



Función Pública

Sentencia 227 de 2011 Corte Constitucional

Sentencia C-227/11

Referencia: expediente RE - 173

Revisión de constitucionalidad del Decreto legislativo No 4628 del 13 de diciembre de 2010, "Por el cual se dictan normas sobre expropiación por vía administrativa y se adoptan otras medidas".

Magistrado Ponente:

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Bogotá D.C., treinta (30) de marzo de dos mil once (2011)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente sentencia con base en los siguientes,

I. ANTECEDENTES.

En cumplimiento de lo previsto en el parágrafo del artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, el día 14 de diciembre de 2010, el Presidente de la República remitió a esta Corporación copia del Decreto Legislativo N° 4628 de 2010, "*por el cual se dictan normas sobre expropiación por vía administrativa y se adoptan otras medidas*", expedido el día 13 de diciembre de 2010, para efectos de su revisión constitucional de conformidad con lo previsto en el artículo 241 numeral 7° de la Carta Fundamental.

Avocado el conocimiento el magistrado ponente ordenó mediante auto de veintiuno (21) de enero de dos mil once (2011) oficiar a la Secretaria General de la Presidencia de la República con el fin de que dentro de los tres (3) días siguientes justificara la exequibilidad del Decreto 4628 de 2010. En el término de ejecutoria se recibió escrito de la Presidencia de la República y del Ministerio del Interior y de Justicia.

Vencido el término anterior, mediante auto del 1º de febrero de 2011 se ordenó fijar en lista el proceso por el término de cinco (5) días, con el fin de permitir a los ciudadanos defender o impugnar el Decreto referido, en los términos del artículo 37 del Decreto 2067 de 1991. Posteriormente, se dio traslado del expediente al Procurador General de la Nación, quien emitió el concepto de rigor dentro del término legal.

Agotados los trámites respectivos, procede la Corte a examinar la constitucionalidad del decreto sometido a su revisión.

II. TEXTO DEL DECRETO.

El siguiente es el texto del Decreto No. 4628 del 13 de diciembre de 2010, tal como aparece publicado en el Diario Oficial N° 47. 922 de la misma fecha:

" DECRETO 4628 DE 2010

(diciembre 13)

Diario Oficial No. 47.922 de 13 de diciembre de 2010

MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA

Por el cual se dictan normas sobre expropiación por vía administrativa y se adoptan otras medidas.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política y en desarrollo de lo dispuesto por el Decreto 4580 de 2010, y

CONSIDERANDO:

Que por Decreto número 4580 del presente año se declaró el Estado de Emergencia Económica y Social con el fin de conjurar la grave situación de calamidad pública ocurrida en el país por la ola invernal que se viene presentando.

Que a raíz de la situación presentada por la ola invernal, los habitantes del territorio nacional se han visto obligados a desplazarse a otros

lugares, en condiciones que afectan gravemente sus derechos fundamentales; así mismo la infraestructura vial y urbana ha resultado gravemente deteriorada, dificultando la atención de las necesidades básicas de los habitantes, razón por la cual resulta necesario expedir disposiciones encaminadas a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Que la situación presentada a causa del fenómeno de La Niña en todo el territorio nacional, ha provocado graves inundaciones, derrumbes, daños de vías, pérdidas de zonas agrícolas, de viviendas y centros educativos, acueductos, hospitales, y daños en la infraestructura de los servicios públicos. También ha generado un grave impacto, con la afectación de 52.735 predios, 220.000 hectáreas dedicadas a agricultura, sin incluir las tierras inundadas destinadas a ganadería, la muerte de 30.380 semovientes y el traslado súbito de 1.301.892 animales.

Que trescientas veinticinco mil familias pobres colombianas, gran parte desplazadas, habitan viviendas ubicadas en zonas de alto riesgo no mitigable, por lo cual constituyen una población vulnerable que es necesario reubicar prioritariamente.

Que a causa del fenómeno de La Niña se ha afectado y destruido parte de la red vial primaria, secundaria, terciaria y por concesión, ocasionando cierres totales de vías en más de treinta sitios, y cierres parciales o pasos restringidos en más de ochenta lugares de la geografía nacional, así como daño de diques, obras de contención, acueductos, alcantarillados, etc.

Que por el fenómeno de La Niña, más de quinientos establecimientos educativos de dieciocho departamentos y ciento cincuenta municipios se han visto seriamente afectados, lo cual impactará el derecho a la educación y la continuidad en la prestación del servicio educativo a más de trescientos veinte mil estudiantes, jóvenes y niños, con grave impacto en cobertura y deserción.

Que por el fenómeno de La Niña, más de quinientos establecimientos educativos de dieciocho departamentos y ciento cincuenta municipios se han visto seriamente afectados.

Que es necesario disponer de mecanismos que permitan lograr a la mayor brevedad la atención de las personas afectadas por la ola invernal, para que ellas puedan nuevamente desarrollar sus vidas en condiciones adecuadas y permitir la rehabilitación económica y social en el territorio nacional.

Que para tal efecto, es indispensable adoptar un régimen especial de negociación directa y de expropiación que le permita a las entidades públicas encargadas de adelantar proyectos de construcción y rehabilitación de las zonas afectadas por la ola invernal, adquirir rápidamente los bienes necesarios para el cumplimiento de esta finalidad.

Que para lograr determinar las víctimas de la ola invernal a que se refiere el Decreto número 4580 de 2010 y prestarles la atención que requieren es indispensable que las autoridades públicas puedan disponer de la información estadística que posee el Departamento Administrativo Nacional de Estadística,

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. Declárese de urgencia, utilidad pública e interés social para efectos de decretar la expropiación por vía administrativa con indemnización previa, la adquisición del derecho de dominio y de los demás derechos reales indispensables para la ejecución de los planes específicos encaminados a solucionar los eventos ocurridos por la ola invernal en el territorio nacional.

La expropiación a que se refiere el inciso anterior, estará dirigida al cumplimiento de los siguientes fines:

1. La construcción y reconstrucción de viviendas, y la reubicación de asentamientos urbanos, en las áreas afectadas por la ola invernal, de desastre o de riesgo, o en sus áreas de influencia, así como la prevención del asentamiento en lugares que presenten grave riesgo.
2. La creación de la infraestructura urbana y rural adecuadas para albergar y dotar de vivienda y de servicios a la población afectada.
3. La reconstrucción o reparación de la malla vial afectada, o la construcción de nuevos tramos.

PARÁGRAFO. Para los efectos de lo dispuesto en el presente artículo, son áreas de desastre, de riesgo y de influencia, las siguientes:

Son áreas de desastre aquellas cuyos ocupantes o inmuebles hayan sufrido daños directos por razón de la Emergencia Económica y Social a que se refiere el Decreto número 4580 de 2010.

Las áreas de riesgo incluyen las de desastre y aquellas otras que, por su proximidad a esta zona podrían sufrir efectos similares.

Las áreas de influencia son aquellas a las cuales se extienden las consecuencias sociales y económicas de la ola invernal.

ARTÍCULO 2o. Facúltase a las entidades públicas a las cuales corresponde desarrollar proyectos en las zonas de desastre afectadas por la ola invernal, riesgo e influencia, para adquirir, por motivos de utilidad pública e interés social, mediante negociación directa o expropiación por vía administrativa, previa indemnización, los inmuebles que se requieran para el cumplimiento de los fines a que se refiere el presente decreto.

ARTÍCULO 3o. NEGOCIACIÓN DIRECTA. Previa a la declaratoria de expropiación, deberá surtirse una etapa de negociación directa, en la cual se aplicará el siguiente procedimiento:

1. El representante legal de la entidad pública hará una oferta de compra de los bienes, previa solicitud de avalúo al Instituto Geográfico "Agustín Codazzi", el cual servirá para determinar el precio máximo de adquisición. En caso de que dicho Instituto no practique el avalúo dentro

de los diez días calendario siguiente a la solicitud, el precio máximo de adquisición será el determinado mediante avalúo efectuado por peritos privados inscritos en las Lonjas o asociaciones correspondientes, según lo determinado por el Decreto-ley [2150 de 1995](#). *El avalúo sólo será revisado a solicitud de la respectiva entidad pública.*

2. El representante legal de la entidad formulará oferta de compra por escrito a los titulares de los bienes o de los derechos que fueren necesarios.

Si dentro de los tres días calendario siguientes no se pudiere comunicar personalmente la oferta, se dejará constancia escrita a cualquier persona que se encontrare en el predio y se oficiará a la alcaldía del lugar de ubicación del inmueble, mediante telegrama que contenga los elementos sustanciales de la propuesta, para que se fije al día siguiente a su recepción y por un lapso de dos días hábiles, en lugar visible al público. Vencido dicho término la oferta surtirá efectos respecto del propietario y de los demás titulares de derechos constituidos sobre el inmueble.

La oferta de compra será inscrita en la oficina de registro de instrumentos públicos correspondiente por parte de la entidad adquirente al día siguiente a su comunicación. Los inmuebles y derechos así afectados quedarán fuera del comercio a partir de la inscripción.

3. El término para aceptar o rechazar la oferta será de cinco días calendario contados a partir de su comunicación personal o de la desfijación del aviso en la alcaldía. Si se aceptare, deberá suscribirse el contrato de compraventa dentro de los diez días calendario siguientes e inscribirse la escritura en la oficina de registro de instrumentos públicos respectiva. Dicho lapso podrá ser prorrogado por justa causa y por un término de cinco días por la entidad pública que adelanta el proceso.

En el correspondiente contrato de compraventa se fijarán las fechas para la entrega real y material del inmueble y para el pago de precio. Los plazos respectivos no podrán superar 30 días.

Se entenderá que el propietario renuncia a la negociación y rechaza la oferta de compra, cuando no hubiere acuerdo sobre el precio y la forma de pago, o el titular de los derechos incumpla los plazos previstos para decidir sobre la oferta o suscribir la escritura de compraventa.

PARÁGRAFO 1o. Los actos administrativos a que se refiere este artículo no son susceptibles de recurso alguno.

PARÁGRAFO 2o. En los eventos en que el propietario del bien o el titular del derecho real sea un incapaz o dicho bien forme parte de una sucesión, se aplicará el artículo 16 de la Ley 9ª de 1989.

ARTÍCULO 4o. EXPROPIACIÓN POR VÍA ADMINISTRATIVA. Agotada la etapa de negociación directa el representante de la entidad mediante resolución motivada, podrá decretar la expropiación del inmueble y demás derechos constituidos sobre el mismo, la que se notificará personalmente dentro de los tres días calendario siguientes o en caso de no ser posible, por edicto fijado durante dos días hábiles en la alcaldía del lugar, previa solicitud efectuada por el representante de la entidad.

La resolución que decreta la expropiación deberá determinar el valor de la indemnización, de acuerdo con el avalúo que efectúe el Instituto Geográfico "Agustín Codazzi", o la respectiva entidad, de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo anterior, así como su forma de pago, en los términos previstos por el artículo 29 de la Ley 9ª de 1989; adicionalmente ordenará cancelar los gravámenes, embargos e inscripciones que recaigan sobre el bien.

Contra dicha resolución sólo procede el recurso de reposición, el cual podrá ser interpuesto por los derechos reales sobre el inmueble, dentro de los tres días hábiles siguientes a la notificación. Dicho recurso podrá referirse al monto de la indemnización. La presentación del recurso no suspenderá los efectos de la resolución de expropiación.

Transcurridos diez días hábiles sin que la autoridad administrativa correspondiente hubiere expedido la resolución por la cual se resuelve el recurso de reposición, este se entenderá negado, quedando en firme el acto recurrido.

Una vez notificada la resolución que decreta la expropiación se procederá a la entrega del bien a la entidad expropiante. En el acta de la diligencia se insertará el texto de la resolución. Dicha acta, junto con la resolución se inscribirá en la oficina de registro correspondiente. A efectos de la tradición y entrega del inmueble expropiado, se dará aplicación a lo previsto en la Ley [388 de 1997](#).

No será posible proponer oposición en la diligencia de entrega del bien, la cual se llevará a cabo con el concurso de las autoridades de policía quienes deberán atender la solicitud de apoyo de la entidad administrativa en término no superior a dos días.

La resolución que decreta la expropiación podrá ser objeto de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante el Tribunal Contencioso Administrativo con jurisdicción en el lugar de ubicación del inmueble, con sujeción a lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo.

ARTÍCULO 5o. Las entidades públicas que hayan adelantado los respectivos trámites de negociación directa o de expropiación deberán destinar a los fines señalados en el presente decreto todos los inmuebles adquiridos, en el término de un año contado a partir de la fecha de entrega de los mismos.

ARTÍCULO 6o. Con el exclusivo propósito de determinar las víctimas de la ola invernal a que se refiere el Decreto [4580 de 2010](#), de tomar medidas para satisfacer sus derechos fundamentales y lograr la construcción y rehabilitación de la zona afectada por la ola invernal, el DANE deberá suministrar al Ministerio del Interior y de Justicia y a las entidades públicas, cuando estas lo soliciten, la información de carácter reservado que el DANE haya recaudado a través de las encuestas y censos realizados en la región, previniendo sobre la reserva legal de la

misma.

La información que en desarrollo de este artículo entregue el DANE deberá conservarse bajo reserva por las entidades que la reciben, salvo en los casos en que sea estrictamente necesario revelarla para lograr los propósitos previstos por el inciso anterior.

ARTÍCULO 7o. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 13 de diciembre de 2010."

III. INTERVENCIONES.

1. residencia de la República.

Dentro del término legal y, de conformidad con lo establecido en el artículo 11 del Decreto 2067 de 1991, la Presidencia de la República mediante escrito del 27 de enero de 2011, expuso las razones que justifican la constitucionalidad del Decreto 4628 del 13 de diciembre de 2010, sometido al procedimiento de revisión. Sus consideraciones se resumen de la siguiente manera:

1.1 De acuerdo con el Decreto 4580 de diciembre 7 de 2010, el Gobierno Nacional declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica, por el término de treinta (30) días, en razón a la ola invernal ocurrida en todo el territorio nacional que tuvo su génesis en el "Fenómeno de la Niña", la cual afectó a gran parte de la población nacional en su vida y bienes.

Así, es de público conocimiento la ocurrencia de inundaciones, derrumbes, daños en las vías, destrucción de zonas agrícolas, destrucción y deterioro de viviendas y, de más de quinientos (500) centros educativos, además de los impactos de la lluvia sobre acueductos y hospitales en el país. Este fenómeno, según la información estadística registrada, afectó 52.725 predios y 220.000 hectáreas destinadas a la actividad agropecuaria, ocasionó la muerte de 30.080 semovientes y el traslado de 1.301.892 animales. Adicionalmente, 325.000 familias pobres colombianas, como consecuencia de la ola invernal, se encuentran ubicadas en zona de alto riesgo no mitigable, todo lo cual hace evidente la necesidad de adoptar medidas que permitan mitigar en forma pronta y efectiva la grave calamidad pública que enfrenta el país, así como la de generar instrumentos que permitan la rehabilitación económica y social de todos aquellos que resultaron perjudicados en virtud de los hechos que dieron lugar a la emergencia y que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

1.2 El Decreto 4628 de 2010 fue expedido por el Presidente de la República con la firma de todos sus Ministros, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales otorgadas por el Decreto 4580 de diciembre 7 de 2010 y dentro del término de dicho estado de emergencia, para conjurar la grave calamidad pública con lo cual se acreditan los presupuestos de competencia y temporalidad.

1.3 Las medidas contempladas en el Decreto 4628 de 2010 tienen un carácter tuitivo y no represivo, por tanto se ajustan a la Constitución y a las normas internacionales que regulan los estados de excepción. Con este decreto no se desconoce la conformación orgánica del Estado señalada en la Constitución Política ni se altera el funcionamiento de las ramas del poder público.

1.4 Mediante la expedición del Decreto 4628 del 13 de diciembre de 2010, se pretende permitir que las autoridades públicas encargadas de adelantar proyectos de construcción y rehabilitación en las zonas afectadas por la ola invernal, adquieran con celeridad los bienes necesarios para el cumplimiento de tal propósito a través de un régimen especial de negociación directa y expropiación administrativa, con el fin de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

El decreto establece con claridad y suficiencia los fines a los cuales se encuentra circunscrito el ejercicio del régimen especial de negociación directa y expropiación administrativa: i. Construcción y reconstrucción de viviendas; ii. Reubicación de asentamientos urbanos. iii. Prevención de asentamientos en zonas de riesgo. iv. Creación de infraestructura necesaria para albergar a la población damnificada y v. Reconstrucción o reparación de la malla vial afectada, aspectos que favorecen el interés general, la utilidad pública y la solidaridad, sin desconocer las garantías fundamentales de los ciudadanos, a quienes se les garantiza un procedimiento que les permite ejercer sus derechos y ser adecuadamente indemnizados, con lo cual se cumple con creces el presupuesto formal de motivación.

1.5 Respecto del requisito material de necesidad, la Presidencia reitera la información estadística anunciada en párrafos anteriores, con el fin de precisar que la situación de calamidad pública originada en el fenómeno de "La Niña" hace necesaria la construcción y reconstrucción de viviendas, así como la generación de infraestructura que normalice la prestación de servicios públicos esenciales y permita la recuperación de la malla vial. Estos objetivos suponen la necesidad de establecer un régimen especial de negociación directa y expropiación administrativa que contemple etapas y procesos mucho más breves que los ofrecidos por los sistemas ordinarios, con el fin de que las consecuencias de este estado excepcional no se extiendan aún más sobre el territorio nacional.

En cuanto a la insuficiencia de los mecanismos ordinarios, indica la Presidencia que los existentes para la adquisición de tierras en situaciones de desastre, no se encuentran dotados de la celeridad necesaria para afrontar la crisis que enfrenta el país. Aunque el Decreto 919 de 1989 contempla un evento de expropiación para los casos de calamidad pública, este resulta extremadamente lento, pues debe librarse ante una autoridad judicial de acuerdo con el trámite previsto en los artículos 450 y siguientes del Código de Procedimiento Civil. Adicionalmente, todas las decisiones que se adopten dentro del *iter* procesal pueden ser objeto de recurso de reposición a excepción de la sentencia.

