Expediente D-14783

M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera

INDEMNIZACIÓN POR EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA DE PREDIOS PRIVADOS EN LOS QUE EXISTEN ASENTAMIENTOS HUMANOS ILEGALES CONSOLIDADOS-Fijación del valor

El 10% del valor del avalúo comercial constituye el valor de la oferta de compra, no de la indemnización por expropiación propiamente dicha. La Sala reitera y reafirma la regla de decisión desarrollada en la sentencia C-476 de 2007, conforme a la cual el legislador está facultado para fijar criterios generales (vgr. el valor del avalúo comercial) y tarifas porcentuales que la entidad expropiante debe emplear para fijar el precio indemnizatorio que, en los términos de los artículos 66 y 67 de la Ley 388 de 1997, debe ofrecer al propietario en la etapa de oferta de compra. Lo anterior, habida cuenta de que el precio indemnizatorio de oferta que sirve de punto de partida para la negociación directa es diferente a la indemnización por expropiación propiamente dicha que, en los términos del artículo 68 de la Ley 388 de 1997, debe conferirse al propietario del bien inmueble en caso de que no se perfeccione un acuerdo de enajenación voluntaria.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Inexistencia por cargos distintos

DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA-Características

La Corte Constitucional ha resaltado que en nuestra Constitución la propiedad privada no es sólo un derecho subjetivo al servicio exclusivo de su titular, sino también un instrumento para la satisfacción de intereses comunitarios. Por esta razón, el constituyente habilitó “al legislador y excepcionalmente a las autoridades administrativas para establecer restricciones a dicho derecho cuando medien razones de interés general que razonablemente las justifiquen”. Las limitaciones constitucionales al derecho fundamental a la propiedad privada comprenden, entre otras, el proceso de extinción del dominio, el decomiso, la expropiación en caso de guerra y la expropiación por motivos de utilidad pública e interés social.

EXPROPIACIÓN POR MOTIVOS DE UTILIDAD PÚBLICA O INTERÉS SOCIAL-Elementos

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la expropiación por motivos de utilidad pública e interés social tiene “tres elementos característicos”: sujetos, objeto y causa. Son

sujetos de esta operación de derecho público: (i) la entidad -judicial o administrativa- con potestad expropiatoria (sujeto activo), (ii) el titular del derecho fundamental expropiado (sujeto pasivo) y (iii) la persona que se verá beneficiado por la expropiación (beneficiario). De otro lado, el objeto material del acto de expropiación es el derecho de dominio del sujeto pasivo sobre algún bien del cual era su legítimo titular y el cual, como resultado de la expropiación, ingresa al patrimonio público. Por último, la causa es la finalidad de utilidad pública e interés social que motiva y justifica la expropiación, la cual debe estar prevista en la ley.

EXPROPIACION ADMINISTRATIVA-Requisitos mínimos

Conforme a la jurisprudencia constitucional, son requisitos constitucionales de la expropiación administrativa por motivos de utilidad pública e interés social: (i) la observancia del principio de legalidad, (ii) la garantía del debido proceso y (iii) el otorgamiento de una indemnización previa y justa. Si estos requisitos se cumplen el interés privado del titular debe ceder ante el público y la expropiación es procedente.

INDEMNIZACION POR EXPROPIACION-Funciones que cumple

INDEMNIZACION POR EXPROPIACION-Alcance del carácter previo y justo/INDEMNIZACION POR EXPROPIACION-Criterios jurisprudenciales

La Sala Plena reitera y reafirma las subreglas jurisprudenciales desarrolladas en las sentencias C-1074 de 2002, C-476 de 2007, C-227 de 2011 y C-750 de 2015, conforme a las cuales el carácter “justo” de la indemnización implica que (i) el legislador no está facultado para fijar el valor de la indemnización por expropiación de forma general y abstracta ni estandarizar topes para su cálculo que anulen o limiten de forma desproporcionada la facultad de la administración, y eventualmente del juez administrativo en sede de control judicial, de ponderar los intereses en juego, (ii) la indemnización tiene una función que es, por regla general, reparatoria, y (iii) el monto de la indemnización que se otorgue al titular debe ser razonable y proporcionado en atención a los intereses del afectado y de la comunidad.

PRINCIPIO DE CONSERVACION DEL DERECHO-Alcance

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA C-020 DE 2023

Referencia: Expediente D-14783

Demanda de inconstitucionalidad en contra del parágrafo 1º del artículo 19 de la Ley 2044 de 2020, por la cual "se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones"

Magistrada ponente:

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Bogotá, D. C., nueve (9) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. 1. Trámite procesal

1. 1. El 18 de abril de 2022, los ciudadanos Jorge Kenneth Burbano Villamarín, Jenner Alfonso Tovar Torres y Miguel Ángel Álvarez Pérez (en adelante los "demandantes"), presentaron demanda de acción pública de inconstitucionalidad en contra del parágrafo 1º del artículo 19 de la Ley 2044 de 2020. Argumentaron que esta norma vulnera el mandato previsto en el artículo 58 de la Constitución, conforme al cual la indemnización por expropiación "se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado". Esto, porque dispone que el valor de la indemnización por expropiación administrativa de los inmuebles ocupados por asentamientos humanos ilegales consolidados que se pagará a los propietarios legítimos será "equivalente al 10% del valor comercial del predio", lo que impide a la administración

ponderar los intereses en juego y desconoce la jurisprudencia constitucional.

2. Mediante auto de 12 de mayo de 2022, la magistrada sustanciadora inadmitió la demanda, al considerar que (i) los demandantes no explicaron por qué en este caso no se configuraba el fenómeno de la cosa juzgada en relación con la sentencia C-085 de 2022 y (ii) el pretendido cargo no cumplía con las exigencias argumentativas generales de las demandas de inconstitucionalidad.

3. El 20 de mayo de 2022, dentro del término legal, los demandantes presentaron escrito de corrección de la demanda en el que explicaron las razones por las cuales consideraban que no existía cosa juzgada y corrigieron las falencias de argumentación que fueron advertidas en el auto inadmisorio.

4. Mediante auto de 6 de junio de 2022, la magistrada ponente consideró que la demanda era apta. Por lo tanto, resolvió: (i) admitir el cargo de inconstitucionalidad por la presunta violación del artículo 58 de la Constitución Política; (ii) dar traslado a la Procuraduría General de la Nación; (iii) ordenar fijar en lista el proceso; (iv) comunicar el inicio del proceso a la Presidencia de la República, al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Ministerio de Vivienda; y, por último, (v) invitar a participar a varias entidades y universidades.

