

# ANÁLISIS DEL PODER DISCRECIONAL EN LOS PROCESOS DE EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA

1



## **Análisis del poder discrecional en los procesos de expropiación administrativa**

Luisa María Pérez Serna

Trabajo de grado presentado para optar al título de Especialista en Derecho  
Administrativo

Asesor

Juan Camilo Mejía Walker, Magíster (MSc) en  
Derecho

Universidad de Antioquia  
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas  
Especialización en Derecho Administrativo  
Medellín, Antioquia, Colombia

2023

# ANÁLISIS DEL PODER DISCRECIONAL EN LOS PROCESOS DE EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA

2

---

---

<b>cita</b>	(Pérez Serna, 2023)
<b>Referencia</b>	Pérez Serna, L.M. (2023). <i>Análisis del poder discrecional en los procesos de expropiación administrativa</i> . [Trabajo de grado especialización]. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.
<b>Estilo APA 7 (2020)</b>	

---



Especialización en Derecho Administrativo, Cohorte XVII.



Biblioteca Carlos Gaviria Díaz

**Repositorio Institucional:** <http://bibliotecadigital.udea.edu.co>

Universidad de Antioquia - [www.udea.edu.co](http://www.udea.edu.co)

**Rector:** John Jairo Arboleda Céspedes.

**Decano/Director:** Luquegi Gil Neira.

**Coordinadora de Posgrados:** Juliana Pérez Restrepo.

El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Antioquia ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexos.

# ANÁLISIS DEL PODER DISCRECIONAL EN LOS PROCESOS DE EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA

3

---

Luisa María Pérez Serna<sup>1</sup>

## Resumen

El propósito de este artículo es determinar, por medio de un análisis normativo y jurisprudencial, el alcance que tienen las Entidades Estatales al realizar el procedimiento de expropiación administrativa a particulares, con base al principio de interés general. Para ello, se realiza un estudio de las competencias que tiene el Estado de expropiar, de acuerdo con sus características, alcances y limitaciones frente a la propiedad privada. Lo anterior, con apoyo en diferentes fuentes bibliográficas, entre las que se encuentran las sentencias proferidas por la Corte Constitucional, el Consejo de Estado y la Ley 388 de 1997 en el referido a su procedimiento, competencia y efectos indemnizatorios. Se concluye que el Estado tiene poder expropiatorio bajo los presupuestos de interés general y utilidad pública, de conformidad con un procedimiento preestablecido y unas facultades discrecionales otorgadas por la Constitución y la Ley sobre la propiedad privada.

**Palabras Clave:** (i) Expropiación administrativa; (ii) Interés general; (iii) Poder discrecional; (iv) Proceso expropiatorio; (v) Utilidad pública

**SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA. 3. ANTECEDENTES JURISPRUDENCIALES DE LA EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA. 4. ALCANCE Y LIMITACIONES DE LA EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA. 5. CONCLUSIÓN. 6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.**

---

<sup>1</sup> Abogado de la Universidad de Manizales. Especialista en Derecho Procesal Civil de la Universidad Externado de Colombia. Contratista de las secretarías de Planeación, Obras Públicas y UMATA del Municipio de Aguadas (Caldas). Correo electrónico: luisaperezserna@gmail.com. Este artículo se presenta para optar al título de especialista en Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia.

---

## **1 INTRODUCCIÓN**

La importancia de la jurisprudencia constitucional para la administración de justicia constituye una fuente extraordinaria sobre la cual se reglamenta el ordenamiento de los diferentes procesos y procedimientos, en la medida en que son parámetros que orientan el quehacer administrativo. Asunto que, sin duda alguna, debe revisarse con sumo cuidado, en tanto que puede ocurrir un exceso en la interpretación discrecional de las reglas que la Corte ha establecido en sus decisiones e incurrir en errores en la configuración del sistema reglamentario administrativo.

Con dicha perspectiva se ha planteado el siguiente trabajo, orientado al análisis del poder discrecional de la administración en procesos expropiatorios, a partir de una revisión jurisprudencial relacionada con los pronunciamientos esbozados por la Corte Constitucional y un análisis crítico y reflexivo de las subreglas de interpretación y aplicación en los procedimientos expropiatorios. Esto con el objetivo de identificar cuáles son las potestades discrecionales que tiene la administración en los procesos de expropiación y sus efectos indemnizatorios.

En función de lo anterior, se han planteado unos objetivos específicos encaminados a dar respuesta a la pregunta de investigación, a partir de la orientación del objetivo general y el desarrollo de la tesis propuesta y que se ha construido reconociendo que la administración tiene unas facultades discrecionales en los procesos de expropiación que le permiten declarar la utilidad pública o interés social, mediante la declaratoria de la urgencia manifiesta.

Con la finalidad de alcanzar los propósitos académicos y analíticos planteados en los distintos referentes y objetivos, se construyó una ruta metodológica con enfoque cualitativo y alcance descriptivo, con fines diagnósticos, compuesta por tres fases. Estas corresponden a los

## ANÁLISIS DEL PODER DISCRECIONAL EN LOS PROCESOS DE EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA

5

---

objetivos específicos denominadas revisión, orientada a la búsqueda de las normas relacionadas con la expropiación en las fuentes bibliográficas, como Web, textos y sentencias afines al tema planteado; una fase diagnóstica que posibilitó la comparación de la línea jurisprudencial de las sentencias del Consejo de Estado y la Corte Constitucional y la normatividad vigente, con el objeto de realizar un diagnóstico sobre el estado de cosas de la expropiación administrativa. Finalmente, la fase de construcción, que teniendo como insumos los hallazgos de la revisión y el diagnóstico, se realizó el análisis del poder discrecional de la administración en los procesos expropiatorios, sus alcances y limitaciones y sus respectivas conclusiones, aportes del trabajo y sus debidas limitaciones.