Además, debe tenerse en cuenta que aunque la Ley 388 de 1997, por la cual se modificó la Ley 9 de 1989 y la Ley 3ª de 1991, que también

contempla un mecanismo de expropiación administrativa por cuestiones de utilidad pública, este no ofrece la misma celeridad que el que se encuentra previsto en el Decreto Legislativo 4628 de 2010. Por ejemplo: i. El plazo para que el propietario acepte la oferta en la etapa de negociación directa en la Ley 388 es hasta de treinta (30) días, mientras que en el Decreto 4628 es de cinco (5) días. ii. En el decreto en estudio la notificación personal se realiza en tres (3) días y, en caso de no ser posible, se establece una notificación por edicto de dos (2) días; en cambio, la Ley 388 exige agotar el trámite señalado por el Código Contencioso Administrativo que impone notificación mediante inserción en el Diario Oficial, gaceta, boletín o en un periódico de amplia circulación nacional o en cualquier otro medio en caso de no existir los anteriores, además de la notificación personal la cual toma cinco (5) días. Así, una vez agotado este período se surte una notificación por edicto que toma un término de diez (10) días. iii. De igual manera, el término para interponer recurso en el decreto en estudio es de tres (3) días mientras que en el trámite dispuesto en la Ley 388 es de cinco (5) días de acuerdo con lo prescrito en el Código de Procedimiento Administrativo.

Por tal razón, el diseño del artículo 3º del Decreto 4628 de 2010, permite asumir con mayor eficacia la situación de calamidad pública que enfrenta el país, lo cual no puede predicarse de la Ley 388 de 1997, pues su texto no responde de manera contundente a la situación de desastre y emergencia que afronta el país, lo cual permite reiterar la necesidad de la medida.

1.6 En cuanto al requisito de conexidad, indica la Presidencia que resulta innegable que las medidas contenidas en el Decreto 4628 de 2010 guardan estrecha relación con el Decreto 4580 de 2010, dada la insuficiencia de medios ordinarios para afrontar la magnitud de la situación.

Así, el inciso primero del artículo 1º del decreto bajo examen, limita el ejercicio de la expropiación administrativa por motivos de utilidad pública e interés social al desarrollo de planes encaminados a solucionar los perjuicios generados a la población como consecuencia de la ola invernal. Esta particularidad, determina la relación directa que existe entre el Decreto Legislativo 4628 de 2010 y los hechos que determinaron el estado de emergencia. Así mismo, el decreto en el párrafo único del artículo 1º establece el concepto de áreas de desastre, riesgo e influencia, señalando que el ámbito de aplicación del proceso especial de negociación directa y expropiación administrativa se limita a las actuaciones necesarias para solucionar los perjuicios generados por la ola invernal. De igual forma, el artículo 2º señala que las autoridades públicas que cuentan con la potestad de adelantar expropiación sólo pueden hacerlo por motivos de utilidad pública e interés social en el marco de la emergencia social.

Por su parte, el artículo 3º del Decreto 4628 señala el procedimiento de negociación directa, mediante el cual se establecen cuestiones esenciales como el avalúo previo, la realización de la oferta y su aceptación, así como el pago del precio durante esta fase.

El artículo 4º desarrolla el procedimiento de expropiación por la vía administrativa por motivos de utilidad pública e interés social, previa indemnización, de forma que sólo podrá iniciarse agotada la etapa de negociación directa. La orden de expropiación se realiza a través de una resolución motivada que deberá notificarse personalmente al afectado dentro de los tres días calendario siguientes; en caso de que ello no fuera posible se surtirá mediante edicto que se fijará en la Alcaldía correspondiente por el término de dos días con lo cual se asegura la publicidad y el derecho de defensa. Se define que la Resolución que decreta la expropiación debe determinar el valor de la indemnización, de acuerdo con el avalúo que realice el Instituto Agustín Codazzi o los peritos privados inscritos en la lonja. En el acto de expropiación se debe establecer la forma de pago, así como ordenar la cancelación de gravámenes, embargos e inscripciones que recaigan sobre el bien.

Contra el acto de expropiación, procede el recurso de reposición que debe interponer quien ostente derechos reales sobre el bien dentro de los tres días siguientes a la notificación, el cual podrá recaer sobre el monto de la indemnización, sin que su trámite suspenda los efectos de la Resolución. De igual forma, establece el artículo 4º que transcurridos 10 días hábiles contados a partir de la interposición del recurso, si el mismo no se hubiera resuelto, opera el silencio administrativo negativo, quedando en firme la decisión inicial, la cual podrá ser objeto de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante el Tribunal Contencioso Administrativo del lugar de ubicación del inmueble.

Por su parte, el artículo 5º circunscribe la utilización de los inmuebles apropiados a los fines que caracterizan el estado de emergencia económica, social y ecológica declarado mediante el Decreto 4580 de 2010 y, contempla que su utilización debe darse dentro del año siguiente a la entrega efectiva de aquellos.

Finalmente el artículo 6º, dispone que el DANE debe suministrar al Ministerio de Interior y de Justicia y a las autoridades públicas que así lo soliciten, la información reservada que se haya recaudado en las zonas de desastre, riesgo e influencia con el fin de identificar las víctimas de la ola invernal.

Todo ello demuestra plenamente el presupuesto de conexidad, pues a partir de esta medida se permite la adquisición de tierras necesarias para lograr la pronta y efectiva rehabilitación socioeconómica de la población ubicada en zonas de desastre, riesgo e influencia.

1.7 En cuanto al criterio de proporcionalidad de las medidas adoptadas por el Decreto 4628 de 2010, la Presidencia señala que estas resultan proporcionales a la situación de calamidad pública, teniendo en cuenta el saldo de familias afectadas -325.000- que habitan en zonas de riesgo no mitigable, así como la inundación de 220.000 hectáreas de tierra, el traslado de 1.301.892 semovientes y la afectación de la infraestructura prestacional del Estado en relación con servicios públicos esenciales como, malla vial, educación y salud. Estas circunstancias demandan la implementación de un sistema especial que permita la adquisición célere de tierras por parte del Estado para adelantar las obras correspondientes. Por tal razón, este procedimiento especial de negociación directa y expropiación constituye un medio proporcional para conjurar el estado de emergencia y la extensión de sus efectos, la protección de la vida, la integridad y la subsistencia en condiciones dignas.

Exalta la Presidencia la protección del derecho a la propiedad privada por parte de la Constitución Política de 1991, dentro de criterios como su inherente función social y su carácter ecológico. En razón del primero, la propiedad debe estar orientada por el principio de solidaridad, lo cual permite admitir el concepto de expropiación bajo estrictos parámetros, específicamente dirigidos a solucionar circunstancias de crisis social,

económica y ecológica causada por una calamidad, como lo ha manifestado de forma reiterada la Corte según jurisprudencia que para este caso se invoca¹. En ese orden, reitera la Presidencia que el Decreto 4628 de 2010 respeta el derecho al debido proceso y el derecho de defensa a través del trámite establecido.

Respecto de las autoridades competentes para adelantar la expropiación, señala la Presidencia que el artículo 2º del Decreto establece que serán las autoridades estatales encargadas de desarrollar proyectos en las zonas de desastre, riesgo o influencia afectadas por la ola invernal. En este caso, la exequibilidad de esta norma está determinada por una lectura hermenéutica y sistemática del decreto encaminada a desentrañar su efecto útil, lo cual permite inferir que uno de los elementos destinados a definir la competencia para adelantar la expropiación es la zona de desastre, riesgo e influencia donde ella se realice.

1.8 Resalta la existencia de un precedente constitucional sobre esta materia específica, que se encuentra en la sentencia C-370 de 1994, en esa oportunidad la Corte declaró la exequibilidad de un procedimiento de negociación directa y expropiación administrativa similar al que se estudia en esta oportunidad, dispuesto por el Gobierno Nacional mediante el Decreto Legislativo 1185 de 1994, en el curso de la emergencia económica, social y ecológica que afrontó el país en aquella época, por la cual se llegó a la conclusión que dicho procedimiento ofrecía la garantía del derecho de defensa del particular afectado con la expropiación y, en el mismo sentido el Decreto 4628 de 2010 resulta protector del derecho fundamental al debido proceso.

Por todo lo anterior, la Presidencia de la República expresa la plena conformidad de la medida de excepción con el texto de la Carta y solicita se declare su exequibilidad por la Corte Constitucional.

2. Ministerio del Interior y de Justicia.

2.1 Mediante Oficio DEF11-13-DOJ-0340 de la Dirección del Ordenamiento Jurídico, el Ministerio del Interior y de Justicia enlista las razones por las cuales el Gobierno Nacional tomó la decisión de adoptar un régimen especial de negociación directa y de expropiación, que permita adelantar proyectos de construcción y rehabilitación de las zonas afectadas por la ola invernal, entre ellas, la destrucción de 2.049 viviendas y avería de 275.569 en zonas de riesgo no mitigable, así como la grave afectación de la infraestructura urbana y rural.

Este mecanismo que incorpora el decreto, en términos del Ministerio, pretende facilitar vivienda, en forma temporal o definitiva, a las personas que se han visto obligadas a abandonar su casa o que la perdieron definitivamente, de forma que sea posible reubicar aquellos asentamientos situados en áreas afectadas por la ola invernal bien sea en área de desastre, de riesgo o de influencia, la creación de infraestructura urbana y rural, la prestación de servicios básicos a la población afectada y, la reconstrucción o reparación de la malla vial dañada. Lo anterior indica una conexión evidente entre la finalidad que persigue este decreto y las causas que dieron origen a la declaración de emergencia (conexidad externa) y entre la materia regulada por el decreto y esas mismas causas (conexidad interna).

2.2 En cuanto a la necesidad del decreto, el Ministerio expone que si bien se prevé el mecanismo de la negociación directa y expropiación para casos de desastre, este se encuentra previsto en el Decreto 919 de 1989 anterior a la Constitución de 1991, en el cual no se contempla un procedimiento expedito, dado que hace remisión a normas previstas en el Decreto 222 de 1983 -hoy derogado- y a los artículos 451 y siguientes del Código de Procedimiento Civil para efectos de decretar la expropiación, normas a todas luces insuficientes para dar una correcta atención a la emergencia.

Por su parte, la Ley 388 de 1997 abre la posibilidad de determinar condiciones de urgencia en materia de negociación directa y expropiación administrativa, pero no reúne la celeridad del decreto en estudio.

2.3 Frente a la proporcionalidad de las medidas que prescribe el Decreto, el Director de Ordenamiento Jurídico señala que estas no limitan derechos constitucionales. Por el contrario, desarrolla valores y principios amparados por la Constitución como la dignidad humana, la solidaridad de las personas, la prevalencia del interés general, la vida de los integrantes de la Nación y la protección de sus bienes, si se tiene en cuenta las actuales condiciones de vulnerabilidad de los afectados por la ola invernal. El fundamento de los mecanismos en estudio se encuentra en el artículo 58 Superior, que autoriza la vía de la expropiación por razones de interés público y utilidad social.

Ahora bien, el Decreto en estudio respeta el derecho al debido proceso de los afectados tanto en la etapa de negociación directa y expropiación administrativa, como después de ella, al prescribir la posibilidad de acudir al trámite contencioso administrativo en caso de encontrar que no se respetaron debidamente sus derechos. De allí que la norma establezca las formas y términos de notificación, exija la motivación de la resolución a efectos de ordenar la expropiación, así como determinar el valor de la indemnización y prevea el recurso de reposición contra ésta.

Al respecto, recuerda que el mismo procedimiento fue adoptado en su momento por el Decreto legislativo 1185 de 1994, el cual se declaró ajustado a la Constitución Política mediante la sentencia C-370 de 1994.

2.4 Finalmente, agrega el representante del Ministerio que la medida de solicitar información al DANE con el propósito de determinar las víctimas de la ola invernal, no implica que pierda su carácter de reservada, dado que esta condición se mantiene en tanto sólo será utilizada con el fin de facilitar las labores dirigidas a restablecer los derechos fundamentales de las personas afectadas con ella.

Por todo lo anterior, solicita declarar la exequibilidad del Decreto 4628 de 2010.

3. Intervención del ciudadano José Luís Jorge Suárez Cavelier.

3.1 En términos del ciudadano Suárez Cavelier el decreto en revisión plantea un procedimiento extra rápido de negociación directa y

expropiación administrativa, sin técnica ni rigor jurídico. Recuerda que el actual Ministro de Transporte criticó públicamente en septiembre de 2010, a través de los medios de comunicación el procedimiento de expropiación consagrado en las Leyes 387 de 1997 y 9ª de 1989, destinada a proyectos de infraestructura vial, así como la necesidad de su reforma mediante ley.

Sin embargo, el Gobierno Nacional excediendo las facultades que otorga el artículo 215 de la Constitución, expidió un decreto con fuerza de ley que modifica integralmente y de manera permanente la expropiación de inmuebles destinados a la construcción de vías y a los demás propósitos señalados en el decreto, de forma que no está destinado únicamente a conjurar la crisis originada en las lluvias e inundaciones e impedir la extensión de sus efectos, sino a adelantar una verdadera reforma urbana de naturaleza confiscatoria.

Lo anterior se confirma en razón a la ambigüedad para definir las áreas de desastre, de riesgo y de influencia, pues sin temor a equivocarse toda Colombia entra dentro de esos parámetros, de forma que los fines previstos por la norma para que proceda la expropiación, serán justificación suficiente para que el Gobierno Nacional use este procedimiento para construir o reparar cualquier vía, crear infraestructura, reconstruir ciudades, en la medida en que no existe en la práctica límite alguno.

3.2 En Colombia existe un régimen de negociación directa y expropiación contenido en la Ley 89 de 1898 y en la Ley 388 de 1997, que regula de manera pormenorizada la adquisición de inmuebles y la expropiación judicial y administrativa, con el cual se garantiza la propiedad privada y los derechos adquiridos. El procedimiento especial inserto en el Decreto 4628 anula la etapa de negociación directa, por las siguientes razones: 1. Reduce drásticamente los términos consagrados a favor de los propietarios que se expropian, de forma que a estos se le otorga un angustiante plazo de cinco (5) días calendario para aceptar o rechazar la oferta de compra, si estos días caen en "puente" la persona solo cuenta con dos (2) días hábiles para aceptar o rechazar la oferta; 2. Señala que el precio máximo de adquisición será el que señale el Instituto Agustín Codazzi en diez (10) días o los peritos privados, el cual únicamente podrá ser revisado por la entidad adquirente -entidad pública-; 3. La oferta de compra en realidad no se notifica personalmente, pues se permite el peligroso sistema de dejar constancia escrita a cualquier persona que se encuentre en el predio, para luego dar paso a una notificación por aviso durante dos días en la alcaldía del pueblo con lo cual aumenta la posibilidad de la no comparecencia del titular del predio; 4. El puntillazo final a la negociación directa se presenta cuando el artículo 3º del decreto señala que "*se entenderá que el propietario renuncia a la negociación y rechaza la oferta de compra cuando no hubiere acuerdo sobre el precio y la forma de pago o el titular incumpla los plazos previstos para decidir sobre la oferta o suscribir la compraventa*", aspecto que impide las negociaciones normales sobre el precio ofrecido, la identificación del inmueble, es decir, la gestión predial. Para el efecto recuerda lo señalado por la Corte Constitucional a propósito de la negociación directa en la sentencia C-476 de 2007.

3.3. De otra parte, el decreto no señala a qué entidades públicas les corresponde desarrollar proyectos en las zonas de desastre, riesgo e influencia y, por tanto para adquirir inmuebles por negociación directa o expropiación administrativa, lo cual autoriza a cualquier entidad pública a acudir a este mecanismo en cumplimiento de cualquiera de los amplios fines señalados por el Decreto.

3.4 Indica el interviniente que si la medida está destinada a conjurar la crisis y, por tal razón se acortan tan drásticamente los términos de negociación directa, no se entiende por qué razón el artículo 5º le otorga el margen de un año a la entidad pública para destinar los bienes expropiados a planes específicos encaminados a solucionar eventos ocurridos por la ola invernal. Esto significa que no existe ningún afán en el proceso de adquisición de predios, de forma que con este artículo se contradice la necesidad de celeridad y urgencia para expropiar bienes.

3.5 Para el interviniente nada tiene que ver el censo de víctimas de la ola invernal con la adquisición de bienes inmuebles mediante expropiación por vía administrativa.

3.6 En conclusión, para el actor el Decreto 4826 vulnera el artículo 34 superior al establecer un sistema de confiscación disfrazado, el artículo 58 superior que señala que la indemnización debe ser previa cuando se trate de expropiación y no sometida a plazos como lo establece la norma, el artículo 29 superior relativo al debido proceso, el artículo 150 y 152 numerales 1, 2, 18, 21 y 23 en razón a que corresponde a la ley estatutaria regular los derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección y, el artículo 215 constitucional al consagrar el procedimiento administrativo de negociación directa y expropiación administrativa, en tanto se trata de un instrumento que nada tiene que ver con la emergencia invernal.

4. Intervención del ciudadano Hernando Robles Villa.

En su intervención el ciudadano Robles Villa indica que el "diluvio" del año pasado, que parece perpetuarse en el presente, puso a flote la incompetencia de las autoridades en el cumplimiento de sus competencias, así como de la institucionalidad ambiental y de las personas que lo administran. Lo que demostró la emergencia es una debilidad en la gobernabilidad ambiental en cuanto al manejo del agua y los planes de saneamiento básico, deficiencia en la protección de la vida ante los riesgos hídricos extraordinarios, falta de idoneidad técnica sobre la materia, inaplicación del concepto de cuenca, de forma que se solucionen problemas operativos de los territorios en relación con sus cuencas hidrográficas, tratamiento de aguas comunes, precisión de caudales ecológicos mínimos, de manera que las aguas residuales no precipiten impactos negativos.

