripción de los factores de reconocimiento económico aplicables al proyecto Primera Línea de Metro de Bogotá y reglas para su aplicación) de la Resolución 189 de 2018

Tabla 12.

Caso Bogotá

Tipo de lucro cesante	Factores de reconocimiento	¿A quién se le reconoce?	Porcentaje o monto de reconocimiento
	Dirigido a unidades sociales que derivan un ingreso del inmueble afectado, garantizando que el ingreso perdure por un periodo de tiempo, de la siguiente forma:		
	Factor por pérdida o traslado de actividad productiva	Poseedor no inscrito, arrendatario, subarrendatario, otros tipos de tenencia	100% del valor de utilidad neta mensual promedio del último año fiscal de la actividad productiva demostrada
Factor por pérdida y/o traslado de actividad económica	Factor por renta	Unidad social económica o socioeconómica cuya tenencia es de poseedor no inscrito y arrendatario que a su vez es subarrendador	100% del valor del ingreso derivado del contrato suscrito entre las partes, precisando que el indemnizado será el propietario del inmueble garantizando los derechos al arrendatario para su desplazamiento o por la terminación anticipada del contrato en caso de no llegar a un mutuo acuerdo sobre la terminación del contrato.

Fuente: elaboración propia con base en la Resolución 189 de 2018

Aquí debemos resaltar que, mientras en Medellín hay una reglamentación general frente a la materia (Decreto 1091 DE 2017), en Bogotá y Chía solo se cuenta con reglamentación parcial. En la primera aplicable solo a la gestión predial de la Primera Línea del Metro de Bogotá (Resolución 189 de 2018), en la segunda destinada solo a la actividad adelantada por el IDUVI (Resolución 037 de 2017).

El caso de Bogotá, en lo que respecta al reconocimiento económico aplicable al proyecto de la Primera Línea de Metro, representa para la nación un reto de dimensiones aun difíciles de cuantificar. Este hace parte de un proyecto con una historia de más de 50 años de planificación y choques de visiones administrativas y políticas, donde los planes de gestión y adquisición predial hacen parte de una de las diversas problemáticas sociales en cuestión. Como en todo proyecto de

obra pública, las condiciones de tiempo, modo y lugar marcan profundas diferencias. No es lo mismo construir la segunda línea del Metro de Medellín, denominada línea de la 80, que construir la primera línea de metro según la topografía y disponibilidad de lotes en Bogotá, la capacidad económica del distrito, el tipo de población afectada, el tipo de predios que deben ser adquiridos para posterior demolición de ser el caso. Entre otras diferencias, permiten reconocer que cada proyecto inmobiliario carga con su propia complejidad jurídica y económica.

El caso de Bogotá hace parte de los proyectos de gran impacto, y de importancia estratégica para la nación, al igual que la segunda línea del metro de la 80 en Medellín, el proyecto Hidroituango, el túnel de la línea, etc. Sin embargo, son proyectos de alto impacto que afectan sistemas integrales con su consolidación urbanística. Sus efectos alcanzan no solo a moradores. También representan impactos ambientales, sociales, culturales, políticos, etc. Entre más se aspira a consolidar una nación en proceso de modernización, más se requiere profundizar un amplio enfoque de derechos, y garantizar la participación ciudadana para concretar la voluntad política de implementación de una visión de la ciudad.

Por último, no se puede perder de vista que la expropiación es tan solo un eslabón en la cadena administrativa que permite la materialización de los proyectos de consolidación urbana. En todo caso, la aplicación de este instrumento debe garantizar el respeto de los derechos de los moradores, a partir de la aplicación de criterios económicos previos, claros y razonables para el establecimiento de indemnizaciones económicas en la adquisición de bienes inmuebles en proyectos estatales de obra pública, para que se configure el pago del justo precio.