2. Norma demandada

5. A continuación, se transcribe la disposición demandada:

LEY 2044 DE 2020

(julio 30)

(…)

Por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por

asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones

(…)

ARTÍCULO 19. EXPROPIACIÓN. El procedimiento para la expropiación por vía administrativa

será el establecido en el artículo 63 y siguientes de la Ley 388 de 1997.

PARÁGRAFO 1o. El valor de la indemnización del predio donde se encuentre ubicado el asentamiento, será equivalente al 10% del valor comercial del predio, que solo serán pagados al propietario legítimo y a falta de éste a sus herederos, que se hayan hecho parte en el procedimiento dispuesto por el artículo 63 y siguientes de la Ley 388 de 1997.

(…).

3. Cargo único de inconstitucionalidad

6. Los demandantes sostienen que el parágrafo primero del artículo 19 de la Ley 2044 de 2020 desconoce el artículo 58.4 de la Constitución, el cual dispone que la indemnización por expropiación administrativa "se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado". Afirman que en las sentencias C-1074 de 2002, C-476 de 2007 y C-750 de 2015 la Corte Constitucional interpretó que esta disposición constitucional "prohíbe explícitamente al legislador fij[ar] montos, topes, valores, porcentajes y precios en abstracto para la indemnización por expropiación administrativa". Asimismo, enfatizaron que el valor de la indemnización debe ser fijado en cada caso por las autoridades judiciales y administrativas competentes a partir de una "ponderación de los intereses involucrados" que se encuentren en tensión. En tal sentido, señalaron que las tarifas porcentuales estáticas son inconstitucionales y constituyen "una barrera e impedimento para que las autoridades cancelen una indemnización justa".

7. Según los demandantes, la disposición demandada desconoce esta regla jurisprudencial, dado que establece una tarifa porcentual fija que las autoridades administrativas y judiciales deben aplicar para determinar el monto de la indemnización por expropiación de los bienes inmuebles en los que existen asentamientos humanos ilegales consolidados. En concreto, dispone que el valor de la indemnización por expropiación administrativa que se pagará al propietario legítimo será "equivalente al 10% del valor comercial del predio". En criterio de los demandantes, dicha tarifa fija porcentual produce dos problemas de constitucionalidad. Primero, "elimina todo margen de discrecionalidad o capacidad de ponderación a las autoridades expropiatorias para fijar el monto de la indemnización". Esto es así, puesto que la norma las obliga aplicar el estándar indemnizatorio allí descrito, esto es, "el 10% del avalúo comercial. Ni más ni menos que ese porcentaje prefijado por el legislador". Segundo,

impide al interesado “debatir la presunción del 10% pues ella no admite una refutación en contrario en atención a circunstancias concretas de cada caso”. En estos términos, concluyen que la norma es inconstitucional porque desconoce la subregla jurisprudencial según la cual la indemnización por expropiación debe “atender a criterios de justicia dialógica con los involucrados”.

8. Con fundamento en tales consideraciones, los demandantes solicitan a la Corte declarar la inexequibilidad del parágrafo 1º del artículo 19 de la Ley 2044 de 2020.

4. Intervenciones

9. La Corte Constitucional recibió 3 intervenciones que fueron presentadas por (i) la Universidad de Cartagena, (ii) la Universidad Externado de Colombia y (iii) el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU). La siguiente tabla resume los argumentos y solicitudes:

Intervenciones

Interviniente

Argumentos y solicitud

Universidad de Cartagena

La Universidad de Cartagena solicitó que la norma fuera declarada inexequible. Sostuvo que la indemnización por expropiación debe conciliar “los derechos de los particulares y los intereses de la sociedad”, dado que la persona expropiada, “con fundamento en el principio de igualdad (artículo 13 CP.), debe obtener un equilibrio frente a la carga pública que ha padecido”. En este sentido, consideró que “el legislador excedió su libertad de configuración al desconocer el carácter justo del precio” pues el monto de la indemnización fijado en la norma es irrisorio y “hace que la expropiación se torne en un acto confiscatorio”.

Universidad Externado de Colombia

IDU

El IDU solicitó a la Corte declarar la inexequibilidad de la norma demandada, dado que, en su criterio, vulnera el debido proceso en los trámites de expropiación administrativa por motivos

de utilidad pública e interés social. A su turno, consideró que la disposición desconoce los principios de "razonabilidad y proporcionalidad (…) al ser un impedimento [del] carácter reparador" para fijar de la indemnización por expropiación de forma justa.

5. Concepto del Ministerio Público

10. El 5 de septiembre de 2022, el Viceprocurador General de la Nación, Silvano Gómez Strauch, solicitó declarar la inexequibilidad del parágrafo 1º del artículo 19 de la Ley 2044 de 2020. En su criterio, la norma demandada vulnera el artículo 58 de la Constitución, así como el artículo 21.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante "CADH").

11. El Viceprocurador General de la Nación sostuvo que la Corte Constitucional ha reconocido que el legislador tiene un amplio margen de configuración legislativa para determinar los criterios que deben ser empleados para calcular el monto de la indemnización por expropiación por motivos de utilidad pública o interés social. Sin embargo, ha precisado que este margen no es absoluto por cuanto la Constitución y la CADH exigen que la indemnización sea "justa". De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, esto implica, de un lado, que la indemnización debe consultar los "intereses de la comunidad y del afectado" y, de otro, que el "legislador no puede estandarizar a todos los eventos unos topes o cómputo de indemnización". Las reglas estáticas para la fijación de la indemnización "vacían el marco de acción que tiene el juez y la administración para fijar una indemnización que atienda las circunstancias de cada caso, así como los intereses en tensión".