Señala que las medidas deben propender por imponer el concepto de cuenca hidrográfica compartida, eliminar la ambigüedad de normas sobre uso y aprovechamiento de aguas y, la importancia de acometer obras hidráulicas adecuadas, sistemas de acueducto y alcantarillado, así como extremar las sanciones.

IV. MINISTERIO PÚBLICO.

El señor Procurador General de la Nación rindió en término el concepto de su competencia, por el cual solicitó declarar EXEQUIBLE el Decreto

Legislativo 4628 de 2010, bajo ciertos condicionamientos que se señalan a continuación, previa aclaración de que mediante concepto 5080 rendido en el trámite del expediente RE-171, se pronunció a favor de la exequibilidad del Decreto 4580 del 7 de diciembre de 2010, *"Por la cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por razón de grave calamidad pública"*.

1. Indica el Procurador que el Decreto Legislativo 4628 de 2010, *"por el cual se dictan normas sobre expropiación por vía administrativa y se adoptan otras medidas"*, se profirió el 13 de diciembre de 2010 con base en las facultades establecidas en el artículo 215 de la Carta, dentro del Estado de Emergencia declarado por el Decreto 4580 de 2010, el cual se encuentra firmado por el Presidente de la República y todos sus Ministros. Este Decreto se publicó en el Diario Oficial 47.922 del 13 de diciembre de 2010 y se radicó en la Corte Constitucional el 14 de diciembre de 2010, es decir, al día siguiente de su expedición, como lo establece el parágrafo del artículo 215 Superior. En las consideraciones del decreto en revisión se pone de presente la grave destrucción de viviendas, de infraestructura urbana y rural, así como de vías de comunicación, ocurrida en los lugares afectados por el desastre, con lo cual se cumple con el requisito de motivación suficiente, que establece el artículo 11 de la Ley 137 de 1994, estatutaria de los estados de excepción, conforme lo precisa la Corte en la Sentencia C-149 de 2003. Por lo anterior el decreto no presenta vicios en cuanto a su formación.

2. Al examinar el contenido del citado decreto, el Ministerio Público destaca que las medidas allí contempladas están destinadas exclusivamente a conjurar la crisis que dio origen a la declaratoria de emergencia y a impedir la extensión de sus efectos.

El régimen especial de negociación directa y expropiación que contempla el Decreto, pretende brindar a las entidades públicas responsables de adelantar proyectos de construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por la ola invernal, de instrumentos adecuados para adquirir de manera oportuna y pronta los bienes que sean necesarios para cumplir con esas tareas que tienen una relación directa y específica con los hechos que dieron origen a la declaratoria de estado excepcional. Encuentra el Procurador que la regulación sobre expropiación tiene asidero en el artículo 58 Constitucional, que la establece como un límite concreto al derecho a la propiedad por razones de utilidad pública e interés social, mientras que el artículo 59, fija la responsabilidad del Gobierno por las expropiaciones que haga de manera directa o indirecta por sus agentes.

3. Recuerda la intervención fiscal que el artículo 1º del Decreto 4628 de 2010, consagra la adquisición del derecho de dominio y demás derechos reales de bienes necesarios para ejecutar los planes específicos encaminados a solucionar los eventos ocurridos por la ola invernal. Precisa que los tres fines específicos de esta medida son: i. construir o reconstruir viviendas en las áreas afectadas por la ola invernal, reubicar asentamientos humanos y prevenir asentamientos en lugares de alto riesgo; ii. crear la infraestructura urbana y rural adecuadas para albergar a dicha población y dotarlas de vivienda y servicios; iii. construir y reparar malla vial afectada por la ola invernal, de manera que, la Procuraduría encuentra exequible este artículo siempre que este procedimiento especial se circunscriba a la solución de eventos catastróficos derivados de dicho fenómeno invernal, al cual se deben restringir los motivos de utilidad pública o interés social.

4. En lo que respecta al artículo 2º del Decreto, éste le asigna a la entidades públicas encargadas de desarrollar proyectos en las zonas de desastre, riesgo e influencia como consecuencia de la ola invernal, competencia para adquirir inmuebles por medio de negociación directa o de expropiación administrativa. No obstante, la definición de "entidades públicas" resulta genérica aunque determinable. Así, por ejemplo, el Decreto 4820 de 2010, establece el Fondo de Adaptación como la entidad nacional receptora y ejecutora de los recursos de venta del 10% de las acciones de la Nación en Ecopetrol S.A., para la recuperación, construcción y reconstrucción de los daños dejados por la emergencia invernal; en el Decreto 4703 de 2010 se señala el Fondo de Calamidades como una de las entidades receptoras de los recursos que se obtengan por endeudamiento de la Nación, y a las entidades descentralizadas del orden nacional y los entes territoriales y sus organismos descentralizados como sujetos con capacidad para celebrar operaciones de crédito externo con garantía de la Nación - Ministerio de Hacienda para destinarlos a la recuperación y reconstrucción de los daños causados por la ola invernal.

Por ello y, con base en el principio de conservación del derecho y de eficiencia presupuestal, vale la pena entender que en este caso la norma se refiere a las entidades públicas que desarrollen proyectos en los cuales se apropien recursos, conforme al origen de los mismos y al principio de especialización presupuestal previsto en el artículo 18 del Decreto 111 de 1996. También debe tenerse en cuenta que los tributos que se arbitran por medidas de estado de excepción, están excluidas del Sistema General de participaciones, al tenor de lo dispuesto en los artículos 346, 347, 352, 357 Superiores. Quiere lo anterior decir, que si el origen de todos o la mayoría de los recursos con los cuales se va a desarrollar el proyecto, dentro de los cuales se encuentran los destinados a la tarea de adquirir los bienes inmuebles, son del orden nacional, la entidad pública encargada de ello debe ser del mismo nivel.

En ese sentido, el Procurador solicita a la Corte que declare exequible el artículo 2º del Decreto 4628 de 2010 en el entendido que las "entidades públicas" encargadas de la negociación directa de predios y de la expropiación *"son aquellas a quienes les corresponde desarrollar proyectos en la zona de desastre, riesgo e influencia por afectación de la ola invernal, y apropien recursos, conforme al origen de éstos o la mayoría de éstos, y al principio de especialización presupuestal"*.

5. En cuanto al artículo 3º del Decreto en estudio, relativo al procedimiento de negociación directa, el Ministerio Público estima que la mera motivación de utilidad pública o interés social no es suficiente para satisfacer el criterio de necesidad sobre los bienes que se van a adquirir por este procedimiento, por lo cual es necesario establecer fundamentos objetivos que soporten la medida. Así, el criterio de necesidad estricto debe fundarse en estudios y análisis técnicos que demuestren que esos bienes son necesarios para cumplir con la finalidad prevista en el artículo 1º del Decreto 4628 de 2010. De lo contrario, se propiciaría una peligrosa afectación al derecho a la propiedad y a los principios de racionalidad económica, por ejemplo, pudiéndose adquirir un bien innecesario con el único propósito de perjudicar o favorecer a su dueño sin tener en cuenta el contexto del mercado existente y las verdaderas razones de la medida.

Tampoco se puede desconocer el derecho que tienen las personas afectadas por el desastre a participar en las decisiones administrativas que

los afecten, es decir, que con tal expropiación se satisfagan de verdad las necesidades que dan lugar a la movilización o relocalización.

Por tanto, el Procurador encuentra este artículo exequible, siempre que *"antes de iniciar la negociación directa, la entidad competente debe adelantar los estudios y análisis adecuados para determinar el bien o bienes que realmente necesita, convocar a todos los posibles interesados u obligados en el proceso de negociación directa, y escoger los predios que se requieran con base en criterios de voluntad o justicia económica y conveniencia administrativa. Lo cual debe ser consignado en los actos administrativos que se expidan en la etapa de negociación directa, especialmente en el de apertura de dicho proceso de adquisición"*.

Adicionalmente, señala el señor Procurador que el aparte del artículo 3º del Decreto 4628 de 2010 relativo a las normas sobre el avalúo, se encuentra exequible con la condición de que *"el avalúo previo requerido para iniciar los procesos de negociación directa y de expropiación administrativa debe ser de carácter comercial, donde se debe estimar el valor de la cosa expropiada y separadamente la indemnización a favor de los distintos interesados (v.gr, arrendatarios, poseedores, etc.) lo que debe incluir la explotación económica presente al momento del avalúo y los costos en que debe incurrir el propietario o usufructuario del bien como consecuencia de la negociación o expropiación"* y siempre que *"el avalúo practicado para el proceso de negociación directa puede ser revisado a solicitud de la entidad pública o del afectado, con cargo al peticionario, para lo cual se deben invocar razones objetivas de dicha solicitud con los correspondientes soportes probatorios"*. Lo anterior, en razón a que la norma no precisa qué conceptos integran el de indemnización ya que sólo permite la revisión del avalúo a solicitud de la entidad adquirente, con lo cual se afecta el derecho del peticionario para invocar razones objetivas de revisión del avalúo.

De otra parte, indica que el artículo 3º no regula la forma de pago para el caso de negociación directa, lo cual va en detrimento de los derechos del afectado, razón por la cual estima que esta aparte será exequible en la medida en que *"la entidad pública adquirente por negociación directa o expropiación debe efectuar la totalidad del pago, especialmente si el inmueble a expropiar está destinado a vivienda, o la mayoría del mismo en caso de tener recursos disponibles y, sólo de manera subsidiaria, aplicar las normas remisorias en materia de pago a plazos, lo cual debe ser consignado en los actos administrativos que se expidan en la etapa de negociación directa, especialmente en el de apertura de dicho proceso de adquisición"*.

Respecto del mismo artículo 3º del Decreto en estudio, considera el Procurador que si bien la norma establece la inscripción de la oferta compra una vez se ha notificado, no indica el procedimiento para levantar la inscripción en caso de que la entidad pública decida no continuar con el trámite de expropiación. Recuerda que por remisión a la regulación general, el artículo 61 de la Ley 388 de 1997 establece que la entidad pública está obligada a iniciar el proceso de expropiación si transcurridos treinta días hábiles no se llega a un acuerdo, caso en el cual debe contar con los recursos disponibles para la expropiación, de forma que si transcurrido el mismo tiempo que para iniciar la expropiación ésta no se inicia, la entidad pública debe levantar la inscripción de la oferta. En esos términos, la norma se considera exequible siempre que *"transcurrido el término para iniciar la expropiación administrativa, esta no se iniciare, la entidad pública debe levantar la inscripción de la oferta de compra so pena de las responsabilidades que de ellos se deriven para la entidad pública y el representante legal"*.

6. Frente al artículo 4º de este decreto la Procuraduría no encuentra reparo alguno para solicitar su exequibilidad.

7. Por otra parte, el artículo 5º del Decreto 4628 de 2010, fijó un plazo máximo de un (1) año, contado a partir de la fecha de entrega de los bienes, para que la entidad pública los destine a los fines para los cuales fueron adquiridos, frente a lo cual no tiene ningún reparo. Sin embargo, el Ministerio Público señala que este artículo no reguló el procedimiento a seguir en caso de que los bienes no se destinen al fin propuesto dentro del término señalado. Sobre el punto, la Procuraduría señala que el artículo se debe condicionar a que este vacío se solucione con arreglo a las normas ordinarias que regulan la materia, específicamente el artículo 72 de la Ley 388 de 1997. Por tal razón, solicita la exequibilidad condicionada a que *"los vacíos normativos del Decreto 4628 de 2010 se resolverán por las normas ordinarias que regulan la materia"*.

8. Finalmente y, en relación con el artículo 6º del decreto, el Procurador solicita su exequibilidad, siempre que se señale que el DANE *"debe suministrar la información reservada únicamente a las entidades públicas que les corresponde desarrollar proyectos en la zona de desastre, riesgo e influencia por afectación de la ola invernal, para lo cual estas deben justificar la necesidad de la información solicitada y especificar el proyecto o proyectos a los que va dirigida la misma."*

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

Competencia.

1. El Decreto 4628 de diciembre de 2010, fue dictado por el Gobierno Nacional, con fundamento en las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, razón por la cual la Corte Constitucional es competente para efectuar la revisión automática y forzosa de su constitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 numeral 7 de la Carta Política y, por el artículo 36 del Decreto 2067 de 1991.

Requisitos Formales.

2. El Decreto 4628 del 2010, cumple con las exigencias formales establecidas por el artículo 215 de la Constitución Política: i) Fue expedido por el Presidente de la República en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales; ii.) dentro del límite temporal establecido en el artículo 1º del Decreto 4580 de 2010, por el cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica originado en la grave situación de calamidad pública derivada de la ola invernal causada por el "Fenómeno de la Niña"; iii) cuenta con la firma del Presidente de la República y todos sus Ministros; iv) fue oportunamente remitido a la Corte Constitucional para su revisión, ya que fue expedido y publicado en el Diario Oficial N° 47.922 el día 13 de diciembre de 2010 y radicado en la Secretaría de esta Corporación el día 14 de diciembre del mismo año.

Declaratoria de exequibilidad del Decreto 4580 de diciembre de 2010.

3. Mediante la sentencia C-156 de 2011, la Corte Constitucional declaró exequible el Decreto 4580 de 2010 por el cual se declaró el Estado de Emergencia Económica y Social con el fin de conjurar la grave situación de calamidad pública ocurrida en el país por la ola invernal que se viene presentando a causa del fenómeno de "La Niña".

Encontró la Corte Constitucional que con ocasión de este fenómeno natural, si bien predecible en cuanto a su ocurrencia, imprevisible e irresistible en cuanto a su duración e intensidad, se presentaron consecuencias desastrosas a nivel social, económico y ecológico, a partir del mes de noviembre de 2010, las cuales fueron conocidas por todo el país y documentadas por todos los medios de comunicación, circunstancias sin lugar a dudas constitutivas de una grave calamidad pública. Para el efecto, el Gobierno Nacional hizo uso de todos los recursos a su alcance para conjurar la crisis producida, al declarar la situación de desastre de que trata el Decreto 919 de 1989. No obstante, el volumen de las precipitaciones, la exacerbación súbita del fenómeno y las dimensiones inconmensurables de las secuelas sufridas, hicieron insuficientes y exiguas las medidas ordinarias -presupuestales, institucionales y normativas-.

En esos términos, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 4580 de 2010, por el cual se fijó un marco de necesidades urgentes e inmediatas a acometer, de allí que los decretos legislativos que se expidan con ocasión de aquel deben sujetarse no sólo a la Constitución sino a los parámetros señalados en este decreto. En consecuencia, al ser expedido el Decreto 4628 de 13 de diciembre de 2010 en ejercicio de las competencias derivadas de aquel, la Corte Constitucional pasa a adelantar el control material de sus disposiciones.

Aspectos Materiales.

Problema jurídico.

4. El Decreto 4628 del 13 de diciembre de 2010 modifica el régimen de negociación directa y expropiación administrativa por vías ordinarias, disminuyendo drásticamente los tiempos en que normalmente se realizan estos procedimientos, con el fin de facilitar: i) la construcción y reconstrucción de viviendas, y la reubicación de asentamientos urbanos en las zonas afectadas por la ola invernal, de desastre o de riesgo, o en sus áreas de influencia, así como la prevención del asentamiento en lugares que presenten grave riesgo. ii) la creación de infraestructura urbana y rural adecuadas para albergar y proveer de vivienda y de servicios a la población afectada y, iii) la reconstrucción o reparación de la malla vial afectada o la construcción de nuevos tramos.

5. En esos términos, corresponde a esta Corporación resolver si las disposiciones contenidas en el Decreto 4628 de 2010, promulgado por el Presidente de la República en virtud del estado de emergencia social, económica y ecológica declarado por medio del Decreto 4580 de 2010, se ajustan a la Constitución, a las normas internacionales que integran el bloque de constitucionalidad y a la Ley estatutaria que regula los estados de excepción (Ley 137 de 1994).

6. Para examinar las medidas descritas, la Corte (i) recordará a partir de su jurisprudencia los requisitos de constitucionalidad que deben reunir los decretos legislativos que establecen medidas para confrontar una emergencia económica, social o ecológica, (ii) realizará un recuento jurisprudencial respecto del derecho fundamental a la propiedad y el procedimiento excepcional de negociación directa y expropiación administrativa, para finalmente pasar a (iii) efectuar el examen material de cada uno de los artículos que integran el Decreto 4628 en revisión.

Control de constitucionalidad sobre los decretos legislativos que se expiden por parte del Gobierno durante el estado de emergencia económica, social o ecológica. Reiteración de jurisprudencia.

7. Como reiteradamente lo ha señalado la Corte, únicamente dentro del respeto a los principios constitucionales es posible entender como legítima la utilización de los poderes excepcionales en cabeza del Ejecutivo. Los límites constitucionales en este caso tienen origen en varias fuentes, a saber: (i) el texto de la Constitución Política; (ii) la Ley estatutaria de los estados de excepción, y (iii) los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia, en especial los que por su función prevalecen en el orden interno en virtud del artículo 93 de la Carta². De esta forma en varias providencias, entre ellas, las sentencias C-149 de 2003 y C-225 de 2009, se sistematizan los pasos metodológicos que han de realizarse en un juicio de constitucionalidad de medidas excepcionales:

"2.2.1. El juicio de conexidad material, que estudia si las medidas adoptadas se refieren a la misma materia de las causas que justificaron la declaratoria del estado de excepción. Este juicio lo establece expresamente el artículo 215 de la Carta y ha sido desarrollado por la Ley Estatutaria de Estados de Excepción.

