

JAIRO ENRIQUE SOLANO SIERRA

LA EXPROPIACION

ADMINISTRATIVA - JUDICIAL
EXCEPCIONAL - SUI GÉNERIS

TRATADO TEÓRICO - PRÁCTICO

ESTUDIO COMPARATIVO CON:

- LA EXTINCIÓN DE DOMINIO
- LA NACIONALIZACIÓN
- LA CONFISCACIÓN
- OTRAS FIGURAS JURÍDICAS
- OTRAS LEGISLACIONES

PRIMERA EDICIÓN

2004



EDICIONES DOCTRINA Y LEY LTDA.

ÍNDICE GENERAL

PRESENTACIÓN	VII
--------------------	-----

TÍTULO I INTRODUCCIÓN A LA TEMÁTICA

CAPÍTULO I ANÁLISIS PRELIMINAR

1. LA ENMIENDA CONSTITUCIONAL DE 1910 (ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 3) ..	2
2. LA REFORMA DE 1936 (ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 1)	3
3. LA ENMIENDA CONSTITUCIONAL DE 1945	4
4. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1968	4

CAPÍTULO II

FUNDAMENTACIÓN HISTÓRICA

I. REFERENCIA EXPRESA	7
II. BOSQUEJO HISTÓRICO	7
1. El Código de Hammurabi	10
2. Imperio y derecho romano	10
3. El sistema feudal	11
4. La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789	12
5. Época de la Colonia	13
1) Período de 1492-1563	14
2) Período de 1563-1591	14

3) Período de 1591-1680	15
4) Período de 1680-1754	15
5) Período de 1754-1821	15
6. Período histórico de la República	15
A. Época de la Independencia	15
B. Sinopsis del proceso de la propiedad	16
C. Regulación constitucional -1811-1886	17
1. En la Constitución de 1821 (Gran Colombia)	18
2. En la Constitución de 1830 (Gran Colombia)	19
3. En la Constitución de 1832 (Nueva Granada)	19
4. En la Constitución de 1843 (Nueva Granada)	20
5. En la Constitución de 1853 (Nueva Granada)	20
6. En la Constitución de 1858 (Confederación Granadina)	21
7. En la Constitución de 1863 (Estados Unidos de Colombia)	21
8. En la Constitución Política de 1886 (República de Colombia)	22
8.1 Disposiciones originales:	22
8.2 Reforma constitucional de 1936	25
8.2.1. Desarrollo legislativo del artículo 30 constitucional	26
8.2.1.1. Ley 200 de 1936	27
8.2.1.2. Ley 135 de 1961	30
A) Sinopsis	30
B) El período de demostración	32
8.2.1.3. Ley 1a. de 1968	32
1) El período de masificación	32
2) El período de radicalización	32
8.2.1.4. Ley 4a. de 1973	33
8.2.1.5. Ley 30 de 1988	34
8.2.2. Otras disposiciones normativas expedidas bajo la	
égida de la reforma del artículo 30, (en orden cronológico) .	34
8.2.2.1. Decreto-ley 1056 de 1953	35
8.2.2.2. Ley 20 de 1969	35
8.2.2.3. Ley 56 de 1981	35
8.2.2.4. Decreto-ley 222 de 1983	35
8.2.2.5. Decreto-ley 1333 de 1986	36
8.2.2.6. Ley 9a. de 1989	36
D. La Asamblea Nacional Constituyente	38
1. Proyecto de acto reformativo No. 2, presentado por el	
gobierno nacional	39
a) Articulado propuesto:	39
b) Exposición de motivos:	39
2. Proyecto de acto reformativo No. 4	41
a) Articulado propuesto:	41
b) Exposición de motivos:	42
3. Proyecto de acto reformativo No. 98	44