12. Con fundamento en tales consideraciones, argumentó que la disposición demandada es contraria a la Constitución y la CADH, dado que fija "una fórmula de indemnización estática" por la expropiación de predios con asentamientos humanos ilegales consolidados. Según el Ministerio Público, esto vacía la competencia de las autoridades judiciales y administrativas de calcular la indemnización de forma justa y permite que el valor "pueda llegar a ser desproporcionado en algunos casos por defecto y en otros por exceso". Al respecto, indicó que, en algunos casos, la indemnización del 10% del valor comercial del predio puede ser irrisorio para un propietario que "a pesar de haber tratado de recuperar su inmueble por diferentes vías ante un asentamiento humano prolongado, no haya podido lograr su restitución por la incapacidad estatal de realizar el desalojo correspondiente". En contraste, podría "llegar a prestarse para enriquecimientos sin justa causa en los casos en los que se

pague frente a bienes ocupados por más de 10 años y, por ende, frente a las cuales haya podido operar la prescripción adquisitiva de dominio".

II. CONSIDERACIONES

1. 1. Competencia

13. La Corte Constitucional es competente para adelantar el control de constitucionalidad de la presente demanda, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución.

2. Estructura de la decisión

14. La Sala Plena seguirá la siguiente metodología para resolver el caso. En primer lugar, como cuestión previa, examinará si se configura la cosa juzgada constitucional en relación con lo decidido por la Corte en la sentencia C-085 de 2022 (sección II.3 infra). En segundo lugar, evaluará si la norma demandada vulnera el artículo 58 de la Constitución. En esta sección, la Sala Plena formulará el problema jurídico de fondo, fijará la metodología de decisión y resolverá el caso concreto (sección II.4 infra).

3. Cuestión previa: inexistencia de cosa juzgada constitucional

15. El artículo 243 de la Constitución Política prevé que "los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional". La cosa juzgada constitucional es una institución jurídico procesal mediante la cual se otorga a las decisiones judiciales el carácter de "inmutables, vinculantes y definitivas". De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, son requisitos de la cosa juzgada (i) la identidad de objeto, (ii) la identidad de cargos y (iii) la identidad del parámetro de control de constitucionalidad. Estos elementos son, en conjunto, condiciones necesarias y suficientes para declarar la cosa juzgada.

16. El principal efecto de la cosa juzgada de las sentencias de constitucionalidad es la prohibición e imposibilidad de que la Corte pueda volver a conocer y decidir de fondo sobre un tema ya decidido. La Corte Constitucional ha precisado, sin embargo, que los efectos de cosa juzgada varían dependiendo de si la norma demandada fue declarada exequible o inexequible. En el primer caso -exequibilidad-, en principio la Corte deberá estarse a lo

resuelto en la providencia anterior “para garantizar la seguridad jurídica de sus decisiones”. Lo anterior, salvo que se constate alguna de las excepciones que enervan la cosa juzgada y que permiten adelantar un nuevo estudio de fondo. En el segundo supuesto -inexequibilidad-, la Corte también deberá estarse a lo resuelto, pero en este caso la cosa juzgada es absoluta y no admite excepciones, dado que la declaratoria de inexequibilidad retira la norma demandada del ordenamiento jurídico.

17. En la sentencia C-085 de 2022 la Corte examinó una demanda en contra del artículo 19 de la Ley 2044 de 2020 por la presunta vulneración del artículo 151 de la Constitución. Los demandantes argumentaron que dicha disposición ordenaba un gasto y, sin embargo, el Congreso no había llevado a cabo el estudio de impacto fiscal que la Ley Orgánica 819 de 2003 exige. La Corte encontró que el artículo 19 de la Ley 2044 de 2020 no vulneraba esta disposición constitucional “dado que no contiene una orden de gasto dirigida, primero, a iniciar los procesos de expropiación y, segundo, a pagar el monto indicado por concepto del precio de modo inmediato. Se trata de una regulación que prevé una posibilidad que, de ser usada, requiere que el respectivo municipio haga la respectiva declaratoria de utilidad pública de los bienes que pretenda adquirir, que no los adquiera mediante compra directa y que proceda el respectivo proceso de expropiación”. Por esta razón, declaró la exequibilidad de la norma demandada.

18. La Sala Plena considera que en este caso no se configura la cosa juzgada respecto de lo decidido en la sentencia C-085 de 2022, porque no existe identidad de cargo ni de parámetro de control. El cargo de inconstitucionalidad que se plantea en la demanda sub examine es distinto al que fue abordado por la Corte en la sentencia C-085 de 2022. En el presente caso los demandantes argumentan que el parágrafo 1º del artículo 19 de la Ley 2044 de 2020 desconoce el artículo 58.4 de la Constitución, debido a que fija el monto de la indemnización por expropiación de manera general y abstracta. Este cargo no fue examinado en la sentencia C-085 de 2022.

4. Examen de constitucionalidad de la norma demandada

4.1. Problema jurídico y metodología de resolución

19. La Corte debe resolver el siguiente problema jurídico:

¿El parágrafo 1º del artículo 19 de la Ley 2044 de 2020 vulnera el artículo 58 de la Constitución al establecer que el valor de la indemnización por la expropiación administrativa de inmuebles que han sido ocupados por asentamientos humanos ilegales consolidados, por un término igual o superior a 10 años, será equivalente al 10% del valor comercial del predio expropiado?

20. Para resolver el problema jurídico, la Sala Plena, en primer lugar, se referirá al contenido y alcance del derecho fundamental a la propiedad privada y a la expropiación administrativa por motivos de utilidad pública e interés social. En esta sección, la Corte hará especial énfasis en los requisitos de constitucionalidad de la indemnización que debe otorgarse al titular del bien expropiado (sección 4.2 infra). En segundo lugar, con fundamento en tales consideraciones, la Sala resolverá el caso concreto (sección 4.3 infra).

4.2. El derecho a la propiedad privada y la expropiación administrativa por motivos de utilidad pública e interés social

4.2.1. El derecho fundamental a la propiedad privada

21. El artículo 58 de la Constitución consagra el derecho fundamental a la propiedad privada. Al respecto, dispone que "[s]e garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores". Asimismo, prevé que el Estado "protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad". Este derecho también se encuentra reconocido en otros instrumentos internacionales que integran el bloque de constitucionalidad. En concreto, el artículo 17 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el artículo 21.2 de la CADH. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la propiedad privada es un pilar del Estado Social de Derecho dado que es "un instrumento de realización personal y familiar [así como] un medio para la satisfacción de intereses comunitarios".