Específicamente respecto de las medidas concebidas en un estado de emergencia económica y social, la conexidad puede ser definida de acuerdo a dos elementos:

(i) las medidas han de estar dirigidas exclusivamente a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. De esta manera, el objetivo de las medidas únicamente ha de ser el de superar la emergencia por la que se declaró la excepción. No es admisible una medida que tenga otras finalidades^[13]

(ii) En cuanto a la materia sobre la cual tratan las medidas adoptadas, ésta ha de tener una relación directa y específica con los temas de que trata la crisis que se intenta afrontar. No son aceptables las medidas sobre temas que no tienen una correspondencia de causalidad inmediata (en términos causales) y concreta con el asunto pro el cual se declaró la emergencia^[14]

2.2.2. Un juicio de ausencia de arbitrariedad, [15] consistente en establecer si la medida adoptada desconoce alguna de las prohibiciones

expresamente establecidas en la Constitución para el ejercicio de las facultades excepcionales.

2.2.3. Un juicio de intangibilidad,^[16] *orientado a verificar si la medida adoptada respeta los derechos intangibles cuyo núcleo esencial es intocable, según lo dispuesto en la Constitución, los tratados internacionales y la Ley estatutaria de los estados de excepción.*

2.2.4. Un juicio de no contradicción específica, de acuerdo al cual se analiza si las medidas del Ejecutivo están dentro de los demás límites que establecen la Constitución y los tratados internacionales durante la vigencia de un estado de excepción. Específicamente respecto de las situaciones de emergencia económica, social o ecológica, el gobierno tiene las facultades enunciadas en los artículos 47 y 49 de la Ley 137 de 1994^[17]. *A su vez, la constitucionalidad del ejercicio de tales facultades depende de que no exista una contradicción específica con la Constitución y los tratados internacionales.*^[18] *Ello se aprecia en cada caso teniendo en cuenta que un estado de excepción permite excepciones a las reglas generales siempre que no se afecten los límites anteriormente señalados.*

Tras cumplir los requisitos anteriores, que "versan únicamente sobre violaciones groseras de la Constitución"^[19], *los decretos de facultades legislativas excepcionales han de ajustarse a las condiciones establecidas en los artículos 8, y 10 a 14 de la Ley estatutaria de estados de excepción. Estas corresponden a los siguientes juicios:*

2.2.5. El juicio de finalidad, dirigido a verificar que cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos esté "directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos" (artículo 10 de la Ley 137 de 1994).

2.2.6. El juicio de motivación suficiente, dirigido a constatar que el gobierno haya apreciado "los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales" y expresado razones suficientes para justificar tales limitaciones (artículo 8 de la Ley 137 de 1994).

2.2.7. El juicio de necesidad, según el cual las medidas adoptadas han de ser "necesarias para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción" (artículo 11 de la Ley 137 de 1994). Según lo ha establecido la Corte, "este juicio versa sobre la relación de necesidad entre el fin buscado y el medio empleado para alcanzarlo. [...] [C]omprende dos partes en las cuales se juzga si el Presidente [...] incurrió en un error manifiesto de apreciación acerca de la necesidad de la medida: a) el juicio de necesidad fáctica, orientado a examinar si las medidas adoptadas [...] son necesarias para superar las causas de la crisis [...] o impedir la extensión de sus efectos; y b) el juicio de necesidad jurídica, o juicio de subsidiariedad, dirigido a establecer si existen normas que regulen situaciones similares en tiempos de normalidad y, en caso afirmativo, si estas medidas ordinarias preexistentes son idóneas para enfrentar la situación excepcional."^[20]

2.2.8. Un juicio de incompatibilidad, mediante el cual se verifica si el Gobierno Nacional ha expresado "las razones" por las cuales las normas ordinarias suspendidas "son incompatibles con el correspondiente estado de excepción" (artículo 12 de la Ley 137 de 1994).

2.2.9. Un juicio de proporcionalidad, dirigido a examinar si las medidas adoptadas durante el estado de excepción son excesivas. Las medidas han de "guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar" y a las limitaciones que se impongan al ejercicio de los derechos y libertades "sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad" (artículo 13 de la Ley 137 de 1994). A su vez, de acuerdo a la norma citada, el análisis de proporcionalidad cuenta con dos juicios diferentes. El primero de ellos, consiste en estudiar la relación entre los costos de la medida adoptada en términos de limitaciones de intereses constitucionales y la gravedad de los hechos que busca conjurar. Por ejemplo, no sería aceptable la creación de un instrumento excepcional que restringe drásticamente los derechos constitucionales con el fin de contrarrestar marginalmente la crisis. El segundo juicio verifica que no existe una restricción innecesaria de los derechos, dado que esta limitación "sólo será admisible en el grado estrictamente necesario para buscar el retorno a la normalidad." Por ejemplo, si existen un medio exceptivo menos lesivo en cuanto a las limitaciones a los derechos, y a la vez, igual o más efectivo que la medida escogida, ésta última sería desproporcionada y por ende inexecutable. La Corte ha establecido que el principio de proporcionalidad "es un concepto relacional cuya aplicación busca colocar dos magnitudes en relación de equilibrio. El concepto de la proporcionalidad remite a la relación de equilibrio entre distintos pares de conceptos, como supuesto de hecho y consecuencia jurídica, afectación y defensa, ataque y reacción. (...)." ^[21]

2.2.10. Un juicio de no discriminación, que estudia que las medidas no son discriminatorias por razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica (artículo 14 de la Ley 137 de 1994). Así, el derecho a la igualdad mantiene su vigencia durante un estado de excepción."

8. Ahora bien, la Corte ha establecido que "cuando una disposición contraviene *prima facie* algunos de los límites mencionados, es decir, cuando a primera vista no pasa uno de los juicios enunciados, la Corte, sin seguir necesariamente cada uno de los pasos metodológicos sintetizados anteriormente, declara la inexecutable de la norma correspondiente"³.

Efectuadas estas precisiones pasa la Corte a revisar el concepto de expropiación administrativa, como límite admisible del derecho a la propiedad en los términos del artículo 58 superior y la jurisprudencia reiterada de esta Corporación.

La expropiación administrativa. Reiteración de jurisprudencia.

9. En el derecho moderno se reconoce a la propiedad como un derecho relativo y no absoluto, resultado de la evolución de principios de orden filosófico y político, los cuales han contribuido a limitar en buena medida los atributos o poderes exorbitantes reconocidos a los propietarios. Determinante esencial de la relativización de la propiedad ha sido la introducción de la noción de función social de la propiedad, enriquecida en

la Constitución de 1991 con la función ecológica, con lo cual, se supera la individualista concepción clásica de derecho subjetivo al servicio exclusivo y excluyente de su titular, en cuyo favor se consagraban facultades irrestrictas de uso, abuso y disposición, que ahora aparece remplazada por la concepción de solidaridad que encuentra un campo abonado para su desarrollo en el Estado Social de Derecho, que hace posible el cumplimiento de variadas acciones e intervenciones estatales encaminadas al mejoramiento económico de los sectores marginados de la comunidad y a dar solución a los conflictos sociales que afectan a la sociedad civil⁴.

10. El artículo 58 de la Constitución Política de Colombia, garantiza la intangibilidad de la propiedad privada y de los derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles. No obstante, en su inciso 4°, modificado por el Acto Legislativo N° 1 de julio 30 de 1999, establece que *"Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Ésta 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 contencioso-administrativa, incluso respecto del precio."*, con lo cual se deja sentado que la propiedad no es un derecho absoluto. Así, en palabras de la Corte, se indicó en la sentencia C-389 de 1994, lo siguiente:

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

"Esta figura jurídica comporta una limitación al derecho de propiedad, el cual no se anula con la expropiación; simplemente a través de ésta se pone en vigencia y se hace operativo y realizador el principio de la prevalencia del interés público o social sobre el interés particular; la indemnización que se reconoce al propietario expropiado, compensa o subroga el derecho del cual ha sido privado; su derecho de propiedad se transforma en un derecho de crédito frente a la entidad pública expropiante, por el valor de la indemnización".

11. En esa vía, la jurisprudencia de esta Corporación ha distinguido los principios que desarrolla el artículo 58 de la Carta: i) la garantía a la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles⁵; ii) la protección y promoción de formas asociativas y solidarias de propiedad⁶; iii) el reconocimiento del carácter limitable de la propiedad⁷; iv) las condiciones de prevalencia del interés público o social sobre el interés privado⁸; v) el señalamiento de su función social y ecológica⁹; y, vi) las modalidades y los requisitos de la expropiación.

12. En relación con la figura de la expropiación Eduardo García de Enterría¹⁰ ha planteado que *"la expropiación forzosa se nos presenta bajo un doble faz: por una parte, supone un poder de la administración de abatir y hacer cesar la propiedad y las situaciones patrimoniales de los administrados; por otro lado, su regulación se articula en muy buena medida como un sistema de garantías ofrecido a estos administrados que sufren sobre su patrimonio la violenta inmisión administrativa"*.

La expropiación por vía administrativa 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. 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 expropriandi*, de allí la necesidad de establecer los derechos patrimoniales del sujeto expropiado sobre el objeto delimitado y, 3. La *causa expropriandi* o justificación presentada por el Estado para utilizar la figura de la expropiación. Ésta debe tener un objetivo que cumplir, que sea acorde con los fines de la utilidad pública e interés social, especificado en la norma¹¹ que la crea: *"lo primero que hay que notar es que el fin de la expropiación no es la mera "privación" en que ésta consiste, sino el destino posterior a que tras la privación expropiatoria ha de afectarse el bien que se expropia"*¹², es decir, siempre hay una transformación al terminar la expropiación, lo que hace que la expropiación sea un instrumento para llegar al fin de la meta propuesta en la ley, un elemento que conllevará a realizar ciertos objetivos planteados para una situación fijada, que amerita la obtención de cierto derecho.

13. Esta Corte ha establecido que la expropiación puede ser definida *"como una operación de derecho público por la cual el Estado obliga a un particular a cumplir la tradición del dominio privado al dominio público de un bien, en beneficio de la comunidad y mediante una indemnización previa"*¹³ <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-1074-02.htm> - ftn88. Dado que esta es la limitación más gravosa que puede imponerse sobre el derecho de propiedad legítimamente adquirido, la Carta ha rodeado la figura de la expropiación de un conjunto de garantías, entre las más importantes: i. el principio de legalidad, ii. el respeto al derecho de defensa y el debido proceso y, ii. la indemnización previa y justa al afectado que no haga de la decisión de la Administración un acto confiscatorio, expresamente prohibido en el artículo 34 de la Constitución¹⁴.

De tal modo, siempre que se garanticen los anteriores principios, la potestad de configuración del legislador lo faculta para crear procedimientos especiales de expropiación, en cada una de las áreas donde tal regulación específica permita optimizar la protección de los bienes jurídicos involucrados en cada caso.¹⁵ En esa medida, por ejemplo, el legislador puede establecer la expropiación en materia de reforma urbana, para garantizar el acceso de las personas a una vivienda digna; en materia agraria, para permitir el acceso progresivo de las personas a la propiedad de la tierra y mejorar su productividad; para atender desastres; y para proteger los bienes culturales o el ecosistema, entre otros.

En ese orden, 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 previa, que comprenda tanto el valor del bien expropiado, como el que corresponda a los demás perjuicios que se le hubieren causado, tal como lo ha precisado la Corte Constitucional y el Consejo de Estado¹⁶.

14. En ese sentido, el artículo 17 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, establece de manera asertiva que *"Siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie podrá ser privado de ella sino en caso evidente de necesidad pública, debidamente justificada y previa una justa indemnización."* (resaltado fuera de texto)

Por su parte, la Resolución 1803 de 1962 de la Asamblea General de las Naciones Unidas acerca de la soberanía permanente sobre los recursos naturales, considerada como una manifestación del consenso internacional acerca del tema, establece el derecho de todo Estado de adoptar medidas de "desposesión" y consagra el derecho del propietario desposeído a recibir una indemnización "apropiada". Según la doctrina la indemnización apropiada ha de reunir tres elementos: ser adecuada, ser pronta y ser efectiva. El principio según el cual es exigible la indemnización en caso de expropiación, ha sido reafirmado por la jurisprudencia nacional.

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 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 justa. 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.

Se observa entonces que tanto de los tratados relativos a los derechos humanos, como de las manifestaciones de la comunidad internacional, se deduce la exigencia del pago de una indemnización en caso de expropiación. Esta indemnización ha sido calificada en términos generales como "justa", "apropiada", "adecuada" o "pronta".

15. En ese sentido señaló la Corte en la sentencia C-1074 de 2002, que el artículo 58 de la Carta no menciona expresamente si la indemnización por expropiación debe ser justa. Esta exigencia se ha deducido de la referencia que hace el texto de este artículo a la necesidad de ponderar los intereses de la comunidad y del afectado al momento de fijar la indemnización por expropiación. También resalta esta sentencia un cambio fundamental introducido por el Constituyente en 1991: la fijación del valor de la indemnización difícilmente puede hacerse de manera abstracta y general, sin tener en cuenta el contexto de cada caso, debiéndose entonces ponderar los intereses concretos presentes en cada situación, para que el valor de la indemnización corresponda en realidad a lo que es justo.

Esta característica puede llevar incluso a que luego de ponderar los intereses en cada caso, se establezca una indemnización inferior al total de los daños ocasionados por la expropiación, pero sin que pueda, dado que el Acto Legislativo No. 1 de 1999 excluyó la posibilidad de expropiación sin indemnización, llegar a la conclusión de que no hay lugar a indemnización adecuada, como ya se dijo.

Si bien la jurisprudencia reconoce que el particular también sufre daños adicionales a la pérdida patrimonial del inmueble, el cálculo del resarcimiento que deba recibir no se limita a considerar el valor comercial del bien, sino que puede abarcar los daños y perjuicios sufridos por el afectado por el hecho de la expropiación¹⁷. No obstante, la sentencia C-1074 de 2002 señala que *"la indemnización que establece el artículo 58 constitucional en caso de expropiación es distinta de la que señala el artículo 90 de la Carta en relación con la responsabilidad patrimonial del Estado por los daños antijurídicos que le sean imputables causados por las acciones u omisiones de las autoridades públicas. En primer lugar, el artículo 58 se refiere a un daño que no es antijurídico, puesto que el mismo texto constitucional establece que el particular debe soportar la carga de ser expropiado, es decir, el daño resultado de la expropiación sí debe ser soportado por el expropiado, lo cual no significa que dicho daño no deba también ser indemnizado, por mandato expreso de la Constitución. La existencia de tal deber justifica que la indemnización en caso de expropiación no tenga siempre que ser integral -como si lo exige el artículo 90 Superior. En segundo lugar, el artículo 58 Superior regula expresamente la fijación de la indemnización en caso de expropiación para indicar que ésta no se basa exclusivamente en los intereses del afectado, es decir, en el interés privado en que la indemnización sea lo más elevada posible y comprenda todas las cargas que ha soportado, sino que ha de fundarse también en los intereses de la comunidad. La fijación de la indemnización se hará "consultando los intereses de la comunidad y del afectado", cuando el perjuicio es resultado de una expropiación, no de un daño antijurídico previsto en el artículo 90. En tercer lugar, tradicionalmente la indemnización en caso de expropiación no ha comprendido el daño moral, como por ejemplo el que puede resultar del especial afecto que el propietario tuviera por el bien expropiado. Ello indica que en este caso la expropiación no tiene que ser integral. En cambio, en materia de responsabilidad patrimonial del Estado por daños antijurídicos, la indemnización sí comprende el daño moral."* (resaltado fuera de texto)

Con independencia del papel que puedan tener criterios de equidad en la indemnización del daño antijurídico proveniente del artículo 90 constitucional, lo claro es que dichos criterios juegan un papel prioritario en materia de expropiación. De tal manera que el requisito constitucional de que la indemnización sea justa, lleva necesariamente a no exigir que siempre responda integralmente a los intereses del afectado, pero sí de manera razonable. En ciertas ocasiones dicha indemnización puede cumplir una función meramente compensatoria, en otras, una función reparatoria que comprenda tanto el daño emergente como el lucro cesante, y ocasionalmente una función restitutiva, cuando ello sea necesario para garantizar la efectividad de derechos especialmente protegidos en la Carta, como en los casos de vivienda familiar, en que se justifica que la indemnización previa sea pagada en efectivo y en forma total con el fin de que la familia que pierde su vivienda pueda sustituirla oportunamente por otra.

16. Precisamente, en la sentencia C-1074 de 2002, esta Corporación estableció las características que debe reunir la indemnización en materia de expropiación tanto judicial como administrativa:

"1. No puede haber expropiación sin indemnización;

2. La indemnización debe ser previa al traspaso del dominio del bien del particular al Estado;

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. La ponderación dentro del marco legal y constitucional la hará el juez civil en el evento de expropiación por vía judicial, y la entidad expropiante o el juez contencioso en el evento de la expropiación por vía administrativa;

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.

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 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.

Las anteriores condiciones garantizan, además, que quien sea afectado por la expropiación no tenga que soportar una carga pública desigual y desproporcionada, que afecte el acceso a la propiedad. El pago de la indemnización que recibe el expropiado, ya sea totalmente en efectivo o parcialmente con bonos o títulos valores, equilibra el daño sufrido por la expropiación y le permite adquirir otro bien si lo desea."

Como bien se puede observar, 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. Como corolario de lo expuesto, debe entenderse que la decisión de expropiar un bien del dominio privado, comporta necesariamente la obligación de pagar un precio justo, 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.

17. 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, la expropiación administrativa podrá ser objeto de acción contencioso administrativa, respecto del precio, cuando el expropiado considere incumplido el mandato de que la indemnización sea justa y plena. Ello explica, por ejemplo el por qué el artículo 71° de la Ley 388 de 1997, por el cual se regula el proceso contencioso administrativo especial de expropiación por vía administrativa, establece textualmente lo siguiente en el inciso 1° y el numeral 6°:

"Artículo 71°.- Proceso contencioso administrativo. Contra la decisión de expropiación por vía administrativa procede acción especial contencioso-administrativa con el fin de obtener su nulidad y el restablecimiento del derecho lesionado, o para controvertir el precio indemnizatorio reconocido, la cual deberá interponerse dentro de los cuatro meses calendario siguientes a la ejecutoria de la respectiva decisión. El proceso a que da lugar dicha acción se someterá a las siguientes reglas particulares" (Subrayado fuera de texto)

De tal forma, 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 reconocido por la administración a título de indemnización no alcance a proporcionar una reparación justa.