ÍNDICE GENERAL

a) Articulado propuesto:.....	44
b) Exposición de motivos:.....	44
4. Declaración de apoyo de varios delegatarios liberales a la re- forma del artículo 30 constitucional.....	45
5. Propuesta presentada por los miembros de la Comisión Quinta.....	45
a) Proyecto de articulado:.....	45
b) Exposición de motivos:.....	46
c) Articulado aprobado, por mayoría, en la sesión conjunta..... celebrada entre las Comisiones Primera y Quinta:.....	48
d) Informe de minoría sobre la ponencia acogida por las Comi- siones I y V:.....	49
6. Plenarias de la Asamblea Nacional Constituyente.....	49
A) Informe-Ponencia para primer debate en Plenaria.....	50
a) Exposición de motivos:.....	50
b) Articulado propuesto (el acogido en sesión conjunta por las Comisiones Primera y Quinta).....	52
c) Articulado aprobado en sesión plenaria (14 de junio de 1991).....	53
B) Ponencia para segundo debate.....	53
a) Exposición de motivos:.....	53
b) Articulado aprobado en sesión plenaria.....	54
III. SÍNTESIS HISTÓRICO-JURÍDICA DEL CONCEPTO DE PROPIEDAD.....	55
IV. FUNDAMENTO Y JUSTIFICACIÓN HISTÓRICO-JURÍDICA DE LA EXPROPIACIÓN.....	57
1. Síntesis.....	57
2. Teorías.....	58
a) Teoría de las reservas.....	58
b) Teoría del dominio eminente.....	59
c) Teoría de los fines del Estado.....	61
 CAPÍTULO III LA EXPROPIACIÓN, ASPECTOS Y FACTORES CORRELATIVOS 	
I. SINOPSIS.....	63
II. NOCIONES BÁSICAS, GENERALES Y JURÍDICAS.....	63
A. La propiedad.....	63
1. Derecho real.....	64
1.1. Propiedad privada.....	65
1.2. Propiedad individual.....	65
1.3. Propiedad particular.....	65

2. Derecho de propiedad	65
3. Limitaciones a la propiedad privada por el derecho público ..	66
4. Función social de la propiedad	67
4.1. Corrientes de pensamiento	67
4.1.1. Liberalismo individualista	68
4.1.2. El marxismo	68
4.1.3. Encíclica <i>Rerum Novarum</i>	68
4.1.4. Escuela francesa de las «funciones sociales»	68
4.2. Discusiones en la Asamblea Nacional Constituyente	69
4.2.1. Vertiente perdurable	69
Tesis	69
4.2.2. Vertiente lógica	70
a) Tesis	70
b) Sustentación	70
4.2.3. Vertiente objetiva	71
a) Tesis	71
b) Sustentación	71
4.2.4. Vertiente retrocedista	72
4.3. Criterio jurisprudencial	74
4.4. Análisis conceptual y definiciones	75
4.4.1. Definición singularizada	75
Función	75
Social	75
4.4.2. Definición conjunta	75
Función social	75
4.4.3. Definición integradora	76
4.5. El cumplimiento de la función social	76
B. Interés general (público o social)	77
1. Conceptualización	77
2. Prevalencia	77
3. Utilidad pública o interés social	79
3.1. Utilidad pública	79
3.2. Interés social	80
C. Equidad	80
1. Definición	80
2. Sinopsis	80
D. Intervencionismo estatal	81
1. Sinopsis	81
2. Objetivos de la intervención estatal	82
2.1. Objetivos fundamentales	82
2.2. Objetivos específicos	82
2.3. Objetivos intermedios	82

2.4. Objetivos mínimos	82
3. Formas de intervencionismo	82
3.1. Intervencionismo económico	82
3.2. Intervencionismo social	83
E. Potestad reglada	83
F. Enajenación forzosa de la propiedad	83
G. Indemnización	84

TÍTULO II

LA EXPROPIACIÓN. RÉGIMEN POLÍTICO-JURÍDICO

I. PRENOTANDOS	89
II. BASE CONSTITUCIONAL	91
A. En la Constitución Política de 1991	91
1. Disposiciones	91
1.1. Artículo 58	91
1.1.1. Connotaciones y conclusiones	92
1.1.2. Clasificación	94
1.1.2.1. Expropiación por sentencia judicial	94
1.1.2.2. Expropiación por vía administrativa	94
1.1.2.3. Expropiación por razones de equidad	94
1.2. Artículo 59	94
- Expropiación en caso de guerra	94
1.3. Artículo 64	95
1.4. Artículo 365	96
B. En la enmienda constitucional del artículo 58	96