22. El derecho fundamental a la propiedad privada es el derecho subjetivo que faculta a su titular a usar, gozar, explotar y disponer de sus bienes y que lo protege de interferencias injustificadas por parte del Estado y terceros. Los "bienes" en sentido amplio comprenden todas las cosas apropiables, los derechos que forman parte del patrimonio de una persona y, en general, todo objeto material o inmaterial "susceptible de valor". El ámbito de protección de este derecho fundamental está compuesto principalmente por los atributos de uso, goce y

disposición que la Constitución y la Ley reconocen a su titular. El uso (ius utendi) consiste en la facultad del propietario de "servirse de la cosa" y de aprovecharse de los servicios que esta da. El goce (ius fruendi) confiere al propietario la prerrogativa de "recoger todos los productos que acceden o se derivan de su explotación". Por último, el atributo de disposición (ius abutendi) implica que el propietario está facultado para enajenar de cualquier forma la titularidad de sus bienes.

23. La Corte Constitucional ha resaltado que el derecho a la propiedad privada tiene las siguientes características esenciales. Primero, es un derecho pleno, porque "le confiere a su titular un conjunto amplio de atribuciones que puede ejercer autónomamente dentro de los límites impuestos por el ordenamiento jurídico y los derechos ajenos". Segundo, es un derecho exclusivo, puesto que el propietario puede "oponerse a la intromisión de un tercero en su ejercicio". Tercero, es un derecho perpetuo, dado que dura "mientras persista el bien sobre el cual se incorpora el dominio y, además, no se extingue -en principio- por su falta de uso". Cuarto, es un derecho autónomo, pues su existencia no depende de otro derecho principal. Quinto, es un derecho prima facie irrevocable, habida cuenta de que su "extinción o transmisión depende por lo general de la propia voluntad de su propietario y no de la realización de una causa extraña o del solo querer de un tercero". Por último, es un derecho real, pues es "un poder jurídico que se otorga sobre una cosa".

24. El derecho fundamental a la propiedad privada no es absoluto. El artículo 58.1 de la Constitución prescribe que cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social resultaren en conflicto con los derechos de propiedad de los particulares, "el interés privado deberá ceder al interés público o social". Asimismo, conforme al artículo 58.2 de la Constitución, a la propiedad privada le es inherente una función social y ecológica "que implica obligaciones" para su titular. En estos términos, la Corte Constitucional ha resaltado que en nuestra Constitución la propiedad privada no es sólo un derecho subjetivo al servicio exclusivo de su titular, sino también un instrumento para la satisfacción de intereses comunitarios. Por esta razón, el constituyente habilitó "al legislador y excepcionalmente a las autoridades administrativas para establecer restricciones a dicho derecho cuando medien razones de interés general que razonablemente las justifiquen". Las limitaciones constitucionales al derecho fundamental a la propiedad privada comprenden, entre otras, el proceso de extinción del dominio, el decomiso, la expropiación en caso de guerra y la expropiación por motivos de utilidad pública e interés social.

4.2.2. La expropiación por motivos de utilidad pública e interés social

25. El artículo 58.4 de la Constitución prevé la expropiación por motivos de utilidad pública e interés social. Al respecto, dispone que "[por] motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa". Así mismo, indica que "[e]n los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa – administrativa, incluso respecto del precio". La expropiación por motivos de utilidad pública o interés social es "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".

26. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la expropiación por motivos de utilidad pública e interés social tiene "tres elementos característicos": sujetos, objeto y causa. Son sujetos de esta operación de derecho público: (i) la entidad -judicial o administrativa- con potestad expropiatoria (sujeto activo), (ii) el titular del derecho fundamental expropiado (sujeto pasivo) y (iii) la persona que se verá beneficiado por la expropiación (beneficiario). De otro lado, el objeto material del acto de expropiación es el derecho de dominio del sujeto pasivo sobre algún bien del cual era su legítimo titular y el cual, como resultado de la expropiación, ingresa al patrimonio público. Por último, la causa es la finalidad de utilidad pública e interés social que motiva y justifica la expropiación, la cual debe estar prevista en la ley.

27. La Constitución prevé que la expropiación por motivos de utilidad pública e interés social puede ser judicial o administrativa. La primera -judicial- es aquella en la que la entidad expropiatoria es una autoridad judicial y la expropiación se ordena por medio de un acto de naturaleza judicial (sentencia). Esta expropiación se encuentra regulada en las Leyes 9ª de 1989, 1682 de 2013, 1742 de 2014 y el artículo 399 del Código General del Proceso. La segunda -administrativa-, es aquella en la que el trámite se adelanta por una autoridad administrativa y el acto expropiatorio es un acto administrativo. Este tipo de expropiación está regulada en los artículos 63 y siguientes de la Ley 388 de 1997 y en otros regímenes especiales. Conforme a la jurisprudencia constitucional, la expropiación por motivos de utilidad pública e interés social es, por regla general, judicial. La administrativa es excepcional, habida cuenta de que sólo es procedente en "los casos especiales que

determina el mismo legislador".

28. La expropiación administrativa por motivos de utilidad pública o interés social es la limitación más gravosa del derecho fundamental de propiedad privada, dado que anula las facultades de uso, goce y disposición del bien de forma permanente. Por esta razón, la Corte Constitucional ha enfatizado de forma reiterada y uniforme que debe cumplir con estrictos requisitos constitucionales. Estos requisitos buscan armonizar "el principio de prevalencia del interés general y el derecho a la propiedad privada", asegurar que el proceso expropiatorio no constituya una privación arbitraria y desproporcionada del derecho de dominio y conferir al propietario garantías procesales y sustanciales mínimas. Conforme a la jurisprudencia constitucional, son requisitos constitucionales de la expropiación administrativa por motivos de utilidad pública e interés social: (i) la observancia del principio de legalidad, (ii) la garantía del debido proceso y (iii) el otorgamiento de una indemnización previa y justa. Si estos requisitos se cumplen el interés privado del titular debe ceder ante el público y la expropiación es procedente.

29. (i) Principio de legalidad. La observancia del principio de legalidad impone cuatro exigencias. Primero, el legislador debe definir de forma clara y suficiente los motivos de utilidad pública o de interés social que justifican la expropiación. Segundo, la facultad de expropiación de la entidad administrativa debe estar prevista expresamente en la Ley. Tercero, la expropiación debe fundarse en los motivos que "la ley definió como de interés social o utilidad pública". Cuarto, sólo pueden ser objeto de expropiación "los bienes que sean necesarios para que la administración desarrolle los fines de la utilidad pública o del interés social" definidos por el legislador.