18. Finalmente, debe indicarse que en materia de expropiación no existe un estatuto básico o único que reglamente su procedimiento, pues existen múltiples regulaciones aisladas según los casos específicos que se presenten, como el caso concreto que ahora es materia de estudio en esta providencia. Aspecto que debería ser seriamente reconsiderado por el legislador a fin de evitar la proliferación de estas regulaciones. Así, por ejemplo, la Ley 160 de 1994 regula la expropiación en materia agraria, la Ley 99 de 1993 la expropiación con fines ambientales, el Decreto 919 de 1989 la expropiación en caso de desastre, la Ley 9 de 1989 modificada por la Ley 338 de 1997 la expropiación en casos de urgencia, la Ley 105 de 1993 la expropiación para el desarrollo de obras de infraestructura de transporte, la Ley 104 de 1993 la expropiación de zonas aledañas o adyacentes a la exploración o explotación petrolera o minera, etc.

19. La regla general debería ser la expropiación ordinaria que procede por vía judicial, reglamentada por los artículos 451 a 459 del Código de Procedimiento Civil, por la cual el juez mediante sentencia, decreta y fija el valor del bien expropiado previo avalúo y, separadamente, el valor de la indemnización.

No obstante, el constituyente de 1991 abrió la posibilidad, en casos excepcionales, de adelantar la expropiación por vía administrativa¹⁸ *sin tener que acudir a la vía judicial aún a pesar de no existir negociación directa, ofreciendo la posibilidad de que existan procesos especiales, sin que con ello se deje de proteger el derecho a la propiedad, al debido proceso y el derecho a la defensa, con el único propósito de agilizar la expropiación por motivos especiales previamente establecidos en el ordenamiento legal ante la urgencia de restablecer ciertos derechos que interesan al interés social o que se justifican por su utilidad pública.*

20. En ese sentido, la Ley 388 de 1997¹⁹, establece a partir de su artículo 64 la expropiación administrativa por motivos de urgencia, en punto a cumplir con las finalidades previstas en los literales a), b), c), d), e), h), j), k), l) y m) del artículo 58²⁰ de ésta, sin que con ello evite que el particular pueda acceder a la acción judicial por inconformidad en el precio, cuando ésta sea declarada por vía administrativa. Así, el artículo 65 numerales 2, 3 y 4, de la citada ley indican:

"ARTÍCULO 65. CRITERIOS PARA LA DECLARATORIA DE URGENCIA.

De acuerdo con la naturaleza de los motivos de utilidad pública o interés social de que se trate, las condiciones de urgencia se referirán exclusivamente a:

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

21. También el Decreto 919 de 1989, regula un proceso de expropiación administrativa en caso de la declaratoria de desastre, por el cual se autoriza a la Nación, sus ministerios, departamentos administrativos, entidades descentralizadas, así como a las entidades territoriales para acudir a este mecanismo previa autorización de la Oficina Nacional para la Atención de Desastres o por el Presidente del Comité Regional o Local, según se trate de un desastre calificado como nacional, regional o local, respectivamente, con el fin de adquirir inmuebles necesarios para adelantar el plan de acción específico para la atención de desastres por negociación directa con los propietarios o mediante el procedimiento de expropiación.

Para efectos de la negociación directa el decreto remite al Decreto extraordinario 222 de 1983 -hoy derogado-, aclarando en todo caso que el precio máximo de adquisición será el que determine un avalúo comercial especial practicado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y en caso de que este no lo practique dentro de los diez (10) días calendario siguientes a la solicitud, será el precio máximo que se fije mediante avalúo efectuado por la respectiva entidad pública adquirente. Posteriormente, si en un "plazo prudencial" no se llegare a un acuerdo, la entidad pública correspondiente podrá decretar la expropiación del inmueble y promoverá el proceso correspondiente conforme a los artículos 451 y siguientes del Código de Procedimiento Civil, previa entrega anticipada del inmueble cuya expropiación se demanda, siempre y cuando se acredite haber consignado a órdenes del respectivo juzgado una suma equivalente al cincuenta por ciento (50%) del avalúo practicado para los efectos de la negociación directa.

22. Sobre el caso específico que ocupa la atención de la Corte, se debe señalar que dentro de los reglamentos especiales de expropiación administrativa que coexisten con los generales antes anotados, se encuentra el previsto en el Decreto legislativo 1185 de 1994, por el cual se estableció un procedimiento especial de negociación directa y expropiación administrativa para efectos de superar la calamidad pública ocurrida en varios municipios de los Departamentos del Huila y Cauca -el cual se reproduce casi en su integridad en el Decreto 4628 del 13 de diciembre de 2010- declarado exequible mediante la sentencia C-370 de 1994. Vale destacar que dicho decreto se diferencia del que ahora se revisa, en que en él se señaló de manera concreta la entidad que tendría la facultad de expropiación y, en que era posible delimitar con precisión la zona de calamidad en que se haría efectivo dicho reglamento especial.

Cuestión previa. Adición de dos artículos del Decreto 4628 de 2010 por el Decreto 143 de 2011 proferido en desarrollo de un nuevo estado de emergencia social, económica y ecológica.

23. Mediante el Decreto 143 de 21 de enero de 2011, proferido en desarrollo de la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica contenida en el Decreto 020 del 7 de enero de 2011:

23.1 Se adicionó un numeral al artículo 1º del Decreto 4628 de 2010 en estudio, así:

"4. (...) La preservación, conservación, mantenimiento y ampliación de las zonas de ronda de protección o fajas paralelas de protección de fuentes hídricas y cuerpos de agua como ríos, quebradas, arroyos, manantiales, lagunas, lagos, meandros, humedales, ciénagas y demás; así como la preservación, conservación, mantenimiento y ampliación de sus zonas de manejo, zonas de protección ambiental y rondas hídricas."

2. Se adicionó el artículo 2º del Decreto 4628 de 2010, al incluir las expresiones que se resaltan:

"Artículo 2º. *Facúltase a las entidades públicas, las entidades territoriales y a las Corporaciones Autónomas Regionales a las cuales corresponde*

desarrollar proyectos en las zonas de desastre afectadas por el Fenómeno de La Niña, o zonas de riesgo e influencia, para adquirir, por motivos de utilidad pública e interés social, mediante negociación directa o expropiación por vía administrativa, previa indemnización, los inmuebles que se requieran para el cumplimiento de los fines a que se refiere el presente decreto".

24. En consecuencia, la Corte procederá a la revisión en concreto de cada uno de los artículos que comprenden el Decreto 4628 de 13 de diciembre de 2010, excluyendo de este estudio las adiciones puntuales efectuadas a los artículos 1º y 2º por el decreto de emergencia –el 143 de 2011- expedido en ejercicio de una nueva declaratoria de emergencia contenida en el Decreto 020 de 2011. Ello en atención a que el Decreto 020 de 2011 fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-216 de 29 de marzo de 2011, de forma que el análisis de exequibilidad por parte de esta Corporación del Decreto 143 de 2011 aún no se ha realizado y, en todo caso al hacerlo esta Corte deberá proceder a declarar su inexecutable por consecuencia.

25. En esos términos y, teniendo en cuenta que dicha subrogación no modifica el sentido y alcance de las disposiciones previstas en el Decreto 4628 de 2010, sino que se trata de adiciones puntuales que amplían su contenido, no encuentra la Sala ningún obstáculo de tipo metodológico para su exclusión de este análisis, en el entendido que si el Decreto 143 se encuentra inexecutable por esta Corte, tal decisión no tendrá impacto directo o indirecto respecto del contenido del Decreto 4628 de 2001 -sin modificación alguna-.

Por lo expuesto, a continuación la Corte realizará el estudio concreto de cada una de las disposiciones del Decreto 4628 de 2010.

Examen de constitucionalidad del Decreto 4628 de 2010.

La conexidad y motivación del Decreto 4628 de 2010 frente al Decreto 4580 de 2010.

26. La Sala destaca que el Decreto 4628 de 2010 tiene por objeto el establecimiento de un mecanismo eficaz y rápido en materia de negociación directa y expropiación administrativa, el cual se estructura a partir de un procedimiento que se desarrolla a lo largo de la disposición en estudio. Este aspecto material no justifica un análisis de conexidad y motivación de forma particular artículo por artículo, sino que exige una revisión general del mecanismo que se implementa frente a las razones que sirvieron de fundamento a la declaratoria de emergencia social, económica y ecológica, declarada a través del Decreto 4580 de 2010.

27. En ese orden, encuentra la Corporación que el ejecutivo desarrolló de forma suficiente la *causa expropiando* en la norma en revisión, es decir la necesidad en que se apoya la medida que da lugar al trámite especial de la negociación directa y expropiación por vía administrativa, al señalar que radica en *"la adquisición del derecho de dominio y de los demás derechos reales indispensables para la ejecución de los planes específicos encaminados a solucionar los eventos ocurridos por la ola invernal en el territorio nacional"* (resaltado fuera de texto), en zonas denominadas de desastre, de riesgo y, sus áreas de influencia, así como la prevención de asentamientos de personas en lugares que presenten grave riesgo.

Esta medida guarda relación de conexidad con los hechos notorios que se produjeron con ocasión del fenómeno de "La Niña" en veintiocho departamentos y más de 654 municipios del país afectados por la pérdida de vidas humanas, pérdida y destrucción de viviendas que impactaron a cerca de 2'217.226 personas, 1.324.289 hectáreas inundadas, la avería de más de quinientos establecimientos educativos, el deterioro de la malla vial, circunstancias que por sí solas advierten que el Decreto 4628, en estudio, prevé un instrumento útil que facilita la consecución célere de bienes indispensables para ejecutar planes específicos encaminados a *"... la construcción y reconstrucción de viviendas, y la reubicación de asentamientos urbanos, en las áreas afectadas por la ola invernal, de desastre o de riesgo, o en sus áreas de influencia, así como la prevención del asentamiento en lugares que presenten grave riesgo."*, *"La creación de la infraestructura urbana y rural adecuadas para albergar y dotar de vivienda y de servicios a la población afectada."*, *"La reconstrucción o reparación de la malla vial afectada, o la construcción de nuevos tramos"*, como bien lo enuncia el mencionado decreto.

28. En otros términos, el mecanismo especial de negociación directa y expropiación administrativa, sí está dirigido a ejecutar planes de emergencia para efectos de superar el desastre originado en la ola invernal a partir del siguiente procedimiento:

1. Negociación directa: Etapa previa a la expropiación, mediante la cual se realiza un avalúo del bien por parte del Instituto Agustín Codazzi o de lonjas autorizadas para el efecto, con el fin de que la entidad pública realice oferta escrita y compra directa al titular del inmueble o a quien tenga derechos reales sobre él, por razones de interés social o utilidad pública fundada en los desastres causados por la ola invernal. En esta etapa se reduce drásticamente el proceso de negociación, sin perjuicio de expresar a los particulares afectados las razones por las cuales es requerido el bien, otorgándoles en todo caso mecanismos de protección dada su posición de debilidad frente ante el Estado.

Los fundamentos de esta negociación deben estar sustentados en el desarrollo de proyectos vinculados a la recuperación del desastre causado por la ola invernal de los últimos meses. En esta etapa no es posible interponer ningún recurso, en razón a que el particular está llamado a contestar la oferta bien sea para aceptarla o no.

2. Expropiación por vía administrativa: Al terminar la etapa de negociación directa, la entidad encargada debe expedir el acto administrativo en el cual decreta la expropiación, debidamente motivado. Este acto debe establecer el valor de la indemnización según el avalúo y la forma de pago. En este trámite se reducen los términos de notificación personal previstos en el Código Contencioso Administrativo de cinco a tres días hábiles y para la notificación por edicto de diez días a dos días hábiles. Se permite la interposición de recurso de reposición, el cual debe resolverse en un término de 10 días hábiles, de forma que si la entidad no se pronuncia en dicho término el recurso se entiende negado y quedará en firme el acto de expropiación. Este podrá ser demandado a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

3. La entrega del bien: Se deberá hacer entrega del bien a la entidad expropiante, una vez realizado el pago de la indemnización.

29. De conformidad con lo señalado el decreto bajo examen facilita la atención adecuada de la emergencia al permitir la reubicación de asentamientos humanos afectados por la emergencia, evitar nuevos asentamientos en zonas de alto riesgo, facilitar el restablecimiento de la infraestructura vial afectada y urbana, asegurar la atención de necesidades básicas de población afectada y vulnerable de manera eficaz permitiendo que la entidad pública que deba proveer estas medidas adquiera los bienes necesarios para el efecto, aspecto que materializa la conexidad entre las causas que motivaron la declaratoria de emergencia y las medidas decretadas en la norma que se examina.

Revisión material del artículo 1º del Decreto 4628 de 2010.

30. El texto del artículo 1º del Decreto legislativo 4628 de 13 de diciembre de 2010, es el siguiente:

"Artículo 1º. Declárese de urgencia, utilidad pública e interés social para efectos de decretar la expropiación por vía administrativa con indemnización previa, la adquisición del derecho de dominio y de los demás derechos reales indispensables para la ejecución de los planes específicos encaminados a solucionar los eventos ocurridos por la ola invernal en el territorio nacional.

La expropiación a que se refiere el inciso anterior, estará dirigida al cumplimiento de los siguientes fines:

1. La instrucción y reconstrucción de viviendas, y la reubicación de asentamientos urbanos, en las áreas afectadas por la ola invernal, de desastre o de riesgo, o en sus áreas de influencia, así como la prevención del asentamiento en lugares que presenten grave riesgo.
2. la creación de la infraestructura urbana y rural adecuadas para albergar y dotar de vivienda y de servicios a la población afectada.
3. La reconstrucción o reparación de la malla vial afectada, o la construcción de nuevos tramos.

PARÁGRAFO. Para los efectos de lo dispuesto en el presente artículo, son áreas de desastre, de riesgo y de influencia, las siguientes:

Son áreas de desastre aquellas cuyos ocupantes o inmuebles hayan sufrido daños directos por razón de la Emergencia Económica y Social a que se refiere el Decreto 4580 de 2010.

Las áreas de riesgo incluyen las de desastre y aquellas otras que, por su proximidad a ésta zona podrían sufrir efectos similares.

Las áreas de influencia son aquellas a las cuales se extienden las consecuencias sociales y económicas de la ola invernal²¹."

31. En relación con el primer artículo del decreto en estudio, el Ministerio Público solicita su exequibilidad en la medida en que se condicione la ejecución de los fines previstos por este, que son: a) construir y reconstruir viviendas en las áreas afectadas por la ola invernal, reubicar asentamientos urbanos y prevenir asentamientos en lugares de alto riesgo. b) crear infraestructura urbana y rural adecuadas para albergar a dicha población y dotarla de viviendas y servicios; y c) construir y reparar malla vial afectada o construir nuevos tramos, a los eventos catastróficos originados en la ola invernal que dio lugar a la declaratoria del estado excepcional.

Al respecto, la Corte encuentra que la disposición en cita sí restringe la adquisición de bienes indispensables para la ejecución de tales planes a los eventos ocurridos con ocasión de la ola invernal, según se señala en el inciso primero del artículo en estudio, al considerar este fenómeno invernal como el motivo de utilidad pública e interés social que justifica la medida, razón por la cual el inciso segundo se encuentra exequible sin que sea necesario condicionamiento en tal sentido.

32. No obstante, la Corte considera indispensable referirse a los criterios de intangibilidad y necesidad de la medida, en relación con los fines específicos propuestos por el artículo primero del Decreto en estudio, pues para la Corporación resulta claro que unas serán las obras de ejecución que deban surtirse en el corto y mediano plazo, las cuales consisten en intervenciones de carácter urgente o consideradas prioritarias para normalizar las condiciones producidas por la catástrofe y, otras, las que se deberán acometer en el largo plazo.

Precisamente, a propósito de los recursos comprometidos en la atención de esta emergencia invernal, el Gobierno Nacional a través del Departamento Nacional de Planeación informó a esta Corte para efectos del estudio del Decreto de Emergencia 4580 de 2010, que su ejecución se realizaría en tres fases: i. Atención humanitaria de emergencia a ser ejecutado en el año 2011, ii. Rehabilitación a ser ejecutado entre el año 2011 y 2014 y, iii. Reconstrucción y Mitigación de Riesgos a ser ejecutado en el largo plazo con la posibilidad de extenderse hasta el año 2018.

Durante las dos primeras fases se proyecta ejecutar las siguientes obras: i. Atención Humanitaria: esta fase tiene un costo de 2.7 billones de pesos y está destinada a intervenir en los sectores de justicia, transporte, agropecuario, protección social, educación, defensa, ambiente, vivienda y desarrollo territorial. Entre otras acciones, esta fase comprende la atención de familias afectadas por la ola invernal a través de albergues temporales, intervenciones de carácter urgente en corredores viales afectados y puentes averiados -tramos con cierre total, paso restringido y vulnerables-, la realización de un plan de choque sanitario, reconstrucción de infraestructura agropecuaria afectada por el invierno y, reubicación de colegios; ii. Rehabilitación esta fase tiene un costo de \$6 billones encaminadas a actividades en el sector transporte, minas, energía, educación, agua potable y saneamiento básico, que comprende entre otras actividades rehabilitar la red vial nacional a la red terciaria alcanzando el nivel de servicio anterior a la emergencia, la rehabilitación de distritos de riego, el desarrollo de cerca de 17.000 soluciones de vivienda, reconstrucción de 244.034 inmuebles y reubicación de 32.172 casas, rehabilitación de sistemas de acueducto y alcantarillado.