A partir de dichos presupuestos se realiza la contextualización de la pregunta orientadora, cuyo planteamiento fue ¿Cuáles son las potestades discrecionales de la administración en los procesos de expropiación y sus efectos indemnizatorios? Se desarrolla un componente teórico que incluye el desarrollo conceptual de la categoría principal denominada expropiación administrativa, para lo cual se diseñaron tres capítulos en los que se le da alcance teórico a los fundamentos jurídicos, la línea jurisprudencial y los alcances y limitaciones, de manera que se logre una comprensión adecuada para establecer de manera y concisa las potestades discrecionales que tiene la administración en los procesos de expropiación y sus efectos indemnizatorios.

De esta manera, al analizar las distintas categorías, se realiza una descripción conceptual de la expropiación administrativa, el interés social, el poder discrecional, los procesos de expropiación y la definición de utilidad pública. Para ello, se acogen los postulados de autores como Blanco (2021) que aboga por decisiones administrativas que deben ser ampliamente planificadas y que tengan en cuenta las causales que las permiten, con el fin de no vulnerar los derechos de los propietarios. Así mismo lo plantean Cuenca y Beltrán (2015), quienes indican la dificultad y hasta la confusión para entender los límites entre expropiación y violación del derecho hasta el punto de que las decisiones de expropiación por parte de la administración

## ANÁLISIS DEL PODER DISCRECIONAL EN LOS PROCESOS DE EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA

6

---

pública pueden chocar con los principios de la confianza legítima, la seguridad jurídica y los derechos adquiridos, asegurando que también las Altas Cortes han contribuido a confundir delimitación de derechos y expropiación forzosa.

De ello, se desprende la necesidad de avanzar en el análisis jurídico de las sentencias que han emitido las Altas Cortes, las cuales han establecido una línea jurisprudencial que fija algunas reglas precisas y claras sobre las condiciones y oportunidades para que la administración realice una expropiación forzosa, la cual se apoya en distintas fuentes como las sentencias constitucionales, entre ellas la Sentencia C-227 (2011), en la cual se ha definido la expropiación como una operación que le otorga el derecho al Estado para obligar a un particular a que transfiera el dominio privado al dominio público de un bien determinado, previa indemnización. También se ha advertido que al ser la limitación más gravosa sobre el derecho a la propiedad privada, la Constitución ha rodeado el proceso de un conjunto de garantías para resarcir el daño al sujeto expropiado.

Para realizar un análisis comparativo entre las expropiaciones y las reglas que han promulgado las Cortes en sus jurisprudencias, se propuso el capítulo sobre alcances y limitaciones, que desarrollan los planteamientos jurisprudenciales y las interpretaciones y análisis de distintos autores, como el Consejo de Estado que se ha pronunciado en distintas sentencias, entre ellas la 05001-23-31-000-2003-00103-01 (2016), en la que define las condiciones de urgencia que debe argumentar la administración para realizar una expropiación con fines de utilidad pública, así como las consecuencias jurídicas que surgen de la expropiación para la administración expuestas por Hernández (2017) quien asegura que la expropiación tiene implicaciones jurídicas amplias, dado que se ponen en juego los derechos humanos. Por tanto, el mismo ordenamiento jurídico impone las excepciones para que proceda.

A partir de tales consideraciones teóricas y contextuales, se planteó el tema sobre el cual giró el artículo relacionado con el Poder discrecional administrativo en expropiaciones, que

## ANÁLISIS DEL PODER DISCRECIONAL EN LOS PROCESOS DE EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA

7

---

amplía la explicación y análisis de conceptos claves del trabajo, entre los que se cuentan la expropiación administrativa, interés social, poder discrecional, procesos de expropiación y utilidad pública, que particular y en conjunto conducen a la identificación de algunas potestades y limitaciones de la administración para realizar procesos de expropiación, que en todo caso, deben cumplirse con la debida indemnización para no vulnerar el derecho a la propiedad. Así lo determinan Rojas y Viveros (2013) en su análisis amplio sobre los derechos del arrendatario de un inmueble sujeto a la expropiación y los procedimientos que deben surtirse.

Para ofrecer una explicación concluyente sobre las condiciones en que debe darse una expropiación administrativa y los riesgos jurídicos a los que se expone el Estado, se plantean los siguientes interrogantes que deben revisarse a la luz de la legislación vigente, la jurisprudencia y sobre todo de los derechos del individuo y que podrían girar alrededor de ¿cuál es el límite del poder discrecional de la Administración para realizar procesos de expropiación?, ¿comete errores la administración en la realización de expropiaciones?, ¿cuál es la consecuencia económica del Estado en expropiaciones sin el cumplimiento de los parámetros jurídicos y jurisprudenciales?, todo lo cual posibilita el análisis hermenéutico y crítico al tema planteado.

Es fundamental indicar que la estructura del artículo guarda un componente lógico que va desarrollando una categoría principal a la luz de tres subcategorías. Las expropiaciones constituyen la categoría principal y para dar el alcance hermenéutico, se proponen tres subtemas. En primer lugar, se incluyen los fundamentos jurídicos de la expropiación. Más adelante, se hace una comprensión de las subreglas que se han plantado en los pronunciamientos de las Altas Cortes. Por último, se revisan los alcances y limitaciones de las expropiaciones para la administración, con lo cual se da cumplimiento al objetivo general y respuesta a la pregunta orientadora.