30. (ii) Debido proceso. El proceso general de expropiación administrativa se encuentra regulado en los artículos 63 y siguientes de la Ley 388 de 1997. De acuerdo con esta ley, este proceso tiene principalmente tres etapas: oferta de compra, negociación directa y expropiación propiamente dicha.

30.1. Oferta de compra. El trámite expropiatorio se inicia con un acto administrativo que contiene la oferta de compra que se hace al propietario del bien cuya expropiación se requiere. En estos términos, el artículo 66 de la Ley 388 de 1997 dispone que la autoridad pública expedirá un acto administrativo en el que determinará "que la expropiación se hará

por la vía administrativa". Este acto, deberá ser notificado al titular del derecho de propiedad y "será inscrito por la entidad expropiante en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su ejecutoria". En este acto, la administración deberá indicar el valor del "precio indemnizatorio" que la entidad ofrece al propietario que, por regla general, "será igual al avalúo comercial". Igualmente deberá precisar las "condiciones para el pago del precio".

30.2. Negociación directa. El artículo 68 de la Ley 388 de 1997 prevé que, después de la notificación del acto administrativo que determina el carácter administrativo de la expropiación y comunica las condiciones de la oferta, la administración y el propietario tendrán un término de 30 días hábiles para negociar y llegar a un "acuerdo formal de enajenación voluntaria". En caso de que las partes logren llegar a dicho acuerdo, este deberá consignarse en un contrato de promesa de compraventa.

30.3. Expropiación propiamente dicha. El artículo 68 de la Ley 388 de 1997 prevé que, en caso de que la administración y el propietario no lleguen a un acuerdo de enajenación voluntaria en el plazo previsto en la ley, la administración expedirá un segundo acto administrativo mediante el cual dispondrá, de forma motivada, la expropiación del bien. Este acto administrativo deberá contener (i) la identificación precisa del bien inmueble, (ii) el valor de la indemnización a la que alude el artículo 58 de la Constitución y la forma de pago, (iii) la destinación del inmueble, de acuerdo con los motivos de utilidad pública e interés social, (iv) la orden del acto administrativo en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos y (v) la orden de notificación. El artículo 69 de la Ley 388 de 1997 dispone que, en la vía gubernativa, contra esta decisión sólo procederá el recurso de reposición. De otra parte, el artículo 71 ibidem prevé que "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".

31. La Corte Constitucional ha indicado que la garantía del debido proceso exige que (i) la expropiación se adelante conforme al conjunto de etapas, exigencias o condiciones previamente establecidas en la ley, (ii) la autoridad administrativa sólo recurra a la expropiación forzosa cuando el acuerdo con el propietario sea imposible y "falle la enajenación voluntaria" y (iii) se garantice el derecho de acceso a la administración de

justicia, lo que implica que el propietario debe tener la posibilidad de recurrir la decisión administrativa de expropiación ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

32. (iii) Indemnización. El Estado tiene la obligación de otorgar una indemnización previa y justa al titular del bien expropiado. El alcance de este requisito será explicado en la sección 4.2.3 infra.

33. En síntesis, la expropiación administrativa por motivos de utilidad pública e interés social es una herramienta excepcional con la que cuenta el Estado para materializar la función social y ecológica de la propiedad. El constituyente advirtió que la expropiación es la limitación más gravosa al derecho a la propiedad privada, por lo que dispuso que en esta operación debían participar todas las ramas del poder público. El legislador fija los motivos de utilidad o interés común, la administración lleva a cabo el proceso expropiatorio con sujeción estricta a las reglas previstas en la ley y las autoridades judiciales ejercen control posterior sobre la actuación de la administración, en caso de que el afectado controvierta la decisión. La intervención de las tres ramas del poder público garantiza la legitimidad, razonabilidad y proporcionalidad de la expropiación y evita que esta sea utilizada como un instrumento para validar privaciones arbitrarias de la propiedad privada.

4.2.3. La indemnización previa y justa en la expropiación por motivos de utilidad pública e interés social

34. La indemnización es una de las condiciones sustanciales de legitimidad de la expropiación administrativa por motivos de utilidad pública o interés social. El artículo 58.4 de la Constitución dispone que en los casos de expropiación por motivos de utilidad pública e interés social el Estado deberá reconocer una indemnización al propietario, la cual debe consultar "los intereses de la comunidad y del afectado". En el mismo sentido, el artículo 21.2 de la CADH prevé que "[n]inguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley". Asimismo, diversos órganos y tribunales internacionales han reiterado que el pago de una indemnización adecuada en casos de expropiación es "un principio general del derecho internacional público".

35. La Corte Constitucional ha enfatizado que el propósito de la indemnización es equilibrar "el sacrificio de los derechos del afectado derivado del ejercicio de la potestad expropiatoria

del Estado", reparar los daños causados al titular y preservar el principio de igualdad ante las cargas públicas. En efecto, en ausencia de indemnización adecuada, la expropiación por motivos de utilidad pública e interés social impondría a los titulares afectados cargas sociales desproporcionadas y arbitrarias que harían ilusoria la protección de la propiedad privada como derecho subjetivo.

36. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional reiterada y uniforme, la Constitución exige que la indemnización por expropiación administrativa cumpla dos requisitos: (i) debe ser previa y (ii) debe ser justa. El primer requisito -indemnización previa- impone a la autoridad pública expropiante la obligación de desembolsar la indemnización antes de que se materialice "la tradición del derecho de dominio que recae sobre el bien [expropiado]". La Constitución permite que el propietario sea obligado a entregar el bien antes de que se cancele la totalidad de la indemnización. Sin embargo, en estos eventos, la entrega anticipada del inmueble no será a título traslaticio de dominio sino únicamente a título de tenencia. Por esta razón, mientras el Estado no realice el pago total de la indemnización la transferencia del bien no se perfecciona.

37. El segundo requisito -indemnización justa- exige, de acuerdo con el artículo 58.4 de la Constitución, que el valor de la indemnización consulte "los intereses de la comunidad y del afectado". El legislador tiene un amplio margen de configuración para "establecer las reglas que el juez y la administración [deben] aplicar para fijar la indemnización 'justa' que corresponda en cada caso". En virtud de dicho margen, el legislador está facultado para, entre otras, (i) establecer criterios orientadores para examinar los intereses de la comunidad y de los afectados, (ii) prever "los tipos de grados de afectación de los derechos de quien sea expropiado" y (iii) determinar las formas y modalidades de pago.