En ese orden, los proyectos de infraestructura que deban adelantarse en el largo plazo, por sustracción de materia -urgencia-, no hacen necesario desplazar las medidas ordinarias de negociación directa y expropiación administrativa por motivos de utilidad pública e interés social

para privilegiar el procedimiento brevísimo que contempla este decreto, más aún cuando aceptar la extensión de los efectos de este decreto en el tiempo compromete los principios de finalidad y proporcionalidad de las medidas de emergencia, en tanto se podría ocasionar una indebida interferencia del nivel nacional en el nivel territorial en cuanto a los usos del suelo a partir de la facultad que este decreto le otorga a las entidades públicas, entre ellas las del nivel nacional que tengan a su cargo el desarrollo de proyectos en las zonas de desastre afectadas por la ola invernal, para acudir a este procedimiento abreviado.

33. Para el efecto, la Sala recuerda que precisamente las medidas de emergencia se justifican en tanto los mecanismos ordinarios existentes resulten insuficientes para atender la gravedad de la contingencia. De esta manera, el procedimiento de negociación directa y expropiación administrativa de que trata el decreto en estudio se encuentra necesario en tanto se mantengan los niveles anormales de precipitaciones y, en consecuencia, permanezca latente la urgencia de acometer acciones inmediatas de mitigación que requieran de un mecanismo abreviado de expropiación. En esos términos, la documentación aportada para efectos de resolver la exequibilidad de la declaratoria de emergencia, da cuenta de que dichos niveles de precipitaciones se mantendrán por lo menos hasta el mes de julio del presente año, razón por la cual la Corte acudirá a la definición de un término razonable que justifique el uso de esta medida excepcional para efectos de declarar la exequibilidad de la norma.

Para la Corte, la disposición resulta exequible en la medida que se haga uso de ella dentro de un término razonable, entendido como aquel que se acomode a la realidad objetiva y evidente de la emergencia y a la naturaleza de las acciones a emprender por el ejecutivo para superar la crisis. De esta forma, la medida únicamente podrá extenderse hasta el año 2014 de forma que se facilite la asistencia humanitaria y se inicien las demás obras o actividades previstas en la fase de rehabilitación, pues más allá de este período la Administración contará con tiempo suficiente para surtir el trámite de expropiación administrativa de urgencia por motivos de utilidad pública o interés social consagrado en la Ley 388 de 1997 o el procedimiento judicial a que hace referencia el Código de Procedimiento Civil. Esta solución aparece para la Corte ajustada a criterios de proporcionalidad.

34. En esos términos, en el período indicado, el Gobierno Nacional podrá utilizar este mecanismo sumario de expropiación en la medida que sea requerido, por ejemplo, para adquirir bienes necesarios para adelantar obras dirigidas a la reubicación de asentamientos urbanos que estén en zonas de desastre, riesgo e influencia y que requieran de acciones inmediatas, como la intervención de corredores viales afectados por cierre total o con paso restringido o en alto riesgo de vulnerabilidad, las actividades tendientes a restablecer el servicio de educación a través de soluciones temporales o reubicación de colegios, casos en los cuales resulta evidente la necesidad de acudir a un procedimiento célere de negociación directa y expropiación, así como de autorizar al nivel central para acudir a este procedimiento especial, dado que se verifica que los procedimientos ordinarios existentes no garantizan la celeridad del proceso que en estos casos se hace necesaria.

35. Cabe reiterar, que en relación con procesos de reconstrucción y mitigación que involucren proyectos a gran escala a ejecutarse entre cuatro y ocho años, su esquema de planificación permite a la Administración, sin ningún traumatismo, la utilización de los procedimientos ordinarios de expropiación administrativa, pues en tal caso no se encuentra justificación alguna para acelerar innecesariamente los términos ya previstos por la legislación común y, aún en el caso de que el Ejecutivo los encuentre excesivos, será posible acudir al legislador para que por vía ordinaria se unifique de una vez por todas el trámite de expropiaciones administrativas en casos de desastre o urgencia, como el que en este caso es materia de estudio.

36. Con el fin de reforzar esta argumentación, se tiene como mecanismo ordinario de expropiación en casos de urgencia, el Decreto 919 de 1989, por el cual se prevé un proceso de negociación directa y expropiación administrativa en caso de declaratoria de desastre, el cual radica la competencia para su trámite tanto en entidades del orden nacional como del nivel local, pero a partir de la remisión en materia de expropiación a la vía judicial contemplada en el Código de Procedimiento Civil, a partir del cual no es posible asegurar la celeridad de las medidas que se demandan en la actualidad para la provisión inmediata de bienes para atender la emergencia.

También la Ley 388 de 1997 ofrece procedimientos tanto de expropiación judicial por vía del Código de Procedimiento Civil, como de expropiación administrativa de urgencia. En términos del artículo 59 de la Ley 388 de 1997 –por el cual se modifica el artículo 11 de la Ley 9 de 1989– las entidades competentes para adelantar la expropiación judicial por motivos de utilidad pública son la Nación, las entidades territoriales, las áreas metropolitanas y asociaciones de municipios, así como 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 58 de dicha ley, siempre que se efectúe de conformidad con los objetivos y usos del suelo establecidos en los planes de ordenamiento territorial. Por su parte, la expropiación administrativa sólo procede por motivos de urgencia, los cuales en términos del artículo 64 de la Ley 388 de 1997 deben ser declarados *"por la instancia o autoridad competente, según lo determine el concejo municipal o distrital, o la junta metropolitana, según sea el caso, mediante acuerdo. Esta instancia tendrá la competencia general para todos los eventos"* (resaltado fuera de texto), lo que implica que la declaratoria de urgencia sea determinada por el ente local.

Este último mecanismo, constituye un límite a las entidades del orden nacional, por cuanto el ordenamiento del territorio comprende en sí mismo un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los entes territoriales dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico en armonía con el medio ambiente.

Para efectos de ilustrar cómo opera el mecanismo especial de que trata el Decreto en estudio frente a los mecanismos ordinarios de urgencia para declarar la expropiación administrativa, se presenta a continuación el siguiente cuadro comparativo:

Decreto 4628 de 2010	Urgencia Ley 388 de 1997	Decreto 919 de 1989
MOTIVOS La adquisición del derecho de dominio y de los demás derechos reales de bienes indispensables para la ejecución de los planes encaminados a solucionar los eventos ocurridos por la ola invernal en el territorio nacional en zonas de desastre, de riesgo y de influencia para: 1. La construcción y reconstrucción de viviendas, y la reubicación de asentamientos urbanos, en las áreas afectadas por la ola invernal, de desastre o de riesgo, o en sus áreas de influencia, así como la prevención del asentamiento en lugares que presenten grave riesgo. 2. La creación de la infraestructura urbana y rural adecuadas para albergar y dotar de vivienda y de servicios a la población afectada. 3. La reconstrucción o reparación de la malla vial afectada, o la construcción de nuevos tramos.	MOTIVOS Se considera que existen motivos de utilidad pública o de interés social para expropiar por vía administrativa el derecho de propiedad y los demás derechos reales sobre terrenos e inmuebles, en caso de que exista necesidad de: - Ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social en los sectores de la salud, educación, recreación, centrales de abasto y seguridad ciudadana; - Desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, incluyendo los de legalización de títulos en urbanizaciones de hecho o ilegales diferentes a las contempladas en el artículo 53 de la Ley 9 de 1989, la rehabilitación de inquilinatos y la reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo; - Ejecución de proyectos de producción, ampliación, abastecimiento y distribución de servicios públicos domiciliarios; - Ejecución de programas y proyectos de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo; - Preservación del patrimonio cultural y natural de interés nacional, regional local, incluidos el paisajístico, ambiental, histórico y arquitectónico; - Constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos hídricos; - 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; - 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; - El traslado de poblaciones por riesgos físicos inminentes.	MOTIVOS Declaración de desastre. Se entiende que existen motivos de utilidad pública e interés social para la adquisición mediante expropiación de todos los bienes indispensables para la ejecución de los planes de acción específicos para la atención de situaciones de desastre administrativamente declaradas.
COMPETENCIA. Las entidades públicas a las cuales corresponde desarrollar proyectos en las zonas de desastre afectadas por la ola invernal, riesgo e influencia.	COMPETENCIA. La declaratoria de situación de urgencia corresponde a la autoridad competente, según lo determine el concejo municipal o distrital, o la junta metropolitana, según sea el caso, mediante acuerdo.	COMPETENCIA. Las entidades públicas (nacionales y territoriales).

NEGOCIACIÓN DIRECTA. El representante legal de la entidad formula oferta de compra por escrito a los titulares de los bienes o de los derechos que fueren necesarios. Se notifica personalmente dentro de los tres días calendario siguientes al acto. Si no se puede comunicar personalmente la oferta, se deja constancia escrita a cualquier persona que se encuentre en el predio y se notifica mediante edicto que se fija al día siguiente por un lapso de dos días hábiles, en lugar visible al público. Vencido el término la oferta de compra se inscribe en la oficina de registro de instrumentos públicos al día siguiente a su comunicación. El avalúo es efectuado por el Instituto Geográfico "Agustín Codazzi", el cual servirá para determinar el precio máximo de adquisición. En caso de que dicho Instituto no practique el avalúo dentro de los 10 diez días <u>calendario</u> siguiente a la solicitud, el precio máximo de adquisición será el determinado por peritos privados inscritos en las Lonjas asociaciones correspondientes. El avalúo sólo será revisado a solicitud de la respectiva entidad pública. El término para aceptar o rechazar la oferta será de cinco días calendario contados a partir de su comunicación personal o de la desfijación del aviso en la alcaldía. Si se aceptare, deberá suscribirse el contrato de compraventa dentro de los diez días calendario siguientes e inscribirse la escritura en la oficina de registro de instrumentos públicos respectiva. Dicho lapso podrá ser prorrogado por justa causa y por un término de cinco días por la entidad pública que adelanta el proceso. En el correspondiente contrato de compraventa se fijarán las fechas para la entrega real y material del inmueble y para el pago de precio. Los plazos respectivos no podrán superar 30 días. Los actos administrativos a que se refiere este artículo no son susceptibles de recurso alguno.	NEGOCIACIÓN DIRECTA. Mediante acto administrativo formal se notifica al titular del derecho de propiedad sobre el inmueble, la oferta de compra tendiente a obtener un acuerdo de enajenación voluntaria. Se notifica en la forma prevista en el Código Contencioso Administrativo. Personalmente por cinco días, sino se puede notificar por edicto 10 días. La oferta se inscribe por la entidad expropiante en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su ejecutoria. En acto que determine el carácter administrativo de la expropiación, se debe indicar el valor del precio indemnizatorio que se reconocerá a los propietarios, el cual será igual al avalúo comercial. Este avalúo lo realiza el IGAC en un término de 10 días <u>hábiles</u> sino lo realiza la entidad adquirente. Después de treinta (30) días hábiles contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo de oferta 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.	NEGOCIACIÓN DIRECTA Se remite a la aplicación de las normas previstas en el Capítulo VIII del Título VIII del Decreto extraordinario 222 de 1983. -derogado-. Señala que el precio máximo de adquisición será el que determine un avalúo comercial especial practicado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi. En caso de que no lo realice en diez (10) días calendario siguientes a la solicitud, el precio máximo de adquisición será el determinado mediante avalúo efectuado por la respectiva entidad pública adquirente. Si en un término prudencial, calificado por la Oficina Nacional para Atención de Desastres, o por el Comité Regional o Local para la Prevención y Atención de Desastres, según el carácter de la situación de desastre declarada, no se puede llevar a cabo la negociación directa, la entidad pública correspondiente podrá decretar la expropiación.
--	---	---

EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA. Mediante resolución motivada, la entidad podrá decretar la expropiación del inmueble y demás derechos constituidos sobre el mismo, la que se notificará personalmente dentro de los tres días calendario siguientes o en caso de no ser posible, por edicto fijado durante dos días hábiles. Contra dicha resolución sólo procede el recurso de reposición, el cual podrá ser interpuesto por los derechos reales sobre el inmueble, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la notificación. Dicho recurso podrá referirse al monto de la indemnización. La presentación del recurso no suspenderá los efectos de la resolución de expropiación. Transcurridos diez días hábiles sin que la autoridad administrativa correspondiente hubiere expedido la resolución por la cual se resuelve el recurso de reposición, este se entenderá negado, quedando en firme el acto recurrido.	EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA. 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. Cinco días de notificación personal y, 10 días de notificación por edicto en caso de no ser posible la primera. Contra la decisión por vía administrativa sólo procederá el recurso de reposición. 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. 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.	EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA Para efectos de la expropiación el decreto remite al proceso de expropiación judicial al señalar que se surtirá conforme a los artículos 451 y siguientes del Código de Procedimiento Civil, pero la entidad demandante tendrá derecho solicitar al juez que en el auto admisorio de la demanda se ordene la entrega anticipada del inmueble cuya expropiación se demanda, siempre y cuando se acredite haber consignado a órdenes del respectivo juzgado una suma equivalente al cincuenta por ciento (50%) del avalúo practicado para los efectos de la negociación directa. Contra el auto admisorio de la demanda y las demás providencias que dicte el juez dentro del proceso de expropiación, excepto la sentencia, sólo procederá el recurso de reposición. La resolución de expropiación se notificará personalmente al propietario dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al de su expedición. Si no pudiere se notificará por edicto, el cual será fijado durante el día hábil siguiente en un lugar visible de la sede de la entidad y en la de la alcaldía del lugar de ubicación del inmueble. El edicto será desfijado dos días hábiles después. Contra la Resolución que ordene la expropiación sólo procede el recurso de reposición, el cual deberá interponerse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a su notificación. La presentación del recurso no suspenderá los efectos de la resolución de expropiación. Transcurrido un mes sin que se hubiere resuelto el recurso se entenderá negado.
USO DEL BIEN EXPROPIADO Las entidades públicas debe destinar a los fines señalados los inmuebles adquiridos, en el término de un año contado a partir de la fecha de entrega de los mismos. La resolución que decreta la expropiación podrá ser objeto de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante el Tribunal Contencioso Administrativo con jurisdicción en el lugar de ubicación del inmueble.	USO DEL BIEN EXPROPIADO. La entidad que haya adquirido el bien en virtud de la expropiación debe utilizarlo 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. La decisión de expropiación podrá ser objeto de la acción contencioso-administrativa con el fin de obtener su nulidad y el restablecimiento del derecho lesionado, ante el Tribunal Contencioso del lugar de ubicación del inmueble	

37. Como se nota, el trámite de negociación directa y expropiación administrativa por razones de urgencia o motivos de utilidad pública o interés social previsto en la Ley 388 de 1997, es muy semejante al previsto en el presente decreto, en el cual se reducen los términos de notificación, aunque de manera no muy significativa y, en donde la principal diferencia radica en la competencia que se radica en los concejos para decretar las razones de urgencia. En cuanto al Decreto 919 de 1989, este desarrolla el concepto de desastre pero remite al procedimiento judicial.

38. Así las cosas, este artículo será declarado exequible, bajo la interpretación de que la medida especial de negociación directa y expropiación administrativa que este decreto consagra sea utilizada únicamente por las entidades públicas a las cuales se les haya asignado el desarrollo de proyectos específicos en las zonas afectadas por el fenómeno de La Niña y sólo con el fin de conjurar los daños causados por la ola invernal producida por sus efectos, que puedan ser atendidos mediante acciones a surtirse dentro de la fases de asistencia humanitaria y de rehabilitación que empiecen a ejecutarse a partir de la expedición de este decreto y hasta el año 2014. De esta manera, el trámite de expropiación de bienes que se requiera para adelantar actividades u obras a largo plazo se regulará por los mecanismos ordinarios señalados

por la ley.

39. Finalmente, se debe precisar que si bien del Decreto legislativo 1185 de 1994 reproduce materialmente este artículo y el mismo fue declarado exequible por la sentencia C-370 de 1994, para la fecha no se encontraba vigente la Ley 338 de 1997 por la cual se organizó y reestructuró todo el tema de ordenamiento territorial y uso del suelo en cabeza de las entidades territoriales y se incluyó un trámite administrativo expedito en caso de urgencia.

Revisión material del artículo 2º del Decreto 4628 de 2010.

40. El artículo 2º del Decreto 4628 de 2010, señala lo siguiente:

"Artículo 2º. Facúltese a las entidades públicas a las cuales corresponde desarrollar proyectos en las zonas de desastre afectadas por la ola invernal, riesgo e influencia, para adquirir, por motivos de utilidad pública e interés social, mediante negociación directa o expropiación por vía administrativa, previa indemnización, los inmuebles que se requieran para el cumplimiento de los fines a que se refiere el presente Decreto²²." (resaltado fuera de texto)

41. Este artículo, tal como lo señaló el Ministerio Público, no individualiza una entidad específica a la cual se asigne la competencia de negociación y expropiación administrativa, pero en todo caso sí establece parámetros para identificarla. En ese orden, sólo tendrán competencia para el efecto, aquellas entidades que tengan a su cargo, el desarrollo directo de proyectos en las zonas afectadas, es decir, que podrán hacer uso del proceso de negociación directa y expropiación especial prevista en el Decreto 4628, tanto las entidades del nivel central como del nivel territorial, siempre que tengan a su cargo adelantar actividades de asistencia, rehabilitación o reconstrucción para atender situaciones originadas en la ola ambiental producida por el fenómeno de La Niña y, únicamente, con el fin de hacer frente a la emergencia en cuanto acciones u obras hasta el año 2014, dada la magnitud de la emergencia.

42. Lo anterior, en atención a que el decreto en estudio consagra amplias finalidades a efectos de motivar la negociación administrativa y expropiación administrativa que en él se consagra, con lo cual se interfiere en el ámbito de las competencias propias de las entidades territoriales a propósito de la destinación y uso de su territorio a través de los planes de ordenamiento territorial. Así, la pregunta que surge entonces es si la declaración de emergencia y la facultad de iniciar un trámite de expropiación administrativa por parte de entidades del orden nacional para el desarrollo de los megaproyectos descritos en las fases de atención a la emergencia, podría llegar a desconocer el principio de descentralización administrativa y autonomía territorial.