# ANÁLISIS DEL PODER DISCRECIONAL EN LOS PROCESOS DE EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA

8

---

## 2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA

La expropiación administrativa se ha convertido para la administración en un tema de difícil manejo, dadas las condiciones en las que debe producirse y sobre todo, el alcance y el impacto que genera en el dominio de la propiedad privada y en el entorno social. A partir de dichas consecuencias, se va construyendo un referente sobre el Estado como un usurpador de los bienes de los ciudadanos, de modo que la claridad en la comprensión, análisis y fundamentos de la expropiación permiten entender que es una medida excepcional y no la regla general. Por consiguiente, el tema reviste una gran importancia y relevancia, que precisa la construcción de una fundamentación explícita y concluyente para lograr una conceptualización jurídica de las condiciones que deben cumplirse para llevar a cabo procesos expropiatorios por parte de la administración.

Para alcanzar dicho propósito, el punto de partida será el de esbozar una definición jurídica de expropiación administrativa, a fin de entender el alcance del concepto y las implicaciones que ello comporta. Al respecto Solano (2004) la conceptúa como “una operación de Derecho Público por medio del cual la administración pública, se hace acreedor de una propiedad privada para el dominio de interés general, previa indemnización al ciudadano que tuvo que soportar dichas cargas públicas” (p. 1). De esta manera, por medio de dicho acto administrativo, el Estado se convierte en propietario de un bien que ha sido adquirido en virtud de una necesidad general o pública, pero con indemnización previa.

Teniendo en cuenta lo anterior, es determinante indicar que la expropiación se convierte en una compraventa obligada, suscrita entre la Administración y el ciudadano propietario, a quien se le conmina a realizar el traslado de dominio, bajo la condición de utilidad pública. En función de comprender ampliamente dicha consideración Solano (2004) asocia tres fundamentos jurídicos concurrentes implicados la expropiación, a los que se refiere como potestad reglada, enajenación forzosa de la propiedad e indemnización, sin desconocer por supuesto el interés social y la utilidad pública, dado que es el principio fundamental sobre el

## ANÁLISIS DEL PODER DISCRECIONAL EN LOS PROCESOS DE EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA

9

---

cual se justifica realizar el proceso. Así las cosas, no puede ser una facultad simplemente discrecional de la administración, sino que está sujeta a una serie de condiciones para que sea procedente.

De acuerdo con Solano (2004) la potestad reglada hace referencia a la sujeción a un conjunto de procedimientos que deben observarse en conjunto e integralmente para que se blinde el proceso, por lo que aparece entonces un fundamento de gran relevancia y es que no se trata del ejercicio de una facultad, sino del cumplimiento de unas reglas determinadas; al ser una enajenación forzosa de la propiedad, que obliga al propietario a ceder el dominio del bien, siempre y cuando se agoten algunos procedimientos, entre ellos la conciliación para una venta voluntaria. Y es precisamente, cuando procede la expropiación vía administrativa, para lo cual también opera la indemnización o reparación del daño sufrido por el propietario.

Revisados los fundamentos anteriores, puede entenderse que la expropiación comprendida como una facultad discrecional de la Administración Pública, no puede inferirse simple y llanamente que puede realizarse arbitrariamente. En consonancia con ello, Ruiz (2007) expone un conjunto de complejidades inmersas en el proceso, entre las relacionadas con la indemnización, pues considera que no es muy acorde que, frente a los avalúos de los inmuebles, no exista el derecho de objetar el avalúo realizado por las mismas entidades institucionales, así como tampoco la posibilidad de oponerse a los criterios esbozados de utilidad pública o interés social.

De ahí que se desprende la necesidad de abordar el concepto de interés social desde sus fundamentos jurídicos, sus comprensiones y análisis, para encontrar un punto de apoyo en el cual se pueda entender que el ejercicio de las facultades discrecionales de la administración descansa en postulados constitucionales y legales. No cabe duda que tales atribuciones están consagradas en la Constitución Política, en especial el artículo 58, en la Ley 9 de 1989, modificada por la Ley 388 de 1997 y en otras normas concordantes que regulan los aspectos

## ANÁLISIS DEL PODER DISCRECIONAL EN LOS PROCESOS DE EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA

10

---

sobre los cuales se puede amparar la autoridad para realizar dichas enajenaciones. Sin embargo, es pertinente detenerse en los principios que definen de manera precisa y contundente, las condiciones para que se pueda declarar la utilidad pública o el interés social de la propiedad de conformidad con la Carta Política.

En el artículo 58 de la Ley 388 (1997) se plantean los motivos que permiten declarar la utilidad pública, entre los que se destacan la necesidad de desarrollar proyectos de infraestructura educativa, sanitaria, servicios públicos, de ornato, viales o preservación de bienes culturales y ambientales o la necesidad de traslado de poblaciones por riesgos inminentes. Sin embargo, no se encuentra definida con amplia consideración los fundamentos que debe exponer una autoridad para proceder a realizar este tipo de expropiaciones en los bienes que se declaren como destinatarios de algunos de los motivos planteados. Por lo tanto, es importancia acudir a la jurisprudencia para comprender el alcance y significado de la utilidad o el intereses general o social, buscando siempre la precisión jurídica de los conceptos.

Al respecto, el Consejo de Estado, en la Sentencia 25000-23-24-000-2006-01002-01 (2015) recoge algunos elementos sustanciales que rodean la declaración de urgencia y del interés social para que proceda la expropiación, resaltando que la existencia de la utilidad general puede presentarse cuando las actividades son necesarias, urgentes y pertinentes para resolver una necesidad manifiesta de la comunidad o la ciudad, como puede ser la renovación urbana por efectos de su deterioro y abandono o la recuperación de un centro histórico y cultural. En este sentido, la utilidad pública está definida como una consecuencia de un problema concreto y que afecte a la comunidad en específico o a la población en general, de modo que es un término que bien puede comprenderse ampliamente, con base en lo expuesto en la normatividad.