Conclusiones

A menudo, se presentan diversos conflictos en el marco de la adquisición de bienes inmuebles para proyectos estatales de obra pública. La entidad estatal debe desplegar su

actuación de gestión predial con premura en aras de garantizar el interés general, mientras que el ciudadano hará todo lo que esté a su alcance para que durante el procedimiento expropiatorio no se le vulneren sus derechos convencional y constitucionalmente protegidos. Para este último es claro que no puede oponerse a ser expropiado, aunque sí discutir el quantum indemnizatorio. Pero los ciudadanos solo conocen el precio de sus bienes cuando van a transferir el derecho de dominio. En palabras de Antonio Azuela (2013), “[...] dejando de lado el valor simbólico de las cosas, lo que está en juego en la expropiación es, primero que nada, dinero [...]” (p. 1). Es decir, puede afirmarse que en la mayoría de los casos las controversias son de carácter económico, cuáles perjuicios se reconocen y bajo qué monto, a quién y durante cuánto tiempo, etc. Además, una vez fijado el valor de las indemnizaciones económicas en la adquisición de bienes inmuebles en proyectos estatales de obra pública, puede surgir el debate si este debe pagarse en un solo momento, o si se puede diferir en el tiempo sin afectar derechos como la vivienda y dignidad humana del morador implicado.

La pregunta que motivó esta investigación fue: ¿Cuáles son los criterios jurídicos para el reconocimiento del justo monto indemnizatorio en la expropiación de bienes inmuebles? Se partió de la hipótesis de que sí existían tales criterios, pero estos no eran unificados a nivel nacional.

De acuerdo con el *Capítulo I (Conceptos generales del derecho urbanístico)*, la garantía de la propiedad privada es un derecho preponderante en la tradición jurídica romano-germánica. Si bien en sus orígenes se consideraba el ejercicio absoluto e ilimitado de su titular, con el tiempo surgieron algunos límites, como el respeto del derecho ajeno, la función social y ecológica de la propiedad, etc. Entre otras razones, por la necesidad imperiosa de suplir las crecientes necesidades de la población migrante de entornos rurales a escenarios urbanos, como

lo afirma Giraldo (2007): “*Las ciudades son hoy el hábitat más representativo del ser humano*”.

Por tanto, debido a este fenómeno social se ha requerido la promulgación de distintos instrumentos del derecho urbanístico, en especial en lo concerniente a la gestión predial para proveer infraestructura social y/o de transporte, u otros tipos de equipamientos locativos. La expropiación surge entonces como mecanismo necesario para sacar adelante los distintos proyectos de obra pública, impidiendo que el interés particular del propietario y/o morador prevalezca respecto del interés nacional, sin desconocer los derechos subjetivos del primero.

En el *Capítulo II*, de la mano de Cruz, Mendoza y Sánchez (2013)⁸⁶, consideramos como esenciales los siguientes seis (6) elementos de la expropiación, ya sea administrativa o judicial:

1) El sujeto activo de la expropiación; 2) El objeto a expropiar (Bienes muebles, inmuebles, empresas y otros bienes); 3) El sujeto pasivo de la expropiación (Propietarios y otros moradores, sujetos de especial protección constitucional); 4) Las razones de la expropiación; 5) El procedimiento administrativo y judicial (Enajenación voluntaria y enajenación forzosa); 6) La indemnización por expropiación.

De la propuesta de análisis se deriva la amplitud de elementos que integran la expropiación. Sin bien frecuentemente se presentan conflictos sobre el *quantum* de la indemnización por expropiación (sexto elemento), también pueden ocurrir con los demás. Por ejemplo, si se reconocen o no indemnizaciones económicas a moradores distintos al propietario (segundo elemento), o si en el caso concreto se observó el debido proceso (quinto elemento), etc.

Toda vez que el sexto elemento (indemnización por expropiación) es una de las categorías de análisis de este trabajo, entonces se ahondó en él de acuerdo con los estándares

⁸⁶ 1) Los motivos de utilidad pública o interés social. 2) El bien expropiable (Elemento objetivo). 3) Los sujetos de la expropiación (Elemento subjetivo, expropiante y expropiado). 4) Procedimiento expropiatorio (Aspecto formal). 5) Indemnización por expropiación (Elemento material de garantía). 6) Acto administrativo o sentencia judicial.

establecidos en la jurisprudencia constitucional y administrativa (Capítulo II. Estándar jurídico de la jurisprudencia constitucional y administrativa en materia de indemnizaciones económicas en la adquisición de bienes inmuebles en proyectos estatales de obra pública).