39. Subregla 1. El legislador no está facultado para fijar el valor de la indemnización de forma general y abstracta ni estandarizar topes para su tasación que anulen o limiten de forma desproporcionada la facultad de la administración y del juez de ponderar los intereses en juego. Por expreso mandato constitucional (art. 58.4 de la CP), la tasación de la indemnización debe consultar los intereses del afectado y de la comunidad en cada caso concreto. El legislador difícilmente está en la capacidad de llevar a cabo esta labor de forma previa, puesto que no puede contemplar "todas y cada una de las hipótesis y variables" que pueden tener incidencia en la tasación de una indemnización "justa". Por esta razón, la

función de ponderar los intereses en cada caso corresponde al "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".

40. La Corte Constitucional ha precisado, sin embargo, que el legislador está facultado para fijar criterios generales (vgr. el valor del avalúo comercial) y tarifas porcentuales que la entidad expropiante debe emplear para calcular el precio indemnizatorio que, en los términos de los artículos 66 y 67 de la Ley 388 de 1997, debe ofrecer al propietario en la etapa de oferta de compra. Lo anterior, habida cuenta de que el precio indemnizatorio de oferta que sirve de punto de partida para la negociación directa es diferente a la indemnización por expropiación propiamente dicha que, en los términos del artículo 68 de la Ley 388 de 1997, debe conferirse al propietario del bien inmueble en caso de que no se perfeccione un acuerdo de enajenación voluntaria. De otro lado, la fijación de un precio indemnizatorio de oferta a partir de criterios objetivos y tarifas porcentuales por parte del legislador no impide que en la fase de negociación directa el propietario pruebe tener derecho a un mayor valor y tampoco anula la facultad de la administración de ponderar los intereses en juego. Por el contrario, de acuerdo con el artículo 58.4 de la Constitución, en todos los casos la indemnización por expropiación deberá fijarse "consultado los intereses de la comunidad y del afectado".

41. Subregla 2. La función de la indemnización por expropiación es, por regla general, reparatoria -no compensatoria o restitutiva-. Esto significa, de un lado, que debe comprender el valor del bien, así como el resto de los perjuicios por concepto de daño emergente y lucro cesante; y de otro, que no debe ser "plena" o "integral". El Estado no está obligado a otorgar una reparación plena e integral puesto que la expropiación es una prerrogativa legítima de carácter constitucional en cabeza del Estado. Por lo tanto, no genera un título de imputación por un daño antijurídico y no compromete la responsabilidad del Estado si se lleva a cabo conforme a la Constitución y la ley. No obstante, esta regla general admite excepciones. La Corte Constitucional ha admitido que, en algunos casos, la indemnización puede ser compensatoria o restitutiva:

41.1. La indemnización puede reducirse y cumplir una función meramente compensatoria en aquellos casos en los que "la propiedad no está cumpliendo con la función [social]". En estos eventos, la indemnización sólo comprenderá, por regla general, el valor del bien expropiado

que se determine en el caso concreto y excluirá el resto de los perjuicios.

41.2. La indemnización puede incrementarse y cumplir una función restitutiva en aquellos casos en los que el propietario afectado es un sujeto de especial protección constitucional o el bien expropiado es "una vivienda sujeta a patrimonio de familia". En estos escenarios, la indemnización debe ser plena e integral y, por lo tanto, comprenderá (i) la totalidad de los perjuicios causados, así como (ii) la restitución de un inmueble de similares condiciones al predio expropiado.

42. Subregla 3. El monto de la indemnización que se otorgue al titular debe ser razonable y proporcionado. La administración, y eventualmente el juez en caso de que el afectado interponga la acción contenciosa, cuentan con un amplio margen de libertad y discrecionalidad (arbitrio iuris) para fijar el monto de la indemnización en cada caso y encontrar el balance entre el beneficio que la expropiación reporta para los intereses de la comunidad y la restricción que causa a la protección de la propiedad privada del titular. Sin embargo, esta facultad debe ejercerse en atención a criterios de razonabilidad, racionalidad y proporcionalidad. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, esto implica que el monto de la indemnización otorgada al propietario no puede ser arbitraria "por violar los parámetros legales", no debe estar fundada en una motivación discriminatoria y no debe constituir "un enriquecimiento al ciudadano, ni un menoscabo a su patrimonio". Las indemnizaciones irrisorias o simbólicas, así como las manifiestamente elevadas son inconstitucionales. Para tasar la indemnización, la autoridad administrativa deberá tener en cuenta, entre otras, los siguientes criterios orientadores: (i) los parámetros fijados por el legislador, en caso de que estos existan, (ii) la función que la indemnización debe tener en cada caso (compensatoria, reparatoria o restitutiva), (iii) los derechos que están siendo expropiados, (iv) la condición en el que se encuentra el afectado y (v) el contexto y propósito de la expropiación.

43. La Corte Constitucional ha aplicado estas subreglas jurisprudenciales en las sentencias C-476 de 2007, C-227 de 2011 y C-750 de 2015. Estas decisiones constituyen precedentes relevantes para resolver la presente demanda de constitucionalidad:

43.1. Sentencia C-476 de 2007. La Corte Constitucional examinó la constitucionalidad del artículo 67 de la Ley 388 de 1997. Este artículo dispone que el acto que determine el

carácter administrativo de la expropiación deberá indicar el valor del "precio indemnizatorio" que se reconocerá a los propietarios, "el cual será igual al avalúo comercial que se utiliza para los efectos previstos en el artículo 61 de la presente ley". Los demandantes argumentaban que la norma era inconstitucional porque fijaba una tarifa general y abstracta para tasar la indemnización por expropiación. La Corte Constitucional consideró que la norma demandada no vulneraba el artículo 58.4 de la Constitución porque únicamente fijaba un referente para el "precio indemnizatorio" que debía ofrecer la autoridad administrativa en la oferta y que serviría de punto de partida para la etapa de negociación directa. Esta norma no impedía que, en la fase de expropiación propiamente dicha, la administración tasara un valor de la indemnización diferente al avalúo comercial que consultara los intereses de la comunidad y del afectado.