Ahora, habiéndose satisfecho los anteriores requerimientos y encontrado la existencia real de la necesidad general y el interés de todos por resolver un problema en el que tenga que

## ANÁLISIS DEL PODER DISCRECIONAL EN LOS PROCESOS DE EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA

11

---

involucrarse la propiedad privada de los ciudadanos, corresponde entonces analizar jurídicamente la validez de las acciones de la administración. Para ello, es importante reiterar lo que propone Blanco (2021) que aboga por decisiones administrativas que deben ser ampliamente planificadas y que tengan en cuenta las causales que las permiten, con el fin de no vulnerar los derechos de los propietarios. En función de ello se requiere un análisis del poder discrecional, los alcances y las limitaciones por parte de la autoridad administrativa para no soslayar los derechos a la propiedad privada y la integridad de la norma aplicable.

Con relación a lo expuesto, el Consejo de Estado (2020) ha explicado con amplitud los fundamentos de la expropiación consagrados en la Constitución y en la Ley y se ha referido concretamente a la potestad de la autoridad de expropiar, indicando que dicha facultad no es arbitraria ni tampoco se torna ilimitada. Por el contrario, ha indicado que

La obligación a cargo de la autoridad que ostenta la *potestas expropriandi*, de indemnizar plena y previamente al afectado, con el propósito de restablecer el equilibrio roto por la privación patrimonial a la cual es sometido de manera forzada. En otras palabras, el hecho de que en estos casos el interés general deba prevalecer sobre los intereses privados, no significa, en modo alguno, que por dicha circunstancia queden excluidas las garantías que la Constitución reconoce en favor del propietario, pues no puede pretenderse que éste deba asumir, a título personal, un detrimento en su patrimonio, como consecuencia de la ruptura del principio de igualdad en el reparto de las cargas públicas. (Sentencia 08001-23-31-000-1997-12256-01).

Por consiguiente, las limitaciones del administrador no solamente descansan en el cumplimiento de las reglas propias del procedimiento de expropiación, sino que también implica que se haga una reparación integral de los daños causados al propietario. De ahí que el Consejo de Estado (2020) haya concluido que la indemnización no puede ser arbitraria ni quedar a merced de la imposición de un valor al dueño del bien, sino que debe seguir unas reglas claras para evitar que el precio de la venta forzada sea superior al real, afectando los intereses del Estado, ni tampoco inferior, para no ocasionar un perjuicio irremediable, por lo que concluye que el ciudadano expropiado tiene derecho a acudir a la jurisdicción contenciosa para reclamar lo justo.

## **ANÁLISIS DEL PODER DISCRECIONAL EN LOS PROCESOS DE EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA**

12

---

De lo expuesto en los fundamentos jurídicos de la expropiación administrativa, queda claro que es una potestad del Estado la de iniciar procesos expropiatorios cuando la necesidad pública, debidamente sustentada y comprobada lo amerite. Pero para el ejercicio de esta potestad, se precisa el cumplimiento de unos requisitos, que deben observarse plenamente, para lograr el propósito de la misma y atender no solamente las necesidades sociales, sino los intereses y los derechos de los propietarios de bienes privados. Por lo tanto, si bien existe un poder discrecional para realizar expropiaciones, ello está limitado por el cumplimiento de unos parámetros legales y procedimentales para desarrollarlo en el marco del Estado Social de Derecho.

### **3. ANTECEDENTES JURISPRUDENCIALES DE LA EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA.**

Una mirada a los antecedentes jurisprudenciales relacionados con los procesos de expropiación administrativa, permite entender no solamente la complejidad jurídica que a lo largo del tiempo ha implicado realizar estos procesos, aún en detrimento del derecho a la propiedad privada de los particulares, sino también la comprensión de la necesidad que cada época y circunstancia ha requerido de dichos actos administrativos, en aras de garantizar el progreso y el desarrollo de la sociedad.

De ahí la importancia de contextualizar históricamente las circunstancias que han exigido de la administración el impulso de dichos actos administrativos. Una lectura sintetizada de Vicente y Carvajal (2011) dan cuenta que desde la antigüedad ha sido necesario no solamente proteger la propiedad privada, sino también propiciar el interés general y atender las necesidades públicas, de modo que se garantizara una reparación por dicha situación. En el caso colombiano, los procedimientos realizados por el Instituto de la Reforma Agraria, de acuerdo con la Ley 135 de 1961 muestran el objetivo fundamental de la expropiación, en los eventos en que los propietarios no accedieran a vender o permutar sus grandes propiedades.

## ANÁLISIS DEL PODER DISCRECIONAL EN LOS PROCESOS DE EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA

---

Al respecto, Ruiz (2007) hace un análisis de dos componentes que tienen que tenerse en cuenta y diferenciarse, la enajenación voluntaria y la expropiación, siendo la primera una acción que el propietario realiza, previa solicitud del Estado y a la que accede según la oferta económica, circunstancia que podría equipararse a una compraventa. En tanto, la expropiación es una acción que obliga a vender al titular del bien, con la respectiva indemnización, haciendo hincapié en que dichos procesos generan con frecuencia conflictos sociales, sobre todo porque muchas de las viviendas que requieren ser enajenadas o expropiadas son bienes fiscales, adquiridas mediante posesión, tenencia o invasión.