Al respecto, la Sala considera que el principio de descentralización administrativa y autonomía territorial no se ve lesionado, en principio, siempre que la medida de expropiación administrativa que provenga del nivel central se ejecute dentro del marco del estado de emergencia y sólo de manera transitoria en punto a atender con prontitud y eficacia la magnitud de los eventos de desastre originados por la emergencia invernal, es decir, dentro de plazos razonables. Ello por cuanto es claro que ante la eventualidad de una emergencia de graves proporciones las entidades territoriales pueden no estar en capacidad -dadas sus limitaciones fiscales y físicas- de enfrentar la situación de crisis. Sin embargo, cuando se trate de la implementación de medidas a largo plazo que requieran de la adquisición de predios y la intervención a partir de medidas estructurales, la injerencia directa del nivel central debe someterse, sin lugar a dudas, a los principios de subsidiariedad y concurrencia en aras de preservar la autonomía territorial. En estos casos, será necesario robustecer a las entidades territoriales para que ellas mismas hagan uso de las herramientas de planificación urbana y rural, con la debida asistencia, coordinación y acompañamiento de las entidades del orden nacional y a través de los medios ordinarios, ya que el mecanismo de excepción no puede desconocer principios axiales de la Constitución Política como la autonomía territorial y la descentralización administrativa, transformando esta en excepción so pretexto de la permanencia de las medidas de emergencia, en regla general.

43. La anterior conclusión encuentra sustento en la sentencia C-149 de 2010, por la cual se concluyó que la modalidad de estructuración territorial consagrada en la Constitución Política, se construye a partir del principio unitario que garantiza un ámbito de autonomía para sus entidades territoriales, para lo cual se han establecido una serie de reglas mínimas orientadas a asegurar una articulación entre la protección debida a la autonomía territorial y el principio unitario. El equilibrio entre ambos principios se sujeta a una serie de límites: *"por un lado, el principio de autonomía debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la ley, con lo cual se reconoce la posición de superioridad del Estado unitario, y por el otro, el principio unitario debe respetar un espacio esencial de autonomía cuyo límite lo constituye el ámbito en que se desarrolla esta última."*

En ese esquema, *"para la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, el legislador deberá tener en cuenta que el contenido esencial de la autonomía se centra en la posibilidad de gestionar los propios intereses (C.P. art 287), una de cuyas manifestaciones más importantes es el derecho a actuar a través de órganos propios en la administración y el gobierno de los asuntos de interés regional o local. Tal derecho, contenido de manera expresa en el artículo 287 Superior, hace parte del núcleo esencial de la autonomía, indisponible por el legislador. No obstante, para preservar el interés nacional y el principio unitario, las competencias del orden nacional se deberán desarrollar conforme al principio de coordinación, que presupone unas reglas uniformes y una pautas de acción que, sin vaciar de contenido el ámbito de autonomía territorial, permitan una armonización de funciones"*²³.

Por otra parte, es necesario tener en cuenta que en el contexto de una distribución general de competencias, pueden presentarse situaciones que impongan la necesidad, a la luz de las circunstancias concretas, de producir una alteración de esa distribución, como en el caso que ocupa en este momento la atención de la Corte. De esta manera y, en casos de emergencia como el actual, es posible que este equilibrio se rompa, pero nunca por término indefinido, por cuanto debe señalarse un límite racional a la medida de expropiación, pues de lo contrario se atentaría

contra el artículo 1º Superior según el cual Colombia es un Estado Social de Derecho organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, pues aún en casos de emergencia no es posible desestructurar la organización territorial.

44. Por tanto, si el artículo 313-7 de la Constitución establece como función de los concejos municipales y distritales reglamentar los usos del suelo, es a estos a quienes en condiciones normales debe importar, en primera instancia la declaratoria de urgencia a efectos de ordenar la expropiación administrativa en orden a orientar las obras de infraestructura en su territorio en tanto acciones destinadas a realizarse en el mediano y largo plazo, salvo que la Administración en el nivel central acuda al mecanismo de expropiación judicial para efectos de emprender obras de infraestructura requeridas por el orden nacional que sean de su exclusiva competencia.

45. Así las cosas, el artículo será declarado exequible en el entendido que cuando la negociación directa o expropiación administrativa sea decretada por una entidad pública del orden nacional, la destinación del bien deberá estar en consonancia con el plan de ordenamiento territorial de la jurisdicción correspondiente, salvo que la situación de emergencia sea de tales proporciones que se justifique modificar temporalmente el uso del suelo allí previsto.

46. Debe precisarse que si bien este artículo reproduce casi totalmente el artículo 2º del decreto legislativo 1185 de 1994, declarado exequible por la sentencia C-370 de 1994, se diferencia de aquel en que la competencia para la negociación directa y la expropiación administrativa se radicó en una única entidad, es decir, en la Corporación para la Reconstrucción de la Cuenca del Río Páez.

47. En cuanto al condicionamiento que solicita el Ministerio Público relativo a precisar que si el origen de los recursos con los cuales se van a adquirir los bienes son del orden nacional, la entidad que debe realizar la expropiación debe ser del mismo nivel, la Sala lo considera innecesario, pues no es la apropiación de recursos la que define la competencia en este caso, sino el mismo Decreto al señalar que se faculta a las entidades públicas a las cuales les *"corresponde desarrollar proyectos en la zona de desastre"*, de forma que si es a una entidad del nivel nacional los recursos deben ser por consecuencia y coherencia presupuestal del orden nacional y si son territoriales deben ser recursos propios, salvo que se realicen los respectivos contratos de cofinanciación, de manera que no se encuentra necesario hacer referencia al principio de especialización presupuestal previsto en el Decreto 111 de 1996.

Revisión material del artículo 3º del Decreto 4628 de 2010.

48. El artículo 3º del Decreto 4628 de 13 de diciembre de 2010, prescribe.

"ARTÍCULO 3o. NEGOCIACIÓN DIRECTA. Previa a la declaratoria de expropiación, deberá surtirse una etapa de negociación directa, en la cual se aplicará el siguiente procedimiento:

1. El representante legal de la entidad pública hará una oferta de compra de los bienes, previa solicitud de avalúo al Instituto Geográfico "Agustín Codazzi", el cual servirá para determinar el precio máximo de adquisición. En caso de que dicho Instituto no practique el avalúo dentro de los diez días calendario siguiente a la solicitud, el precio máximo de adquisición será el determinado mediante avalúo efectuado por peritos privados inscritos en las Lonjas o asociaciones correspondientes, según lo determinado por el Decreto-ley 2150 de 1995. *El avalúo sólo será revisado a solicitud de la respectiva entidad pública.*

2. El representante legal de la entidad formulará oferta de compra por escrito a los titulares de los bienes o de los derechos que fueren necesarios.

Si dentro de los tres días calendario siguientes no se pudiere comunicar personalmente la oferta, se dejará constancia escrita a cualquier persona que se encontrare en el predio y se oficiará a la alcaldía del lugar de ubicación del inmueble, mediante telegrama que contenga los elementos sustanciales de la propuesta, para que se fije al día siguiente a su recepción y por un lapso de dos días hábiles, en lugar visible al público. Vencido dicho término la oferta surtirá efectos respecto del propietario y de los demás titulares de derechos constituidos sobre el inmueble.

La oferta de compra será inscrita en la oficina de registro de instrumentos públicos correspondiente por parte de la entidad adquirente al día siguiente a su comunicación. Los inmuebles y derechos así afectados quedarán fuera del comercio a partir de la inscripción.

3. El término para aceptar o rechazar la oferta será de cinco días calendario contados a partir de su comunicación personal o de la desfijación del aviso en la alcaldía. Si se aceptare, deberá suscribirse el contrato de compraventa dentro de los diez días calendario siguientes e inscribirse la escritura en la oficina de registro de instrumentos públicos respectiva. Dicho lapso podrá ser prorrogado por justa causa y por un término de cinco días por la entidad pública que adelanta el proceso.

En el correspondiente contrato de compraventa se fijarán las fechas para la entrega real y material del inmueble y para el pago de precio. Los plazos respectivos no podrán superar 30 días.

Se entenderá que el propietario renuncia a la negociación y rechaza la oferta de compra, cuando no hubiere acuerdo sobre el precio y la forma de pago, o el titular de los derechos incumpla los plazos previstos para decidir sobre la oferta o suscribir la escritura de compraventa.

PARÁGRAFO 1o. Los actos administrativos a que se refiere este artículo no son susceptibles de recurso alguno.

PARÁGRAFO 2o. En los eventos en que el propietario del bien o el titular del derecho real sea un incapaz o dicho bien forme parte de una sucesión, se aplicará el artículo 16 de la Ley 9ª de 1989."

Numeral 1º del artículo 3º del Decreto 4628 de 2010.

49. En relación con el numeral primero de este artículo relativo al precio a incluir en la oferta de compra y, atendiendo la línea jurisprudencial señalada en apartes anteriores de esta providencia, es claro que el avalúo debe corresponder al valor comercial del bien, pues sólo de esta manera la medida de negociación directa reúne el requisito de proporcionalidad, en tanto elemento a través del cual se equilibran las cargas públicas, de forma que este sea el mínimo cálculo para efectos de una negociación "justa" dentro de los límites normales de este proceso de negociación entre la Administración y el particular titular de derechos reales.

Así, esta disposición evidencia una omisión en cuanto a la calificación del avalúo, la cual si bien puede llenarse por vía de interpretación sistemática, bien vale la pena aclarar condicionando su exequibilidad a que éste corresponda al "avalúo comercial" del bien, el cual será efectuado por el Instituto Geográfico "Agustín Codazzi" o en su defecto por los peritos privados inscritos en las lonjas o asociaciones correspondientes, tal como lo señala el citado numeral, con lo cual se asegura la proporcionalidad de la medida.

50. Sobre el punto, el Procurador General de la Nación plantea que la negociación no debe partir únicamente del valor comercial del bien, sino que debe incluir otros conceptos como el de daño emergente -en el cual se incluye el valor del bien- y el de lucro cesante, es decir, el costo de la explotación económica que este genera, los costos en que debe incurrir el propietario o usufructuario como consecuencia de la expropiación, por ejemplo, el traslado de semovientes. Al respecto, la Corte advierte que el mecanismo en estudio contempla dos etapas: i. la negociación directa y ii. la expropiación. En ese orden, las observaciones planteadas por la Procuraduría no resultan pertinentes en la etapa de negociación directa de que trata este artículo, en que la Administración realiza una oferta y el particular tiene un margen, limitado precisamente por las razones de urgencia que justifican el proceso especial, para aceptarla o rechazarla, sin que *per se* sea necesario estimar un daño que a esa altura del proceso no se ha causado.

Durante la enajenación voluntaria, las partes se encuentran ante la posibilidad de celebrar un negocio jurídico para la venta del bien, la transmisión de su dominio y el pago del precio, por tanto no hay lugar a hacer referencia a la indemnización, cuyo concepto sólo cobra sentido en la etapa de expropiación, en los términos del artículo 58 Constitucional.

51. En cuanto a la afirmación que se realiza en este numeral según la cual *"el avalúo sólo será revisado a solicitud de la respectiva entidad pública"*, la Sala estima que independiente de que la voluntad del que vende sea limitada por el hecho de que se trata de un negocio celebrado en una etapa previa a la expropiación por vía administrativa, en el cual no tiene la oportunidad de vender el inmueble a una persona distinta de la entidad pública que hace la oferta, el particular debe contar con el mínimo derecho de discutir el precio de compra y su forma de pago, pues de lo contrario se desconocería el principio de acuerdo de voluntades.

De esta forma, el que sólo la entidad pública en esta etapa de negociación pueda revisar el valor del avalúo resulta desproporcionado, ya que vacía de contenido la finalidad de la etapa de "negociación", pues lo mínimo que se persigue en esta fase es que el precio corresponda a las condiciones comerciales y, su pago no de lugar ni a un menoscabo del patrimonio público ni a un detrimento del titular de derechos reales sobre el bien. De esta manera el texto del citado inciso será exequible en la medida que se permita la revisión del precio a solicitud del titular del bien y, a sus expensas, dentro de un término razonable que no podrá ser inferior a cinco (5) días hábiles contados a partir del momento en que venza el término de notificación de la oferta.

El numeral 2º del artículo 3º del Decreto 4628 de 2010.

52. Como se indicó en apartes anteriores de esta providencia, son los motivos de utilidad pública e interés social los que están de por medio en una situación de desastre, los que legitiman o justifican la reducción de los términos y condiciones de negociación. Precisamente, es esa la finalidad del trámite especial que en esta ocasión se revisa, pues de la adquisición de tales bienes dependerá que sea posible superar algunas de las contingencias que trae la emergencia o las condiciones de vulnerabilidad en que se encuentran las personas afectadas por la ola invernal.

53. De allí que la Corte no encuentre desproporcionada la reducción de términos para efectos de notificación personal de la oferta de compra a tres (3) días o la notificación por edicto de la misma a un (1) día. Sin embargo, sí encuentra desproporcionado e injustificado que tales días sean "calendario", como se señala en la disposición en estudio, en la medida que tal como se advirtió en una de las intervenciones, si la notificación personal de tres días coincide con días festivos o feriados, el término para la misma se tornaría absurdamente reducido o inexistente, lo mismo sucedería en caso de la notificación por edicto, impidiendo en la práctica al particular la opción de acceder a la negociación directa. En consecuencia, el numeral será declarado exequible con excepción de las expresiones "calendario" a que hace referencia este numeral las cuales serán declaradas inexecutable.

En lo que respecta al inciso final del numeral segundo del artículo tercero según el cual *"La oferta de compra será inscrita en la oficina de registro de instrumentos públicos correspondiente por parte de la entidad adquirente al día siguiente a su comunicación. Los inmuebles y derechos así afectados quedarán fuera del comercio a partir de la inscripción"*, este se encuentra exequible bajo el entendido que la oferta de compra hace obligatorio para la entidad pública el trámite de expropiación vencido el término señalado para la negociación directa. Ello aplicando para el efecto una interpretación analógica frente al artículo 61 de la Ley 388 de 1997, por el cual se señala que *"Será obligatorio iniciar el proceso de expropiación si transcurridos treinta (30) días hábiles después de la comunicación de la oferta de compra, no se ha llegado a un acuerdo formal para la enajenación voluntaria, contenido en un contrato de promesa de compraventa."* De lo contrario, sería necesario establecer a la entidad pública que inicia el proceso de negociación directa, la obligación de proferir un acto administrativo dirigido a la oficina de Registro e Instrumentos Públicos dirigido a desafectar el bien, en caso de que no haga uso del mecanismo de expropiación, dentro de un plazo razonable.

El numeral 3º del artículo 3º del 4628 de 2010.

54. Frente al numeral 3º del artículo 3º del Decreto 4628 de 2010, la Sala reitera la observación realizada en relación con el numeral 2º frente a la expresión "*calendario*", ya que no se encuentra razón que justifique reducir el término de cinco (5) días para aceptar o rechazar la oferta en caso de que coincida con días festivos o feriados. Por tal razón, este numeral será declarado exequible a excepción de la expresión "*calendario*" a que hace referencia el citado numeral 3º que será declarada inexecutable.

55. Por lo demás, no encuentra esta Sala desproporcionado ni los términos para aceptar o rechazar la oferta, ni aquellos para suscribir el correspondiente contrato de compraventa. Tampoco encuentra objeción en que se señale en la escritura de compraventa la fecha de entrega material del inmueble ni los plazos para el pago, ya que la misma norma señala que los mismos -entrega y pago- *no deben superar los treinta días*, dado que en tal caso no se lesiona ni el interés público ni el privado. En consecuencia, las objeciones que realiza la Procuraduría respecto del pago a plazos no se soporta en ningún fundamento material.

Del párrafo primero del artículo 3º del Decreto 4628 de 2010.

56. En materia de procesos especiales de negociación directa por motivos de utilidad pública o interés social, no se consagra la posibilidad de que los actos administrativos expedidos sean susceptibles de recurso, entre otras cosas, porque el único acto que se profiere es aquel mediante el cual se formula la oferta y con él no se está finalizando una actuación administrativa ni se está creando derecho alguno a favor del propietario ni se está tomando una decisión que afecte derechos del administrado, de forma que se trata de un acto de trámite para el cual no es necesario prever recurso. Por esta razón el párrafo se encuentra exequible.

Del párrafo segundo del artículo 3º del Decreto 4628 de 2010.

57. En cuanto a la remisión que se hace al artículo 16 de la Ley 9ª de 1989²⁴, para efectos de bienes que se encuentren en sucesión o cuando el titular del derecho real sea un incapaz, no encuentra esta Corte reparo alguno pues la norma claramente señala qué persona funge como representante del incapaz o de la sucesión, razón por la cual no se comparten las apreciaciones efectuadas sobre el punto por el Ministerio Público. En ese orden el párrafo se encuentra exequible.

Análisis del artículo 4º del Decreto 4628 de 2010.

58. El artículo 4º del Decreto 4628 de 2010, señala lo siguiente:

"ARTÍCULO 4o. EXPROPIACIÓN POR VÍA ADMINISTRATIVA. Agotada la etapa de negociación directa el representante de la entidad mediante resolución motivada, podrá decretar la expropiación del inmueble y demás derechos constituidos sobre el mismo, la que se notificará personalmente dentro de los tres días calendario siguientes o en caso de no ser posible, por edicto fijado durante dos días hábiles en la alcaldía del lugar, previa solicitud efectuada por el representante de la entidad.

La resolución que decreta la expropiación deberá determinar el valor de la indemnización, de acuerdo con el avalúo que efectúe el Instituto Geográfico "Agustín Codazzi", o la respectiva entidad, de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo anterior, así como su forma de pago, en los términos previstos por el artículo 29 de la Ley 9ª de 1989; adicionalmente ordenará cancelar los gravámenes, embargos e inscripciones que recaigan sobre el bien.