III. BASE LEGAL	98
A. Leyes de expropiación	98
B. Regulación legal	98

CAPÍTULO I

ORDENAMIENTO JURÍDICO REGULADOR

I. NORMA NORMARUM	101
A. Contenido normativo vigente	101
1. Artículo 58	101

2. Artículo 59	101
B. Principio político-jurídico	102
C. Causa <i>expropiandi</i>	102
D. Incolumidad del patrimonio del expropiado	102
E. Garantías procesales	102
II. NORMAS LEGALES REGULADORAS	103
A) Leyes agrarias	103
1. Ley 135 de 1961	103
2. Ley 1a. de 1968	113
3. Ley 4a. de 1973	119
4. Ley 30 de 1988	131
5. Ley 160 de 1994	150
5.1. Decreto 2666 de 1994	162
B) Planes de desarrollo, de ordenamiento territorial, reforma urbana y vivienda urbana	172
1. Decreto-ley 1333 de 1986	172
2. Ley 9a. de 1989	173
3. Ley 388 de 1997	189
C) Régimen de recursos naturales y medio ambiente	213
1. Decreto-ley 1056 de 1953	213
2. Ley 20 de 1969	216
2.1. Decreto - ley 1275 de 1970	217
3. Decreto-ley 2811 de 1974	218
4. Ley 99 de 1993	223
5. Ley 685 de 2001	226
D) Régimen de servicios públicos. Ley 142 de 1994:	230
E) Disposiciones judiciales procedimentales	232
1. Código de Procedimiento Civil	232
2. Decreto-ley 2303 de 1989	234
F) Régimen estado de excepción (guerra exterior). Ley 137 de 1994:	234

CAPÍTULO II
 CARACTERÍSTICAS JURÍDICAS DE LA
 EXPROPIACIÓN

I. FUNDAMENTO AXIOLÓGICO.....	239
A) Sinopsis.....	239
B) Elementos esenciales.....	239
1) Los motivos de utilidad pública o de interés social.....	240
2) Bien expropiable (elemento objetivo).....	241
3) Sujetos de la expropiación (elemento subjetivo).....	242
a) Titularidad de la potestad expropiatoria.....	242
-a1) Según la ley 160 de 1994.....	242
-a2) Conforme a la ley 99 de 1993.....	243
-a3) Según el decreto-ley 1056 de 1953.....	243
-a4) Conforme a la ley 388 de 1997.....	243
b) Sujetos expropiados.....	243
c) Sujeto beneficiario.....	246
c1) Conforme a la ley 160 de 1994.....	246
c2) Según los Códigos de Petróleos y de Minas.....	247
4) Procedimiento (elemento formal).....	247
5) Acto administrativo autónomo o sentencia judicial (elemento sustantivo).....	247
6) Indemnización (elemento material garantizador).....	247
a) Indemnización previa.....	248
b) Indemnización posterior.....	249
c) La indemnización debe ser pagadera en dinero.....	249
d) La indemnización debe fijarse consultando los intereses de la comunidad y del afectado.....	252
d1)- En el supuesto de los intereses de la comunidad.....	252
d2)- En el supuesto de los intereses del afectado.....	252
e) Indemnización integral.....	253
II. CONCEPTUALIZACIÓN.....	254
1. Concepción de tratadistas.....	254
2. Nuestra definición.....	256
a) En sentido político-jurídico.....	256
b) Como poder del Estado.....	256
c) Como mecanismo jurídico.....	256
d) En sentido omnicomprensivo.....	256

III. NATURALEZA JURÍDICA	257
1. Institución de derecho público	257
2. Base constitucional y legislativa	258
3. Otros caracteres	259
a) Potestad estatal	259
b) Potestad reglada	259
c) Procedimiento	259
d) Unilateralidad	259
e) Objetivo de la acción expropiatoria	259
f) Diferencias con otras figuras jurídicas	259
IV. CLASES DE EXPROPIACIÓN	259
1) En nuestro ordenamiento jurídico	259
a) Por sentencia judicial -vía judicial-	259
b) Por vía administrativa	259
c) Por causa de guerra	259
2) Según la doctrina	260
a) Ordinaria	260
b) Sin indemnización	260
c) Directa	260
d) Indirecta	260
e) Irregular	260
f) De hecho	261
g) De urgencia	261
h) Diferida	261
3) Según nuestro criterio	261
a) Administrativa	261
b) En fase mixta	261
c) Excepcional	261
d) Sui generis	262
e) Por vías de hecho	262