En cuanto al desarrollo histórico de los procesos expropiatorios, Solano (2004) hace un recuento de lo consagrado en las distintas constituciones y legislación que han imperado a lo largo del tiempo en el orden legal, particularmente en lo jurisprudencial, en el que cita pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia y la Constitucional, que han marcado pautas para definir la función social de la propiedad, sus alcances y limitaciones, así como la importancia de unos requisitos que la administración debe cumplir para proceder a la entrega del bien inmueble en calidad de tenedor, mientras ocurre la indemnización, asuntos que han sido defendidos, con el fin de regular el proceso traslativo de la titularidad, toda vez que hacerle antes del pago, dejaría al titular en una situación de riesgo inminente de perder el bien expropiado.

Refiere Hernández (2017) que la interpretación del artículo 58 y su aplicación en el trabajo jurisprudencial en los eventos de expropiación administrativa, descansa no en dicho proceso sino de la realización de planes, programas y proyectos que involucren el beneficio común y por tanto, satisfaga necesidades colectivas, pero con el apego y el respeto previo a las normas en la materia, citando como ejemplo claro de la relevancia de satisfacer todos los procedimientos, el hecho de que la simple compensación no excluye ni sustrae la expropiación con la observación plena del debido proceso.

## ANÁLISIS DEL PODER DISCRECIONAL EN LOS PROCESOS DE EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA

14

---

De ello entonces resulta de gran relevancia el análisis de los pronunciamientos que ha realizado el Consejo de Estado en casos puntuales, al resolver los recursos interpuestos por las partes afectadas por los jueces de instancia, con el fin de identificar los parámetros puntuales que debe rodear la expropiación administrativa y comprender las limitaciones y prerrogativas que la administración puede tener en el marco de dichos procesos.

Analizando lo anterior, Santaella (2017), reconoce la necesidad de la implementación de una relación armoniosa entre la expropiación y el derecho de propiedad, lo cual implica no solamente rodear de garantías el proceso, sino alcanzar un acuerdo con los particulares que minimice al máximo la confrontación, de manera que no se vea el acto administrativo como una amenaza para el propietario e impedir a la postre la arbitrariedad y la afectación a los derechos del titular, en la medida en que el proceso ha de ser excepcional, para no tornarse ilegal e incoherente con el interés general, tal como lo ha indicado la Corte Constitucional en la Sentencia C-035 de 2016.

A pesar de lo expuesto por los autores mencionados sobre las condiciones, garantías y fundamentos legales y jurisprudenciales que sustentan este tipo de actos administrativos, Pimiento (2017) se lamenta del desconocimiento de la misma y de la falta de estudios al respecto, lo que ha conllevado a que especialmente los particulares no tengan muy claro su fundamento y las condiciones que permiten este tipo de acciones administrativas para lograr el bienestar y el desarrollo general, pero sin aplastar el derecho a la propiedad.

En consonancia con lo planteado, es fundamental analizar la jurisprudencia del Consejo de Estado que ha proferido sentencias en los últimos años con unos lineamientos que es importante destacar para entender que el poder discrecional de la administración para realizar expropiaciones, no es absoluto y tampoco está por encima del derecho a la propiedad privada, sino que precisa de unos requisitos puntuales y procedimentales, que han ido evolucionando conforme los casos de estudio en concreto.

## ANÁLISIS DEL PODER DISCRECIONAL EN LOS PROCESOS DE EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA

15

---

En el caso de la expropiación de una franja de terreno, el Consejo de Estado en Sentencia 05001-23-31-000-2004-04088-01 (2019) analiza el recurso interpuesto por Inversiones Santocha Ltda., en la que se presenta un caso puntual de expropiación de un inmueble en el cual funcionaba un establecimiento de comercio y sobre el que el municipio de Medellín realizó expropiación, desarrollando todo el procedimiento pertinente y frente al cual, la sociedad mencionada reclamó daños y perjuicios por el daño emergente y lucro cesante, por las mejoras que había realizado en el local y que no le fueron reconocidos en el proceso, así como por la destrucción del negocio y lo que dejaría de percibir por el término de veinte años.

Una vez estudiado el caso, el Consejo de Estado determinó que, frente a las pretensiones de la sociedad, no era posible acceder a las pretensiones, en tanto, que los recurrentes no son los propietarios del inmueble y que solamente la indemnización podía ser reconocida a los propietarios. Al respecto indicó que el principio de la expropiación descansa en la reparación de los daños a los propietarios de los bienes particulares que forzosamente trasladan su titularidad al dominio público. Concluye entonces que Inversiones Santocha Ltda estaban excluidas de la facultad de las pretensiones por falta de legitimación en la causa.

Sin embargo, en dicha sentencia, se aborda un tema de gran importancia que se precisa analizar, en función de comprender que si bien la expropiación y su indemnización recae en los propietarios, ello no es impedimento para que los terceros perjudicados con dicho proceso puedan reclamar el pago de las mejoras o los daños en los que pueden incurrir como consecuencia de dichos actos administrativos. El Consejo de Estado Sentencia 05001-23-31-000-2004-04088-01 (2019), ha resaltado que la expropiación no recae sobre lo que funciona en un inmueble, en este caso, establecimiento de comercio, sino sobre el bien. Por tanto, los derechos invocados por quienes lo tienen en arrendamiento y tenencia, no pueden invocarse ni oponerse a dicho acto expropiatorio, así como tampoco quienes los poseen, en consideración a que la posesión no es un derecho sino un hecho, de tal manera que no le otorga la facultad de intervenir en los procesos administrativos de expropiación.