43.2. C-227 de 2011. La Corte Constitucional examinó la constitucionalidad del Decreto 4628 de 2010, el cual facultaba a diferentes entidades territoriales para expropiar bienes inmuebles que se requerían para la atención de la ola invernal del año 2010. El artículo 4º del decreto disponía que la resolución de expropiación debía "determinar el valor de la indemnización, de acuerdo con el avalúo que efectúe el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o la entidad respectiva". La Corte consideró que esta disposición era exequible porque únicamente establecía un criterio que debía ser tomado en cuenta para tasar la indemnización: el avalúo efectuado por el Instituto Agustín Codazzi. Esta norma no anulaba la facultad de la administración y los jueces de tasar la indemnización en cada caso.

43.3. C-750 de 2015. La Corte examinó la constitucionalidad del parágrafo del artículo 399 de la Ley 1564 de 2012, el cual regulaba el monto de la indemnización por expropiación judicial de inmuebles que se encontraban destinados a actividades productivas en los que se presentaba "una afectación que ocasionara una limitación temporal o definitiva a la generación de ingresos proveniente del desarrollo de las mismas". En concreto, establecía que el monto del lucro cesante que debía pagarse al propietario únicamente incluiría "la compensación por las rentas que se dejaren de percibir hasta por un periodo máximo de seis (6) meses". La Corte consideró que esta disposición era contraria al artículo 58.4 de la Constitución, porque imponía un límite temporal abstracto de cuantificación del perjuicio por lucro cesante (6 meses) "que impide al juez ponderar los intereses del expropiado y de la comunidad para calcular una indemnización justa".

44. La siguiente tabla sintetiza la jurisprudencia constitucional en relación con los requisitos constitucionales de la expropiación administrativa por motivos de utilidad pública e interés social, con especial énfasis en las condiciones que debe cumplir la indemnización que se otorgue al titular del bien expropiado:

La expropiación administrativa por motivos de utilidad pública e interés social

1. 1. El artículo 58 de la Constitución instituye la expropiación administrativa por motivos de utilidad pública e interés social como una de las limitaciones prima facie constitucionales a la propiedad privada. La expropiación es la restricción más gravosa al derecho fundamental a la propiedad privada, por lo que la Constitución condiciona su validez al cumplimiento de tres requisitos: (i) la observancia del principio de legalidad, (ii) la garantía del debido proceso y (iii) el otorgamiento de una indemnización.

2. 2. El otorgamiento de la indemnización al propietario es una condición sine qua non de la expropiación administrativa por motivos de utilidad pública e interés social. La Corte Constitucional ha señalado que para que la indemnización sea compatible con la Constitución debe cumplir con dos requisitos: (i) debe ser previa y (ii) debe ser justa.

3. 3. El legislador tiene un amplio margen de configuración para establecer las reglas que el juez y la administración deben aplicar para fijar la indemnización "justa" que corresponda en cada caso. No obstante, este margen no es absoluto. La Corte Constitucional ha fijado tres subreglas jurisprudenciales de interpretación del carácter "justo" de la indemnización que limitan el margen del legislador:

i. (i) El legislador no está facultado para fijar el valor de la indemnización de forma general y abstracta ni estandarizar topes para su tasación que anulen o limiten de forma desproporcionada la facultad de la administración y del juez de ponderar los intereses en juego. Con todo, la Corte Constitucional ha aclarado que el legislador está facultado para establecer criterios objetivos y tarifas porcentuales a partir de los cuales la entidad expropiante debe calcular el precio indemnizatorio que quedará consignado en la oferta de compra.

ii. (ii) La indemnización, en principio, tiene una función reparatoria – no compensatoria o restitutiva-. Esto implica que debe comprender el valor del bien, así como el resto de los

perjuicios por daño emergente y lucro cesante.

iii. (iii) El monto de la indemnización que se otorgue al titular debe ser razonable y proporcionado en atención a los intereses del afectado y de la comunidad. No puede constituir un enriquecimiento sin causa ni un menoscabo patrimonial.

4.3. Caso concreto

45. La Sala abordará el estudio del caso concreto en dos secciones. En la primera, delimitará el contenido y contexto normativo del parágrafo 1º del artículo 19 de la Ley 2044 de 2020. En concreto, la Sala describirá el objeto de la Ley 2044 de 2020 y delimitará los elementos de la expropiación administrativa por motivos de utilidad pública e interés social que esta prevé. En la segunda, examinará si la disposición demandada vulnera el artículo 58.4 de la Constitución (sección 4.3.2 infra).

4.3.1. Contexto y contenido normativo de la disposición demandada

i. (i) Objeto e instrumentos de saneamiento de la propiedad en la Ley 2044 de 2020

46. La Ley 2044 de 2020 tiene por objeto "sanear de manera definitiva" la propiedad de los asentamientos humanos ilegales consolidados y precarios ubicados en bienes baldíos urbanos, bienes fiscales titulables e inmuebles de propiedad privada. El artículo 2º define los asentamientos humanos ilegales consolidados y precarios en los siguientes términos:

"Asentamiento humano ilegal consolidado: Se entiende por asentamiento humano ilegal consolidado el conformado por una vivienda o más, que por el paso del tiempo han logrado alcanzar un nivel de desarrollo escalonado, cuyas edificaciones son de carácter permanente, construidas con materiales estables, cuentan con la infraestructura de servicios públicos instalada, con vías pavimentadas, con edificaciones institucionales promovidas por el Estado, pero sus construcciones se encuentran ubicadas en predios públicos y/o privados sin contar con la aprobación del propietario y sin ningún tipo de legalidad, ni planificación urbanística.

Asentamiento humano ilegal precario: Se entiende por asentamiento humano ilegal precario el conformado por una vivienda o más, que presenta condiciones urbanísticas de desarrollo incompleto, en diferentes estados de consolidación, cuyas construcciones se encuentran ubicadas en predios públicos y/o privados sin contar con la aprobación del propietario y sin

ningún tipo de legalidad, ni planificación urbanística (…)”

47. El artículo 1º de la Ley 2044 de 2020 dispone que el saneamiento de la propiedad de los bienes en los que existen asentamientos humanos ilegales consolidados y precarios busca “materializar el principio de equidad que permita el cumplimiento de las garantías ciudadanas en el marco del Estado Social de Derecho”. Los antecedentes legislativos y el proceso de aprobación de la Ley evidencian que el legislador consideró que el saneamiento de la propiedad sobre estos predios era necesario, puesto que “el 40% de las familias colombianas han tenido que acudir a la ocupación de predios fiscales o privados como mecanismo para solucionar su necesidad de vivienda”. Asimismo, en el trámite legislativo se señaló que las personas que “habitan estos asentamientos con frecuencia son familias de bajos ingresos, quienes no están en condiciones de adquirir una vivienda y optan entonces por predios ilegales”.