Para la Corte Constitucional la justa indemnización por expropiación: 1) excede la mera tasación del valor del bien expropiado, sin convertirse en una reparación integral (Maldonado y Peña, 2013), pues solo comprende perjuicios materiales de daño emergente y lucro cesante. 2) puede tener una función reparatoria, compensatoria, restitutiva o restauradora, de acuerdo con las circunstancias particulares del morador afectado.

La función es reparatoria cuando cubre el daño emergente y el lucro cesante causado por el procedimiento de gestión predial, porque pretende restablecer el equilibrio de las cargas públicas que se quebró por el ejercicio de esa facultad estatal.

En la ponderación de intereses generales y particulares, la función es compensatoria cuando no se reparan todas las lesiones o afectaciones que se le generan al sujeto pasivo. Por su parte, de forma excepcional procede la función restitutiva o restauradora cuando los afectados son sujetos de especial protección constitucional, incluyendo reconocimiento del daño emergente, lucro cesante y el pago de otros perjuicios causados con la cesión del predio (Corte Constitucional, C-750 de 2015).

A la luz de la jurisprudencia del Consejo de Estado, se concluye que en la mayoría de los casos el quid del asunto obedeció a discrepancias sobre el quantum indemnizatorio. Por lo general, los avalúos oficiales estaban por debajo de los avalúos externos contratados por los propietarios y/o moradores afectados por el procedimiento de expropiación. Existían serias diferencias sobre los métodos valuatorios aplicados, los criterios y/o factores de reconocimiento, y la corrección material de los avalúos.

El órgano de cierre de lo contencioso administrativo aborda la indemnización por expropiación a partir de los criterios generales de daño emergente y lucro cesante, sin considerar en detalle los distintos criterios y/o factores dentro de cada uno de ellos. Aplican las normas del orden nacional, sin estimar las normas territoriales específicas que se han expedido sobre la materia (Como la PPPMAEP en el caso del Municipio de Medellín, la Resolución Nro. 037 del 03 de mayo de 2017 del IDUVI en el caso del Municipio de Chía, o la Resolución 189 de 2018 aplicable en Bogotá). Si bien el estándar constitucional establece la posibilidad de que el ciudadano expropiado controvierta el quantum indemnizatorio, en la práctica es baja la probabilidad de éxito de sacar adelante las pretensiones. Esto a causa de la presunción de legalidad de los actos administrativos del procedimiento expropiatorio, atributo que se extiende al avalúo oficial.

De otro lado, inicialmente se partió de la hipótesis de que era necesario unificar los criterios para el reconocimiento de indemnizaciones económicas dentro de los procesos de adquisición de bienes inmuebles para proyectos de obra pública vía enajenación voluntaria y expropiación. A la luz de esta investigación se pudo evidenciar que solo a través del Decreto Municipal 1091 de 2017 existe una reglamentación general para la gestión de adquisición predial de todos los proyectos de obra pública que se adelanten en el Municipio de Medellín (Antioquia) y sus entidades descentralizadas. En cambio, en el caso de Chía (Cundinamarca), la Resolución Nro. 037 de 2017 solo aplica para la gestión que adelanta el Instituto de Desarrollo Urbano, Vivienda y Gestión Territorial de Chía (IDUVI). Y en Bogotá la Resolución 189 de 2018 está dirigida a únicamente al proyecto Primera Línea del Metro de Bogotá.

A la luz de los casos analizados se concluye que en materia de daño emergente existen algunos criterios de reconocimiento comunes a las tres entidades territoriales: Factor de

transferencia de dominio; trámites legales (también llamado gastos de notariado, o factores trámites); traslado de bienes (reconocido en Chía como gastos de desmonte, embalaje, traslado de bienes muebles; y en Bogotá como factor mudanza); desconexión de servicios públicos domiciliarios. Otros factores sólo son comunes en Medellín y Chía, como el arrendamiento temporal. Sin embargo, también existen algunos criterios diferenciadores y sin parangón, como el impacto de escolarización en Medellín; el factor de terminación de contratos con terceros en Chía, y el factor de impuesto predial y relocalización de arrendatarios en Bogotá.