## ANÁLISIS DEL PODER DISCRECIONAL EN LOS PROCESOS DE EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA

16

---

Conforme con ello, se plantea entonces que si sólo el propietario es sujeto y destinatario de la expropiación por utilidad pública, qué derechos le asisten a quienes han poseído el bien por un término de tiempo, distinto al caso del arrendamiento. Para resolver dicho planteamiento, el Consejo de Estado en la Sentencia 05001-23-31-000-2004-04088-01 (2019) considera que la única forma en la que el poseedor del bien podría ser incluido dentro de un proceso de expropiación sería si contara a su favor con una sentencia judicial que le reconozca algún derecho sobre el bien o por lo menos, cuente con la demanda de prescripción adquisitiva debidamente registrada en el folio de matrícula del bien objeto de la expropiación, lo cual le concedería algún derecho para reclamar una indemnización por mejoras. De lo contrario, tendría que acudir a la reparación directa, proceso totalmente ajeno al recurso solicitado.

De lo expuesto en el caso concreto, más allá de todos los procedimientos y las acciones que se pueden emprender en contra de la expropiación, se tiene que existen unos fundamentos legales para el destinatario de la expropiación, resultando entonces una doble intención del legislador al indicar que sólo los propietarios son sujetos de expropiación y sin desconocer los derechos de los poseedores o tenedores de un inmueble, no pueden vincularse ni siquiera como *Litis consorte* al proceso, de modo que en el evento de que un predio carezca de titulares de derecho real y un predio no se tenga como bienes públicos o fiscales, la administración tendría un camino más expedito para hacer uso de la discrecionalidad de la expropiación, resultando más gravosa la situación para el poseedor que sería despojado del bien que habita, sin reconocimiento de ningún derecho, tal como lo ha fijado la jurisprudencia.

Ello contrasta con lo que al respecto refieren Granda y Mejía (2013) sobre todos los problemas de asentamientos y tenencia de tierras, caso estudiado en el municipio de Medellín, en el cual se da cuenta que no solamente existen fallas en el registro de la titulación de los bienes inmuebles, sino que hay una amplia desorganización urbana, hasta tal punto que se estaría vulnerando el derecho a una vivienda digna de las familias que habitan sectores marginales en calidad de poseedores, cuya protección está establecida constitucionalmente, pero que requiere

## **ANÁLISIS DEL PODER DISCRECIONAL EN LOS PROCESOS DE EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA**

17

---

de la acción administrativa, no tanto en función de la expropiación, sino de la regularización y titulación de dichos inmuebles para garantizar el derecho a una ciudad organizada y planeada.

### **4. ALCANCE Y LIMITACIONES DE LA EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA**

La revisión del alcance y las limitaciones de la expropiación administrativa es fundamental para determinar el campo de acción de las autoridades y la protección y garantía de los derechos de propiedad de los ciudadanos, de manera que se logre una adecuación de las actuaciones expropiatorias, sin desbordar las competencias y atribuciones legales y acatando todos los parámetros jurisprudenciales establecidos para la evaluación de la necesidad pública, de manera que el proceso no se convierta en una confiscación de la propiedad privada.

En relación a lo expuesto, el Consejo de Estado en la Sentencia 05001-23-31-000-2003-00103-01 (2016) ha sostenido los alcances que comprenden la expropiación, entre los cuales destaca el respeto del principio de legalidad, la necesaria existencia de controles judiciales de las actuaciones administrativas, la valoración de los motivos que sustentaron el interés o la utilidad pública y su revisión judicial por parte del contencioso administrativo y el procedimiento de la acción especial contra la expropiación o el precio indemnizatorio, de lo cual se desprende que el alcance de las actuaciones administrativas tienen su fundamento en que al lesionarse el derecho de propiedad del administrado, puede ejercerse el control posterior ante las autoridades del contencioso administrativo.

Así las cosas, puede reconocerse que la jurisprudencia ha desarrollado unos criterios esenciales que debe tener en cuenta la administración en sus decisiones, a fin de no vulnerar derechos fundamentales, por lo que puede inferirse ampliamente que la administración a pesar de contar con toda la discrecionalidad para realizar procesos de expropiación cuando el interés

## ANÁLISIS DEL PODER DISCRECIONAL EN LOS PROCESOS DE EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA

18

---

general así lo exige, no puede sobrepasar algunos límites que se tornarían no solamente violatorios del debido proceso, sino altamente lesivos para los ciudadanos.

De ello da cuenta Garzón (2021) que al hacer un análisis de los requisitos y procedimientos de la expropiación sostiene que en función de los fines y objetivos de la utilidad pública o el interés general, la administración debe tener claros los fundamentos sobre los cuales realiza el proceso, de manera que no incurra en las desviaciones de poder, porque los motivos en los que puede fundarse el interés común son muy genéricos y pueden conducir las razones que se expongan sean para beneficios personales o para propósitos ajenos a la urgencia pública con la cual se justifique la expropiación de una propiedad privada.

En consonancia con lo anterior, la Corte Constitucional en Sentencia SU-157 (2022) ha indicado los límites que se imponen tanto a las autoridades administrativas como al mismo Congreso de la República para restringir el derecho a la propiedad privada con fundamento en el interés público y social, resaltando que dicha potestad no puede ser interpretada ni aplicada bajo criterios desproporcionados, arbitrarios e irrazonables, dado que la función social y ecológica de la propiedad no es una carta abierta para admitir cualquier circunstancia que implique la pérdida de un bien o la posesión o tenencia del mismo, lo que conduciría a una confiscación, prohibida por la misma carta política.

Compendiando lo expuesto puede indicarse que si bien la administración cuenta con herramientas jurídicas para desplegar procesos de expropiación, también tiene que tener en cuenta que el alcance de dichos procedimientos no sean arbitrarios e impongan una carga excesiva a los administrados, de tal manera que el interés general tiene unos límites constitucionales y legales que no pueden vulnerarse en aras de atender las necesidades públicas, ni mucho menos afectar derechos esenciales reconocidos en la legislación nacional y los tratados internacionales a los propietarios.