TÍTULO III

LA EXPROPIACIÓN-VÍAS PROCESALES

I. CONSIDERACIONES PREVIAS	263
a) La vía contractual	263

b) La negociación directa para la adquisición de tierras agrarias	263
c) La enajenación voluntaria para la adquisición de inmuebles urbanos	263
d) La expropiación	264
2. CONDICIONES DE PROCEDIBILIDAD	265
a) Conforme a la ley 9a. de 1989	265
b) Según la ley 160 de 1994	266
3. CAUSALES DE EXPROPIACIÓN	266
A) En la ley 388 de 1997	266
B) En la ley 160 de 1994	268
C) En el decreto-ley 2811 de 1974	270
4. PRENOTANDOS PROCEDIMENTALES	270
A) Sinopsis	270
B) Regimenes especiales	271
C) Conclusiones	271

CAPÍTULO I

LA EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA

A. CUESTIÓN PRELIMINAR	273
B. DEFINICIÓN: EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA	274
C. CONDICIONES, FINALIDADES Y CRITERIOS PARA ADOPTAR ESTA VÍA	274
D. REGULACIÓN PROCEDIMENTAL	277
I. Procedimiento autónomo	277
1. Actuación previa	277
2. Acto administrativo expropiatorio	278
3. Recurso gubernativo procedente	280
4. Efectos del acto de expropiación por vía administrativa	281
II. Proceso contencioso-administrativo	282

CAPÍTULO II

LA EXPROPIACIÓN POR VÍA JUDICIAL

I. DEFINICIÓN	287
---------------------	-----

II. FASE MIXTA	288
A. Fase administrativa	288
B. Fase Judicial	289
C. Procedimiento expropiatorio	289
1. Conforme a la ley 388 de 1997 (en concordancia con la ley 9a. de 1989)	289
1.1. Causales de expropiación	289
1.2. Actuación administrativa	289
1.2.1. La oferta de compra	289
1.2.2. Iniciación del trámite expropiatorio	290
1.2.3. Resolución de expropiación	290
1.3. Fase judicial	291
1.3.1. La demanda de expropiación	291
1.3.2. Admisión de la demanda	292
1.3.3. Contestación de la demanda	293
1.3.4. Terminación anticipada del proceso	293
1.3.5. Sentencia	294
1.3.6. Recurso	295
1.3.7. Segunda instancia	295
2. Según la ley 142 de 1994	296
3. Conforme a la ley 160 de 1994	297
3.1. Causas de interés preferente	297
3.2. Fase administrativa	298
3.2.1. Actuación previa	298
3.2.2. Resolución de expropiación	298
3.3. Fase judicial	299
3.3.1. Demanda de expropiación	299
3.3.2. Admisión de la demanda	300
3.3.3. Traslado	301
3.3.4. Período probatorio y traslado para alegar	302
3.3.5. Procedencia de los recursos	303
3.3.6. Peritos	303
3.3.7. De la sentencia	303
3.3.8. Recurso	304
II. JUICIO EXPROPIATORIO	305