En lo que al lucro cesante concierne los criterios sí son muy similares. Tanto en Medellín como en Chía y Bogotá se reconocen indemnizaciones económicas por las utilidades dejadas de percibir por actividades económicas formales e informales. En otras palabras, la disparidad de factores de reconocimiento radica solo en los componentes del daño emergente. Algunas entidades territoriales aplican pluralidad de factores, buscando mantener incólume el patrimonio del afectado por la expropiación. Mientras que otras se limitan a los factores de reconocimiento clásicos, afectando lo propio de una justa indemnización por expropiación.

Por tanto, con ocasión de enajenación forzosa y voluntaria el avalúo oficial de la entidad expropiante debe contener al menos dos componentes: primero, el valor comercial del bien inmueble a expropiar, y segundo, la indemnización de todos y cada uno de los perjuicios patrimoniales causados al morador, bajo la modalidad de daño emergente y lucro cesante. Esta debe atender a los criterios y/o factores de reconocimiento enunciados en las tablas *supra*, y así evitar que se vulneren otros derechos relacionados con el patrimonio del expropiado, como el derecho a una vivienda digna, el derecho al mínimo vital, el derecho al trabajo (cuando en el bien inmueble objeto de adquisición se realizan actividades económicas formales o informales), entre otros.

Finalmente, en aras del principio de seguridad jurídica, dignidad humana, confianza legítima, igualdad, y ponderación entre interés general e interés particular, proponemos la unificación nacional de criterios y/o factores que permitan el reconocimiento de indemnizaciones económicas justas, pero esto implica que se analicen los elementos propuestos en el presente escrito en el *Capítulo I*, en especial, las condiciones concretas del expropiado (Ver *Capítulo III*). Medellín con su Política Pública de Protección a Moradores, Actividades Económicas y Productivas (PPPMAEP) es un referente en la materia, por la amplia deliberación ciudadana que involucró y el enfoque de derechos humanos del que parte. Sin embargo, en términos concretos y particulares Chía y Bogotá también ofrecen criterios importantes y necesarios. En Colombia urge hacer una sumatoria de los factores de reconocimiento de indemnizaciones de las tres entidades territoriales estudiadas. Cada una de ellas ofrece elementos enriquecedores a las demás, en aras de concretar la indemnización justa y previa de la que habla el artículo 58 de la Constitución Política de Colombia de 1991. Al final, indemnizaciones económicas que consulten los intereses de la comunidad, sin sacrificar los intereses del morador afectado.

Bibliografía

Alcaldía de Medellín. (2017). *Formulación de la política pública de protección a moradores, actividades económicas y productivas: proceso y resultados- Libro I: Diagnóstico del problema público: impactos en los modos y medios de vida del morador*. Alcaldía de Medellín.

Alcaldía de Medellín. (2017). *Libro I: Diagnóstico del problema público: impactos en los modos y medios de vida del morador*. Alcaldía de Medellín.

Arbouin-Gómez, F. (2012). Derecho urbanístico y desarrollo territorial colombiano. Evolución desde la colonia hasta nuestros días. *Vniversitas*, (124), 17-42. DOI: <https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj61-124.dudt>.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Legis.

Azuela, A. (2013). *Expropiación y conflicto social en cinco metrópolis latinoamericanas*. Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, y Lincoln Institute of Land Policy.

Banco de la República. (s.f.). *El campo y la ciudad: Colombia, de país rural a país urbano*. <https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-119/el-campo-y-la-ciudad-colombia-de-pais-rural-pais-urbano>

Basilio, C. (2013). Principios y determinantes de la valuación masiva de inmuebles. En D. Erba, *Definición de políticas de suelo urbano en América Latina: Teoría y práctica* (págs. 13-23). Lincoln Institute of Land Policy.

Congreso de la República de Colombia. (1873). Ley 84 de 26 de mayo de 1873. Diario Oficial No. 2.867 [Código Civil]. Bogotá, Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (1989). Ley 09 de 1 de enero de 1989. Diario Oficial No. 38.650. Bogotá, Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (1993). Ley 105 de 30 de diciembre de 1993. Diario Oficial No. 41.158. Bogotá, Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (1997). Ley 388 de 18 de julio de 1997. Diario Oficial No. 43.091. Bogotá, Colombia.