Contra dicha resolución sólo procede el recurso de reposición, el cual podrá ser interpuesto por los derechos reales sobre el inmueble, dentro de los tres días hábiles siguientes a la notificación. Dicho recurso podrá referirse al monto de la indemnización. La presentación del recurso no suspenderá los efectos de la resolución de expropiación.

Transcurridos diez días hábiles sin que la autoridad administrativa correspondiente hubiere expedido la resolución por la cual se resuelve el recurso de reposición, este se entenderá negado, quedando en firme el acto recurrido.

Una vez notificada la resolución que decreta la expropiación se procederá a la entrega del bien a la entidad expropiante. En el acta de la diligencia se insertará el texto de la resolución. Dicha acta, junto con la resolución se inscribirá en la oficina de registro correspondiente. A efectos de la tradición y entrega del inmueble expropiado, se dará aplicación a lo previsto en la Ley 388 de 1997.

No será posible proponer oposición en la diligencia de entrega del bien, la cual se llevará a cabo con el concurso de las autoridades de policía quienes deberán atender la solicitud de apoyo de la entidad administrativa en término no superior a dos días.

La resolución que decreta la expropiación podrá ser objeto de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante el Tribunal Contencioso Administrativo con jurisdicción en el lugar de ubicación del inmueble, con sujeción a lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo."

59. Frente al inciso primero de este artículo y, en consideración a la amplitud de finalidades que se señalan en el artículo 1º del decreto en estudio y a que en todo el país es posible encontrar áreas de desastre, riesgo e influencia creadas por la ola invernal a causa del fenómeno de "La Niña", el Ministerio Público solicita condicionar el acto administrativo que declare la expropiación a que en él se señalen los motivos por los cuales el bien a expropiar es requerido por la Administración y el proyecto concreto al cual serán destinados estos bienes, de forma que la expropiación tenga relación directa con la atención de la calamidad producida por la ola invernal.

Sobre el punto, la Corte no es ajena a la posibilidad de que pudiera abusarse de la medida para efectos de adelantar obras que no guarden relación alguna con el estado de emergencia derivado de la ola invernal que se pretende mitigar. Sin embargo, el artículo primero del decreto en

estudio prevé un límite que en principio debe ser insoslayable para las entidades públicas que acudan a este mecanismo y es que dichos bienes deben ser *"indispensables para la ejecución de planes específicos encaminados a solucionar los eventos ocurridos por la ola invernal en el territorio nacional"*, al punto que de no guardar ninguna relación con éste, se estará ante lo que la doctrina contenciosa denomina *"falsa motivación"*, lo cual podría dar origen a la nulidad del acto administrativo que ordene la expropiación por causas diferentes a la expresamente señalada en este decreto.

Por tal razón, no encuentra la Sala necesario efectuar un condicionamiento en tal sentido, ya que a partir del recurso de reposición previsto en el decreto como de la acción contenciosa de nulidad y restablecimiento del derecho, el particular tendrá la oportunidad de alegar dichas circunstancias, en caso de encontrar irregular la causa de la expropiación.

Ahora bien, en relación con la notificación personal del acto administrativo de expropiación, la Corte encuentra el inciso exequible sólo a partir de la interpretación constitucional de la norma, según la cual, en todo caso deberá surtirse la notificación personal la cual en modo alguno podrá ser opcional y, sólo en caso de que esta no se surta dentro de los tres días hábiles siguientes, será posible acudir a la notificación por edicto. Para este efecto, la Sala realiza la misma observación efectuada a propósito de los numerales segundo y tercero del artículo tercero del Decreto 4628 de 2010, en el sentido de que la expresión "calendario" resulta lesiva al derecho de defensa cuando dicho término coincida con días festivos o feriados. Por tal razón esta expresión será declarada inexecutable.

60. En cuanto al contenido de la Resolución por la cual se decreta la expropiación, el inciso segundo señala que *"se deberá determinar el valor de la indemnización, de acuerdo con el avalúo que efectúe el Instituto Geográfico 'Agustín Codazzi' o la entidad respectiva"*, la Corte encuentra esta disposición exequible en la medida que la indemnización contemple el precio comercial del bien expropiado.

61. De igual manera e independiente de la remisión que en cuanto a la forma de pago el inciso segundo del artículo cuarto del decreto efectúa al artículo 29 de la Ley 9 de 1989, esta remisión deberá tener en cuenta que dicho artículo fue encontrado exequible por la sentencia C-1074 de 2002, bajo 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.

En todo caso, la ponderación de la indemnización y las condiciones de su pago, no pueden ser arbitrarios, por violar los parámetros legales, por obedecer a prejuicios o a un *animus* discriminatorio, por carecer de razonabilidad en las circunstancias en que colisionaron el interés del afectado y el interés de la comunidad, o por ser evidentemente desproporcionados.

62. En cuanto dice al inciso tercero del artículo 4º del decreto en estudio, la Sala encuentra exequible la posibilidad de interponer recurso de reposición para efectos de discutir la titularidad de derechos reales en aras de proteger a terceros, así como el monto de la indemnización, siempre que se permita también acudir a este mecanismo para controvertir las causas que dieron origen a la expropiación y si estas guardan conexidad o no con la limitación establecida en el artículo 1º del Decreto 4628 de 2010.

63. Los demás incisos del artículo 4º se encuentran proporcionales al trámite expedito de expropiación. No obstante, en su inciso final se establece que la Resolución de Expropiación será susceptible de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho *"ante el Tribunal Contencioso Administrativo con jurisdicción en el lugar de ubicación del inmueble, con sujeción a lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo"*. Esta remisión al Código Contencioso Administrativo obliga a que se precise que la competencia de los tribunales contenciosos debe encontrarse acorde con el mencionado estatuto, así dichos tribunales serán competentes en tanto la expropiación la adelante una entidad del orden territorial o descentralizada del mismo nivel. Sin embargo, cuando la expropiación sea realizada por una entidad del orden nacional, la competencia señalada por el mismo Código se encuentra radicada en única instancia en el Consejo de Estado. De esta forma, al no encontrar una debida motivación o justificación para variar las competencias señaladas en dicho Código, la norma será exequible sólo a partir de una interpretación sistemática del Código Contencioso Administrativo, en el entendido que si el acto de expropiación proviene de una entidad del orden nacional el juez competente para conocer de la acción será el previsto en dicho ordenamiento.

Análisis del artículo 5º del Decreto 4628 de 2010.

64. El texto del artículo 5º del Decreto 4628 de 2010 es el siguiente:

"ARTÍCULO 5o. Las entidades públicas que hayan adelantado los respectivos trámites de negociación directa o de expropiación deberán destinar a los fines señalados en el presente decreto todos los inmuebles adquiridos, en el término de un año contado a partir de la fecha de entrega de los mismos."

65. Esta Sala no encuentra reparo alguno al contenido del artículo 5 del Decreto 4628 de 2010, en la medida que lo estima proporcionado a la finalidad del procedimiento especial. Sin embargo, considera necesario dar solución al planteamiento realizado por la Procuraduría General de la Nación en el sentido de establecer qué sucederá con el bien en caso de que éste no sea destinado a los fines que dieron origen a su expropiación en el término de un año. En tal caso, la norma será exequible en el entendido que si el bien expropiado no cumple con su finalidad en el período de un año, tal como se especifica en el decreto de emergencia, se dará aplicación en lo pertinente al artículo 70, numeral 5, incisos tres y cuatro²⁵ de la Ley 388 de 1997, esto es, en cuanto al proceso abreviado allí contemplado.

Análisis del artículo 6º del Decreto 4628 de 2010.

66. El texto del artículo 6º de Decreto 4628 de 2010 es el siguiente:

ARTÍCULO 6o. Con el exclusivo propósito de determinar las víctimas de la ola invernal a que se refiere el Decreto 4580 de 2010, de tomar

medidas para satisfacer sus derechos fundamentales y lograr la construcción y rehabilitación de la zona afectada por la ola invernal, el DANE deberá suministrar al Ministerio del Interior y de Justicia y a las entidades públicas, cuando estas lo soliciten, la información de carácter reservado que el DANE haya recaudado a través de las encuestas y censos realizados en la región, previniendo sobre la reserva legal de la misma.

La información que en desarrollo de este artículo entregue el DANE deberá conservarse bajo reserva por las entidades que la reciben, salvo en los casos en que sea estrictamente necesario revelarla para lograr los propósitos previstos por el inciso anterior.

67. Esta disposición, se encuentra necesaria, justificada y proporcionada en la medida que facilita a los órganos que atienden directamente la emergencia acudir a los instrumentos e información necesaria para planear y definir las acciones a que haya lugar para conjurar la crisis y evitar su extensión. Es pues a partir de tal información que es posible tomar decisiones que conduzcan a encontrar necesario el uso de este mecanismo de negociación directa y expropiación administrativa para proteger la población vulnerable o afectada directamente por la ola invernal o para disponer sobre ellos obras de infraestructura de primera necesidad. Lo anterior, siempre que el acceso a tal información sólo lo puedan obtener entidades públicas con competencia para estos asuntos.

Previas las anteriores consideraciones, la Corte Constitucional -Sala Plena-, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero.- Declarar EXEQUIBLE el artículo PRIMERO del Decreto 4628 de 13 de diciembre de 2010 en el entendido que la medida especial de negociación directa y expropiación administrativa que en él se consagra sólo podrá ser utilizada dentro de las fases de asistencia humanitaria y de rehabilitación.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLE el artículo SEGUNDO del Decreto 4628 de 13 de diciembre de 2010 bajo el entendido que cuando la negociación directa o expropiación administrativa sea decretada por una entidad pública del orden nacional, la destinación del bien deberá estar en consonancia con el plan de ordenamiento territorial de la jurisdicción correspondiente, salvo que la situación de emergencia sea de tales proporciones que se justifique modificar temporalmente el uso del suelo allí previsto y que la facultad allí señalada sólo podrá ser ejercida durante las fases de asistencia humanitaria y de rehabilitación.

Tercero.- Declarar EXEQUIBLE el numeral 1º del artículo TERCERO del Decreto 4628 de 13 de diciembre de 2010, en el entendido que el concepto de avalúo corresponderá al avalúo comercial y que se permitirá la revisión del precio a solicitud del titular y, a sus expensas, dentro de un término razonable que no podrá ser inferior a cinco (5) días hábiles contados a partir del momento en que venza el término de notificación de la oferta. En esta eventualidad, el plazo para la aceptación o rechazo de la oferta se contará una vez vencido dicho término.

Cuarto.-Declarar EXEQUIBLE el numeral 2º del artículo TERCERO del Decreto 4628 de 13 de diciembre de 2010, salvo la expresión "*calendario*" la cual se declara INEXEQUIBLE.

Quinto.- Declarar EXEQUIBLE el numeral 3 del artículo TERCERO del Decreto 4628 de 13 de diciembre de 2010, salvo las expresiones "*calendario*" las cuales se declaran INEXEQUIBLES.

Sexto.- Salvo la expresión "*calendario*" que se declara INEXEQUIBLE declarar EXEQUIBLE el artículo CUARTO del Decreto 4628 de 13 de diciembre de 2010, bajo las siguientes condiciones:

6.1 El inciso segundo en el entendido que el valor de la indemnización contemple el precio comercial del bien expropiado.

6.2 El inciso tercero en el entendido que puede acudirse al recurso de reposición, también para controvertir las causas que dieron origen a la expropiación y si estas guardan conexidad con la limitación establecida en el artículo 1º del Decreto 4628 de 2010.

6.3 El inciso final en el entendido que el juez competente para conocer de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho será el previsto en el Código Contencioso Administrativo.

Séptimo.- Declarar EXEQUIBLE el artículo QUINTO del Decreto 4628 de 13 de diciembre de 2010.

Octavo.- Declarar EXEQUIBLE el artículo SEXTO del Decreto 4628 de 13 de diciembre de 2010.

Noveno.- Declarar EXEQUIBLE el artículo SÉPTIMO del Decreto 4628 de 13 de diciembre de 2010.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrado

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1 Se invocan las sentencias T-551 de 1992, C-536 de 1997, C-595 de 1999 y la sentencia 370 de 1994 relativa a expropiación administrativa en estado de emergencia.

2 Sentencias C-004 de 1992, C-179 de 1994, C-136 de 1996, C-802 de 2002, C-876 de 2002, C-939 de 2002, C-940 de 2002, C-947 de 2002 y C-1024 de 2002.

3 Sentencia C-149 de 2003. Por ejemplo, en la sentencia C-1024 de 2002. La Corte declaró la inexequibilidad del artículo 3 del Decreto Legislativo 2002 de 9 de septiembre de 2002, que consagraba la posibilidad de capturar personas sospechosas, sin que mediara autorización judicial, por ser claramente contraria al artículo 28 constitucional.

4 Sentencia C-428 de 1994.

5 Sentencia C-147 de 1997.

6 Sentencia C-589 de 1995.

7 Sentencia C-006 de 1993.

8 Sentencia C-428 de 1994.

9 Sentencia C-216 de 1993.

10 Ver: Curso de Derecho Administrativo II. Eduardo García de Enterría, Tomás- Ramón Fernández. Editorial Civital- Edición Cuarta. Título Sexto, desde la página 212.

11 Ley 388 de 1997:

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

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

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

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

- c) Ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos;
- d) Ejecución de proyectos de producción, ampliación, abastecimiento y distribución de servicios públicos domiciliarios;
- e) Ejecución de programas y proyectos de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo;
- f) Ejecución de proyectos de ornato, turismo y deportes;
- g) Funcionamiento de las sedes administrativas de las entidades públicas, con excepción de las empresas industriales y comerciales del Estado y las de las sociedades de economía mixta, siempre y cuando su localización y la consideración de utilidad pública estén claramente determinados en los planes de ordenamiento o en los instrumentos que los desarrollen;
- h) Preservación del patrimonio cultural y natural de interés nacional, regional local, incluidos el paisajístico, ambiental, histórico y arquitectónico;
- i) Constitución de zonas de reserva para la expansión futura de las ciudades;
- j) Constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos hídricos;
- k) Ejecución de proyectos de urbanización y de construcción prioritarios en los términos previstos en los planes de ordenamiento, de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley;
- l) Ejecución de proyectos de urbanización, redesarrollo y renovación urbana a través de la modalidad de unidades de actuación, mediante los instrumentos de reajuste de tierras, integración inmobiliaria, cooperación o los demás sistemas previstos en esta Ley;
- m) El traslado de poblaciones por riesgos físicos inminentes."

12 Ver: Curso de Derecho Administrativo II. Eduardo García de Enterría, Tomás- Ramón Fernández. Editorial Civital- Edición Cuarta. Título Sexto, desde la página 231.

13 Sentencia C-153 de 1994.

14 Sentencia C-059/01 (M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez).¹⁴

15 En el mismo sentido la Corte declaró la constitucionalidad de un procedimiento subsidiario para dar a conocer a los particulares la oferta de compra de la administración, cuando ésta tuviera interés en adquirir la propiedad de bienes inmuebles de particulares. Con este mecanismo se permitía a la administración realizar el interés público o social perseguido. Al respecto, sostuvo: *"El empleo de medios subsidiarios para lograr la presencia de los interesados en las actuaciones administrativas o para poner en conocimiento los actos de la administración, constituye un procedimiento normal y ordinario, en atención a la necesidad de dar celeridad a dichas actuaciones y satisfacer oportunamente los intereses públicos o sociales, aparte de que la regularidad en la utilización de dichos medios se garantiza a través del control jurisdiccional."* Sentencia C-428/94.

16 Sentencia del Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera de 14 de mayo de 2009. Radicación 2005-03509-01.

17 Sentencia C-153 de 1994

18 Ver: Constitución Política de Colombia, artículo 58 *"...En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa - administrativa, incluso respecto del precio."*

19 Ver: Ley 388 de 1997, artículos: 63- 72

20 "ARTÍCULO 58. MOTIVOS DE UTILIDAD PÚBLICA. El artículo 10 de la Ley 9ª de 1989, quedará así:

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

- a) Ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social en los sectores de la salud, educación, recreación, centrales de abasto y seguridad ciudadana;
- b) Desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, incluyendo los de legalización de títulos en urbanizaciones de hecho o ilegales diferentes a las contempladas en el artículo 53 de la Ley 9ª de 1989, la rehabilitación de inquilinatos y la reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo;
- c) Ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos;
- d) Ejecución de proyectos de producción, ampliación, abastecimiento y distribución de servicios públicos domiciliarios;
- e) Ejecución de programas y proyectos de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo; ...
- 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."

21 Decreto 4628 de 2010.

22 Decreto 4628 de 2010.

23 Sentencia C-149 de 2010.

24 Artículo 16º.- Para los efectos de la presente Ley, los representantes legales de las personas incapaces de celebrar negocios podrán enajenar directamente a la entidad adquirente los inmuebles de propiedad de sus representados, sin necesidad de autorización judicial ni remate en pública subasta, siempre y cuando medie el visto bueno de un defensor de menores del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en el caso de los menores y del personero municipal en el caso de los incapaces.

En el caso de las sucesiones que se liquiden ante el juez, éste autorizará la venta siempre que medie el consentimiento del albacea testamentario y en su defecto, del cónyuge supérstite que hubiere optado por gananciales, y a falta de los anteriores, de la mayoría simple de los asignatarios reconocidos dentro del proceso. Si entre los herederos y legatarios reconocidos dentro del proceso hubiere menores e incapaces, se requerirá el visto bueno de un defensor de menores del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para los primeros y del personero municipal para los segundos. La entidad adquirente consignará el precio de venta en Certificados de Depósito a Término en el Banco Popular. El precio reemplazará el bien enajenado para todos los efectos sucesorales.

25 "ARTÍCULO 70. EFECTOS DE LA DECISION DE EXPROPIACION POR VIA 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:

5. '(...) 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 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."

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 11:19:35