CAPÍTULO III

EXPROPIACIÓN EXCEPCIONAL

1. EN CASO DE GUERRA	307
2. ANÁLISIS	307

CAPÍTULO IV

EXPROPIACIÓN SUI GÉNERIS

A. POR RAZONES DE EQUIDAD	311
B. REGULACIÓN LEGAL	312

CAPÍTULO V

RETROCESIÓN DE LA EXPROPIACIÓN

1. CONCEPTUALIZACIÓN	317
2. REGULACIÓN NORMATIVA	317
3. CRITERIOS	318

CAPÍTULO VI

PRÁCTICA DE LA EXPROPIACIÓN

MODELO 1 DE PROYECTOS DE ACUERDO OTORGANDO COMPETENCIA FUNCIONAL PARA LA DECLARATORIA DE URGENCIA (previo al procedimiento de expropiación administrativa)	321
MODELO 2 ACTO ADMINISTRATIVO (declaratoria de las condiciones de urgencia)	323
1) Autorización especial	321
2) Autorización general	322
MODELO 3 RESOLUCIÓN (acto formal, oferta de compra-enajenación voluntaria-negociación directa)	324
MODELO 4 ACTO ADMINISTRATIVO MEDIANTE EL CUAL SE DECRETA UNA EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA	327
MODELO 5 RECURSO DE REPOSICIÓN CONTRA RESOLUCIÓN QUE DECRETA LA EXPROPIACIÓN POR VÍA ADMINISTRATIVA	329
MODELO 6 DEMANDA DE EXPROPIACIÓN (acto administrativo que ordena la expropiación en fase mixta)	331
MODELO 7 DE PODER (para acción de nulidad y restablecimiento del derecho: demandar acto administrativo autónomo que decretó la expropiación)	335
MODELO 8 DE AVALÚO PERICIAL	336

TÍTULO IV
ESTUDIO COMPARATIVO ENTRE
EXPROPIACIÓN Y OTROS INSTITUTOS
JURÍDICOS

I. GENERALIDADES	341
II. CONCEPTUALIZACIONES	341
a) Cláusula de reversión	341
b) Comiso	342
c) Extinción de dominio	342
d) Nacionalización	343
e) Estatización	343
f) Confiscación	343
A. LA EXPROPIACIÓN Y LA CLÁUSULA DE REVERSIÓN	344
B. LA EXPROPIACIÓN Y EL COMISO	344
C. LA EXPROPIACIÓN Y LA EXTINCIÓN DE DOMINIO	344
1) En relación con la conducta punible	344
2) De tierras incultas	345
D. LA EXPROPIACIÓN Y LA NACIONALIZACIÓN	345
1) Por su causa	345
2) Por su objeto	345
3) Por la naturaleza del acto	345
4) Por su carácter instrumental	345
E. LA EXPROPIACIÓN Y LA ESTATIZACIÓN	346
F. LA EXPROPIACIÓN Y LA CONFISCACIÓN	346

TÍTULO V
JURISPRUDENCIA SOBRE EXPROPIACIÓN
RESEÑA CRONOLÓGICA. EVOLUCIÓN
JURISPRUDENCIAL

I. A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1936	347
- Corte Suprema de Justicia	347

ÍNDICE GENERAL

1. Sentencia de marzo 10 de 1938.....	347
2. Sentencia de diciembre 11 de 1964.....	351
a) Función social de la propiedad.....	351
b) Facultad de expropiar.....	353
c) Forma y pago de la indemnización.....	354
3. Sentencia de noviembre 27 de 1973.....	357
4. Sentencia de septiembre 28 de 1989.....	361
II. EN VIGENCIA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991.....	364
- Corte Constitucional.....	364
1. Sentencia No. T-431/94.....	364
a. Extractos.....	364
-Medio de defensa judicial/Eficacia/Expropiación.....	364
-Derecho de propiedad/Limites.....	364
-Servidumbres especiales/Ocupación por trabajos públicos.....	365
b. Contenido.....	365
2. Sentencia C-153/94.....	373
a. Extractos.....	373
-Expropiación-Concepto.....	373
-Inmueble - Entrega anticipada/ Indemnización previa.....	373
-Expropiación/Indemnización-Carácter reparatorio.....	373
b. Contenido.....	374
3. Sentencia C-251/96.....	382
a. Extractos.....	382
-Cesiones gratuitas de dominio de bien del Estado.....	382
-Vivienda de interés social.....	382
-Derecho a vivienda digna.....	382
-Función social de la propiedad de bienes fiscales.....	383
-Cesión gratuita/Imprudencia en sociedades de economía mixta.....	383
b. Contenido.....	384
4. Sentencia C-1921/98.....	397
a. Normas acusadas: artículos 4º y 8º, ley 258 de 1996.....	397
b. Consideraciones de la Corte:.....	398
5. Sentencia C-202/02401.....	
a. Norma demandada: artículo 53, ley 9ª de 1989.....	401
b. Contenido.....	402