## ANÁLISIS DEL PODER DISCRECIONAL EN LOS PROCESOS DE EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA

19

---

Con fundamento en ello, Cucaita, Valderrama y Wilches (2022) al estudiar el proceso expropiatorio han concluido que si bien se han sacrificado los derechos de los particulares, ello ha conducido a obtener beneficios para la población en general en la medida en que por medio de la expropiación se han podido realizar proyectos de progreso y desarrollo social, educativo, cultural y de infraestructura, pero consideran que el mayor alcance que hace falta es que revisar con mayor claridad la indemnización previa o de urgencia, debido a que la misma puede generar un daño desproporcionado al expropiado que posteriormente sea imposible de reparar.

Precisamente, uno de los límites que puede imponer el proceso de expropiación tenga que ver con el valor de la indemnización por la pérdida de la titularidad del bien de parte del expropiado, pues no puede ser un precio arbitrario ni tampoco alejado del valor comercial del inmueble, porque podría perjudicar tanto a la administración como al propietario, según sea en exceso o en defecto. De ahí, que sea muy importante que la indemnización sea justa, para conseguir la seguridad jurídica de la expropiación.

Teniendo en cuenta dichas consideraciones, la Corte Constitucional en la Sentencia C-750 (2015) precisó algunos alcances o limitaciones puntuales a tener en cuenta en el proceso de expropiación, destacando que la indemnización debe estar sujeta a un precio justo, basada en una corrección aritmética que convierta a cero los perjuicios del propietario, es decir, que incluya los daños que sufre o pueda sufrir el afectado, valor que no se agota en el valor comercial o catastral del inmueble, de manera que resalta la oportunidad que tiene el afectado de debatir el precio ante la jurisdicción contenciosa, por lo cual concluye que la administración tiene el deber de consultar el interés tanto general como del particular afectado para no menoscabar lo justo en el pago.

---

## **5. CONCLUSIONES**

Los procesos de expropiación por vía administrativa, tienen fundamentos jurídicos que consagran el poder discrecional de la administración para expropiar la propiedad de los particulares, cuando el interés general lo amerite, atendiendo para ello los parámetros establecidos en la Constitución Política y en la Ley y con el cumplimiento pleno de todos los procedimientos dispuestos para tal fin, pero dicha discreción no se sustenta únicamente en la decisión de las autoridades, sino en la capacidad para justificar las razones del interés o la utilidad general que le permitan iniciar una expropiación, lo que se ha definido como la potestad reglada, cuyo ejercicio implica el cumplimiento de unas reglas determinadas.

Si bien la expropiación es una figura jurídica que cuenta años de historia, tanto a nivel mundial como en el caso concreto de Colombia, es importante destacar que la jurisprudencia ha sido pródiga en brindar una luz de interpretación a la normatividad que consagra las condiciones de expropiación, contribuyendo con sus fallos a rodear de garantías los procesos, tanto para el Estado como para el ciudadano que es afectado con un procedimiento administrativo de estas condiciones, de manera que la intervención del Consejo de Estado y de la misma Corte Constitucional han contribuido a evitar el desbordamiento del poder expropiatorio de la administración en detrimento de los intereses del propietario, que permite conservar la confianza legítima del Estado y la armonía entre el derecho a la propiedad privada y el interés general.

El estudio de la expropiación en Colombia, ha permitido reconocer que el Estado Social de Derecho, no existen facultades ni derechos absolutos, en la medida en que existen ciertas limitaciones y alcances que han sido definidos en la Constitución y en la ley y por tanto, la potestad de la administración para realizar procedimientos de expropiación no es absoluta sino que comporta unos límites que debe observar con plenitud, para no generar un daño superior al que puede soportar el administrado, quien tampoco puede ser sujeto de derechos absolutos, pues su interés individual, debe ceder ante la necesidad pública, fundamento de la expropiación, sin

## ANÁLISIS DEL PODER DISCRECIONAL EN LOS PROCESOS DE EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA

21

---

que dicha cesión menoscabe su interés legítimo a ser indemnización de manera oportuna y justa como lo expone la Constitución, la Ley y la jurisprudencia.

### 6. REFERENCIAS

- Asamblea General de las Naciones Unidas (10 de diciembre de 1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos. Artículo 17. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/declaracion%20universal%20de%20los%20derechos%20humanos.php>
- Blanco C., L. (2021) La expropiación urbana como instrumento necesario para la generación de infraestructura social. Universidad Externado De Colombia. Recuperado de: [https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:QoIMZ3aFluYJ:https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/handle/001/4008/GFAAA-spa-2021-La\\_expropiacion\\_urbana\\_como\\_instrumento\\_necesario\\_para\\_la\\_generaci%25C3%25B3n\\_de\\_infraestructura\\_social%3Fsequence%3D1%26isAllowed%3Dy+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=co](https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:QoIMZ3aFluYJ:https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/handle/001/4008/GFAAA-spa-2021-La_expropiacion_urbana_como_instrumento_necesario_para_la_generaci%25C3%25B3n_de_infraestructura_social%3Fsequence%3D1%26isAllowed%3Dy+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=co)
- Congreso de la República de Colombia (18 de Julio de 1997. Ley 388. Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 43.091, de 24 de julio de 1997. Recuperado de: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0388\\_1997.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997.html)
- Consejo de Estado (6 de febrero de 2020) Sentencia número 08001-23-31-000-1997-12256-01. C.P. Nubia Margoth Peña Garzón. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Recuperado de: <https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/08001-23-31-000-1997-12256-01.htm>
- Consejo de Estado (18 de julio de 2019) Sentencia número 05001-23-31-000-2004-04088-01. C.P. Nubia Margoth Peña Garzón. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Recuperado de: <http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/222/05001-23-31-000-2004-04088-01.pdf>