- Corte Constitucional de Colombia. (2011). Sentencia C-227 de 30 de marzo de 2011. M.P: Juan Carlos Henao Perez . Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (1994). Sentencia C-153 de 24 de marzo de 1994. M.P: Alejandro Martinez Caballero. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (2006). Sentencia C-667 de 16 de agosto de 2006. M.P. Jaime Araújo Rentería. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (2009). Sentencia C-133 de 25 de febrero de 2009. M.P: Jaime Araújo Rentería. Bogotá, Colombia.
- Corte Constitucional de la República de Colombia. (2013). Sentencia T-395 de 2 de julio de 2013. M.P: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Bogotá, Colombia.
- Corte Suprema de Justicia. (1964). *Sala Plena. 11 de diciembre de 1964. M.P: Dr. Julián Uribe Cadavid.* [https://www.cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/subpage/GJ/Gaceta%20Judicial/GJ%20CIX%20n.%202274%20\(1964\).pdf](https://www.cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/subpage/GJ/Gaceta%20Judicial/GJ%20CIX%20n.%202274%20(1964).pdf)
- Cruz, J., Mendoza, J., & Sánchez, L. (2013). *Responsabilidad patrimonial del Estado por la función legislativa en Colombia. Análisis jurisprudencial.* Universidad Libre Seccional Cali:
<https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/7698/CruzHernandezJoseGerardo2013.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- DANE. (2019). *Resultados Censo Nacional de Población y Vivienda 2018.*
<https://www.dane.gov.co/files/censo2018/informacion-tecnica/presentaciones-territorio/190709-CNPV-presentacion-medellin.pdf>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2018). *Manual de conceptos*.

<https://www.dane.gov.co/files/censo2018/informacion-tecnica/cnpv-2018-glosario.pdf>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (s.f.). *¿Cuántos somos?*

<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018/cuantos-somos>

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2016). *Planear el sistema de ciudades desde el ordenamiento territorial*.

https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Vivienda%20Agua%20y%20Desarrollo%20Urbano/Presentaciones/02-Planear_sistema_ciudades_desde_el_OT.pdf

Duque, R. (2010). La difusión del concepto gentrification en España: reflexión teórica y debate terminológico. *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, 875, DOI:

<http://www.ub.edu/geocrit/b3w-875.htm>.

ENFOCO. (2016). *Las políticas públicas en Medellín*.

<https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/Hacienda/Publicaciones/Shared%20Content/Documentos/2018/ENFOCO-WEB.pdf>

Galvis, F. (2019). *Manual de derecho urbanístico*. Editorial Temis.

García, L. (1999). La expropiación sin indemnización en el derecho interno y en el derecho internacional. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 1(2), 77-102.

Giraldo, F. (2007). La vida en la ciudad: la posibilidad de la democracia. *Revista Ánfora*, 14(23), 1-6. DOI: <https://www.redalyc.org/pdf/3578/357834254005.pdf>.

Giraldo, F., García, J., Ferrari, C., & Bateman, A. (2009). *Urbanización para el desarrollo humano desarrollo humano*. UN-Habitat.

Granda, A., Mejía, H., & Londoño, C. (1998). Procesos urbanos y de construcción de ciudad. El caso de Medellín. *Revista Pensamiento Humanista*, (4), 65-80. .

Lonja de Propiedad Raiz. (s.f.). *Criterios para los avalúos comerciales*.

<https://lonjadepropiedadraiz.com.co/web/criterios-para-los-avaluos-comerciales#:~:text=Integridad%20y%20suficiencia%3ALos%20aval%C3%BAos,resultado%20final%20y%20los%20intermedios>

López, H. (2018). *Código General del Proceso. Parte Especial*. DUPRE Editores Ltda.

Maldonado, M. (2004). Propiedad y territorio en la Constitución de 1991. En J. Arocha, *Utopía para los excluidos. El multiculturalismo en África y América Latina*. Universidad Nacional de Colombia.

Maldonado, M. (2013). Fortalezas y fisuras del uso de la expropiación para fines urbanos en Colombia. Revisión a partir de la experiencia de Bogotá. En A. Azuela, *Expropiación y conflicto social en cinco metrópolis latinoamericanas* (págs. 235-272). Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, y Lincoln Institute of Land Policy.