TÍTULO VI

OTRAS LEGISLACIONES

PRENOTANDOS.....	405
------------------	-----

CAPÍTULO I

SINÓPSIS COMPARATIVA DE CONSTITUCIONES
POLÍTICAS

I. REGULACIÓN TEMÁTICA	407
1. Normativa sobre propiedad	407
A. Constitución Política de Colombia/1991	407
B. Constitución Política de Argentina/1853	407
C. Constitución Política de Bolivia/1967	407
D. Constitución Política del Brasil/1988	408
E. Constitución Política de Chile/1989	408
F. Constitución Política de Ecuador/1984	408
G. Constitución Política de Paraguay/1967	408
H. Constitución Política del Perú/1993	408
I. Constitución Política de Uruguay/1966	408
J. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela/1999	409
2. Normativa sobre expropiación	409
-Colombia	409
-Argentina	409
-Bolivia	409
-Brasil	409
-Chile	410
-Ecuador	410
-Paraguay	410
-Perú	410
-Uruguay	410
-Venezuela	411
3. Normativa sobre régimen agrario (distribución de tierras) ..	411
-Colombia	411
-Argentina	411
-Bolivia	411
-Brasil	411
-Chile	411
-Ecuador	411
-Paraguay	412

-Perú	412
-Uruguay	412
-Venezuela	412
II. OTRAS CARTAS MAGNAS	413
III. ANÁLISIS DE LAS LEGISLACIONES FRANCESA, ESPAÑOLA Y VENEZOLANA	
SOBRE LA EXPROPIACIÓN	413
A. En la legislación francesa	413
I. Introducción	413
a) Sinopsis	413
b) Causa	414
c) Titular de la potestad expropiatoria	414
II. Procedimiento ordinario	414
1. Fase administrativa	414
- Expediente normal	414
- Expediente urgente	414
- Expediente muy urgente	415
a) Solicitud de expropiación	415
b) Etapas	415
1) Encuesta previa de utilidad pública	415
2) La declaración de utilidad pública (d.u.p)	415
3) Determinación del bien por expropiar	417
3a)- La encuesta parcelaria	417
3b)- Orden de ocupación	417
2. Fase judicial	418
2.1. Sentencia de expropiación	418
2.1.1. Efectos de la sentencia	419
2.1.2. Recurso procedente	419
2.2. Sentencia indemnizatoria	419
2.2.1. La audiencia	419
2.2.2. Procedimiento-sentencia	420
a) Determinación de la indemnización	420
b) Indemnización principal e indemnizaciones accesorias	420
b1)- Indemnización principal	420
b2)- Indemnizaciones accesorias	420
b3)- Reparación integral	421
c) La indemnización debe ser pagadera en dinero	421
d) Disposiciones técnicas	421
e) Recuperación de la plusvalía	422
2.2.3. Recursos procedentes	422
2.3. Toma de posesión	422
2.4. Retrocesión	422
B. En la legislación española	422
I. Introducción	422

2.	Procedimiento general	424
2.1.	Declaración de utilidad pública o de interés social	424
2.2.	Necesidad de ocupación de bienes o de adquisición de derechos	425
2.3.	Determinación del Justiprecio	426
2.4.	Pago y toma de posesión	428
3.	Derecho de reversión	428
4.	Garantías procedimentales	430
5.	Procedimientos especiales	431
C.	En la legislación venezolana	431
1.	Introducción	431
2.	Sujetos de la expropiación	432
3.	Declaración de utilidad pública. Excepciones	432
4.	Requisitos de la expropiación	433
5.	Procedimiento expropiatorio	433
5.1.	Fase administrativa	433
a)	Decreto de expropiación	433
b)	Arreglo amigable	433
5.2.	Fase judicial	434
a)	Solicitud de expropiación	434
b)	Impulso procesal	434
c)	Contestación de la solicitud	434
d)	Período probatorio	435
e)	Sentencia	435
6.	Pago oportuno y traslación de la propiedad	435
7.	Gastos procesales	435
8.	Garantías jurisdiccionales	435
9.	Derecho de retrocesión	436

CAPÍTULO II

CÓDIGOS DE EXPROPIACIÓN

A.	DE ESPAÑA: LEY 16 DE 1954	437
B.	DE VENEZUELA: LEY DE EXPROPIACIÓN POR CAUSA DE UTILIDAD PÚBLICA Y SOCIAL	467
	ÍNDICE ALFABÉTICO	485