## ANÁLISIS DEL PODER DISCRECIONAL EN LOS PROCESOS DE EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA

22

---

Consejo de Estado, Sección Primera (14 de abril de 2016). Sentencia 05001-23-31-000-2003-00103-01 (C.P. Guillermo Vargas Ayala). Recuperado de <https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/05001-23-31-000-2003-00103-01.pdf>

Consejo de Estado (2015) Sentencia número 25000-23-24-000-2006-01002-01. C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Recuperado de: <http://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/25000-23-24-000-2006-01002-01.pdf>

Constitución Política de la República de Colombia (13 de Junio de 1991). Artículos 58, 59 y 60. Recuperado de: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)

Corte Constitucional, Sala Plena (5 de mayo de 2022). Sentencia SU-157/22. (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado) Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/SU157-22.htm>

Corte Constitucional, Sala Plena (10 de diciembre de 2015). Sentencia C-750/15. (M.P. Alberto Rojas Ríos) Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/C-750-15.htm>

Corte Constitucional, Sala Plena (30 de marzo de 2011). Sentencia C-227/11. (M.P. Juan Carlos Henao Pérez) Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-227-11.htm>

Cucaita A., J.; Valderrama, L. y Wilches B., J. (2022) La expropiación judicial y administrativa: la función social de la propiedad frente a las garantías y derechos del expropiado. Universidad Cooperativa de Colombia. Ibagué, Tolima. Recuperado de: [https://repository.ucc.edu.co/bitstream/20.500.12494/45933/1/2022\\_expropiaci%C3%B3n\\_judicial\\_administrativa.pdf](https://repository.ucc.edu.co/bitstream/20.500.12494/45933/1/2022_expropiaci%C3%B3n_judicial_administrativa.pdf)

Cuenca T., R. y Beltrán R., J. (2015) La expropiación forzosa, delimitación de derechos y responsabilidad patrimonial. De la administración pública, con énfasis en las

## ANÁLISIS DEL PODER DISCRECIONAL EN LOS PROCESOS DE EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA

23

- 
- indemnizaciones frente a la nueva delimitación de derechos. Criterio Libre Jurídico; 23: 95-124. Recuperado de: <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/criteriojuridico/article/download/662/519/964>
- Filizzola Murgas, S. (2015) La expropiación por vía administrativa en Colombia. Universidad Santo Tomás. Valledupar. Recuperado de: <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/2179/Filizzolasindy2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Garzón Correa, C. (2021). Requisitos y procedimiento de la expropiación de predios por vía administrativa en Colombia. *Verba Iuris*, 17(46), pp. 13-23. Recuperado de: <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/verbaiuris/article/download/8483/7517>
- Granda J., D. y Mejía W., J. (2013). Irregularidad en la ocupación del suelo urbano en Medellín. Sistematización de experiencias. *Estudios De Derecho*, 70(155), 71–102. Recuperado de: Disponible en: <https://revistas.udea.edu.co/index.php/red/article/view/21982>
- Hernández, L. (2017). Nuevas dimensiones de la causa expropriandi en Colombia: El interés nacional y estratégico como dinamizador del cambio en los regímenes especiales de expropiación. En: Pimiento, J. y Santaella, H. (Editores) (2017). *La expropiación forzosa en América Latina y Europa*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Hernández R., K. (2017) consecuencias jurídicas de la expropiación administrativa y su relación con la configuración de responsabilidad del estado por daño especial en Colombia. Artículo de investigación. Universidad Nueva Granada. Recuperado de: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ZXW0mSVeKKwJ:https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/16806/Hernandez%2520Ruiz%2520Karen%2520Nathaly%25202017.pdf%3Fsequence%3D1%26isAllowed%3Dy+&cd=17&hl=es-419&ct=clnk&gl=co>
- Pimiento, J. (2017). La expropiación en el derecho colombiano actual. Reflexiones sobre una institución en constante transformación. En: Pimiento, J. y Santaella, H.

## ANÁLISIS DEL PODER DISCRECIONAL EN LOS PROCESOS DE EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA

24

- 
- (Editores) (2017). La expropiación forzosa en América Latina y Europa. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Rojas Q., T. y Viveros E., C. (2013) El procedimiento de expropiación por vía administrativa en Colombia. Universidad de Medellín. Recuperado de: <https://repository.udem.edu.co/bitstream/handle/11407/1184/El%20procedimiento%20de%20expropiaci%F3n%20por%20v%EDa%20administrativa%20en%20Colombia.%20An%El%20sobre%20los%20derechos%20del%20arrendatario%20de%20un%20inmueble%20sujeto%20a%20tal%20medida%20administrativa.pdf?sequence=1>
- Ruiz C., J. (2007) Enajenación voluntaria y expropiación por vía administrativa. avalúo comercial, administrativo, catastral, declaratoria de utilidad pública e interés social, entre otros aspectos. Librería jurídica Sánchez R. Ltda.
- Santaella, H. (2017). El régimen constitucional de la expropiación en Colombia. En: Pimiento, J. y Santaella, H. (Editores) (2017). La expropiación forzosa en América Latina y Europa. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Solano, J. (2004). La expropiación. Bogotá: Ediciones Doctrina y Ley Ltda.
- Ruiz, J. (2007). Enajenación voluntaria y expropiación por vía administrativa. Medellín: Librería Jurídica Sánchez R. Ltda.
- Vicente, J. y Carvajal, M. (2011). La expropiación en Colombia y su historia en la legislación colombiana. Monografía de grado presentada para optar por el título de Abogado. Escuela de Derecho. Universidad Eafit. Disponible en: <https://repository.eafit.edu.co/handle/10784/8097>