Maldonado, M., & Peña, D. (2013). Cambio constitucional, jueces, función social de la propiedad y expropiación en Colombia. En A. Azuela, *Expropiación y conflicto social en cinco metrópolis latinoamericanas* (págs. 273-316). Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, y Lincoln Institute of Land Policy.

Metro Cuadrado. (2019). *Antes de vender o comprar, piensa en hacer un avalúo*.

<https://www.metrocuadrado.com/noticias/guia-de-compra/antes-de-vender-o-comprar-piensa-en-hacer-un-avaluo-2863>

Ministerio de Vivienda. (s.f.). *Home*.

<http://www.minvivienda.gov.co/viceministerios/viceministerio-de-vivienda/espacio-urbano-y-territorial/plan-de-ordenamiento-territorial>

Molina, C. (2015). *Lecciones aprendidas en el reasentamiento involuntario por construcción de infraestructura en cinco ciudades, con enfoque en DDHH y estado social de derecho*.

Pontificia Universidad Javeriana:

http://vitela.javerianacali.edu.co/bitstream/handle/11522/4034/Lecciones_aprendidas_reasentamiento.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Naciones Unidas. (s.f.). *Población*. <https://www.un.org/es/sections/issues-depth/population/index.html>

Ochoa, R. (2014). *Bienes*. Editorial TEMIS S.A.

ONU-Hábitat. (2009). *Urbanización para el desarrollo humano. Políticas para un mundo de ciudades*. https://flacso.edu.ec/cite/media/2016/02/Giraldo-F-et-al_2009_Urbanizacion-para-el-desarrollo-humano.-Politic-as-para-un-mundo-de-ciudades.pdf

Ordóñez-Matamoros, G. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Universidad Externado.

Perry, G. (1992). Propiedad y expropiación. En N. Parra, *Los cambios constitucionales* (págs. 209-219). Sociedad Económica de Amigos del País.

Pinto, A. (2010). La gestión del suelo y sus instrumentos de financiamiento. En P. Torres, & M. García, *Las ciudades del mañana. Gestión del suelo urbano en Colombia* (págs. 39-71). Banco Interamericano de Desarrollo [BID].

Presidencia de la República de Colombia. (2014). Decreto 556 de 2014. Bogotá, Colombia.

Presidencia de la República de Colombia. (2017). Decreto 1091 de 2017 . Bogotá, Colombia.

- Quintero, D. (2015). *La expropiación administrativa y su justa indemnización frente a las obras públicas de interés general*. Universidad Militar Nueva Granada:
<https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/7367/QUINTERO%20CUELLAR%20DIANA%20VANESSA%20%20.pdf?sequence=1>
- Ramírez, O. (2016). La problemática de la indemnización en el caso de una operación de expropiación en derecho colombiano. *Revista Verba Iuris*, 11(36), 93-112.
- Rodríguez, L. (2011). Panorama del derecho urbanístico colombiano. En S. López, & J. Fernández, *Derecho Urbanístico* (págs. 287-310). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Sánchez, L. (2017). *Límites a la expropiación de vivienda de personas en estado de vulnerabilidad y de especial protección a la luz del principio de confianza legítima y el derecho fundamental a la vivienda digna en Colombia*.
<https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/14741/1/articulo%20expropiacion%20final%20con%20licencia.pdf>
- Sistema Estadístico Nacional [SEN]. (s.f.). *Sistema de consulta de conceptos estandarizados*.
<https://conceptos.dane.gov.co/conceptos/conceptos/967/ficha/>
- Tamayo, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón, & E. Carrillo, *La nueva administración pública* (págs. 281-312). Alianza.
- Torres, C., Vaca, Ó., Salamanca, C., & Prieto, F. (2017). Método para la identificación de intangibles y su valoración hacia la construcción del avalúo social. *Revista Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 10(19), 114-113. DOI:
<https://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.cvu10-19.miiv>.

Velásquez, C. (1994). El intervencionismo de Estado en la iniciativa privada. En *Grandes temas del derecho constitucional colombiano* (págs. 113-169). Colegio de Abogados de Medellín y Biblioteca Jurídica Diké.