48. El legislador reconoció que “el Estado de alguna manera ha sido permisivo y por muchos años no ha utilizado los mecanismos que tiene para hacer valer sus derechos, antes les ha proporcionado la instalación de servicios públicos, la construcción de sedes educativas, puestos de salud, les ha venido cobrando impuesto predial y valorización”. Asimismo, advirtió que algunos de los predios ocupados tenían naturaleza privada, por lo que “los propietarios inscritos en cualquier momento pueden venderlos, hipotecarlos, darlos en pago [lo cual] sería una pérdida para la comunidad que tiene expectativas ciertas de uso e inclusive expectativas de inversión comunal”. En tales términos, consideró que el saneamiento de la propiedad de todos estos predios -públicos y privados- era urgente como medida para “desarrollar el artículo 51 de la Constitución Política”, garantizar el derecho a la vivienda digna y respetar las expectativas legítimas de los poseedores que se encontraban en situación de vulnerabilidad económica y social.

49. A dichos efectos, la Ley 2044 de 2020 creó y reguló múltiples instrumentos y operaciones de derecho público que buscan que las entidades territoriales puedan adquirir la propiedad de los bienes públicos y privados en los que se encuentran los asentamientos ilegales para luego entregarlos a los ocupantes y poseedores. Estos instrumentos comprenden, entre otros, (i) la transformación de bienes baldíos urbanos a bienes fiscales, bienes fiscales titulables o bienes de uso público (art. 3), (ii) la declaratoria de espacio público y la consecuente expropiación administrativa de las zonas sobre las cuales recae dicha

declaratoria (art. 6), (iii) la legalización y regularización de asentamientos humanos ilegales (art. 17), (iv) la titulación de predios de uso público a favor de entidades territoriales (art. 21), (v) la cesión a título gratuito de los bienes fiscales titulables y (vi) la expropiación administrativa de inmuebles de propiedad privada (arts. 8, 19 y 27).

() La expropiación administrativa de predios privados en los que existen asentamientos humanos ilegales consolidados

50. La Ley 2044 de 2020 habilitó a las entidades territoriales a obtener la propiedad de predios de dominio privado ocupados o poseídos por asentamientos ilegales consolidados por medio de expropiación administrativa. Al respecto, el artículo 8º dispone:

"En los asentamientos humanos ilegales consolidados que se encuentren ubicados en predios de propiedad legítima a favor de particulares, cuya posesión sea igual o mayor de diez (10) años, sin que el propietario legítimo y a falta de este, sus herederos o terceros interesados hayan hecho uso de las instancias administrativas y judiciales o habiéndolas hecho hasta la fecha no hayan podido adquirirlos, el ente territorial podrá obtener su propiedad a través de expropiación por vía administrativa, por motivos de utilidad pública e interés social como lo establece el artículo 58 de la Ley 388 de 1997".

51. La Sala resalta que los bienes inmuebles que la ley habilita expropiar tienen tres características particulares. Primero, se trata de bienes de propiedad privada en los que existen asentamientos ilegales consolidados. El artículo 8º no permite expropiar bienes inmuebles en los que se presenten asentamientos ilegales precarios. Segundo, la ley sólo permite expropiar bienes inmuebles que han sido poseídos por asentamientos ilegales por un periodo igual o mayor a diez (10) años. Tercero, la norma aclara que la expropiación administrativa sólo recae sobre bienes en los que el propietario legítimo (o a falta de este sus herederos o terceros) no haya podido recuperar su posesión, porque (i) no hizo uso de las instancias administrativas y judiciales o (ii) habiendo hecho uso de ellas, estas no fueron eficaces para lograr tal propósito.

52. El inciso 1º del artículo 19 dispone que el procedimiento para la expropiación por vía administrativa de estos predios "será el establecido en el artículo 63 y siguientes de la Ley 388 de 1997". A su turno, el parágrafo 1º (norma demandada) prevé que el "valor de la indemnización del predio donde se encuentre ubicado el asentamiento ilegal consolidado,

será equivalente al 10% del valor comercial del predio, que solo serán pagados al propietario legítimo y a falta de éste a sus herederos, que se hayan hecho parte en el procedimiento dispuesto por el artículo 63 y siguientes de la Ley 388 de 1997". No obstante, el artículo 27 aclara que se presume que el titular del bien privado objeto de expropiación "se ha despojado voluntariamente" del uso y goce de las zonas "afectas al uso público por estar destinadas, por ejemplo, a vías, parques, institucionales o dotacionales y de servicios públicos". Por esta razón, "en los procesos de adquisición o expropiación de estas zonas, el avalúo respectivo no incluirá las anotadas zonas destinadas al uso público, y la entidad oficial tendrá derecho a la obtención del respectivo título en los términos establecidos en los artículos anteriores".

53. Por último, el artículo 30 prevé que las finalidades de utilidad pública e interés social que motivan y justifican la expropiación administrativa son, primero, el "[d]esarrollo de proyectos de vivienda de interés social (...) 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". Segundo, la "[l]egalización de predios y/o asentamientos ilegales con mejoras o construcciones con destino habitacional".

54. La siguiente tabla sintetiza los elementos de la expropiación administrativa regulada en los artículos 8, 19 y 27 de la Ley 2044 de 2020:

Elementos de la expropiación administrativa regulada en la Ley 2044 de 2020 (art. 8)

Sujetos

Son sujetos de la expropiación administrativa:

1. Sujeto activo. La autoridad administrativa con facultad expropiatoria es la entidad territorial en cuyo territorio se encuentre ubicado el bien inmueble.

2. Sujeto pasivo. El titular legítimo del bien inmueble. La ley precisa que podrán ser expropiados tanto (i) los propietarios legítimos (herederos y terceros) que hayan hecho uso de las instancias administrativas y judiciales y sin embargo no hayan podido recuperar la posesión del bien como (ii) los propietarios que no hayan hecho uso de tales instancias.

3. Beneficiario. El ocupante o poseedor que se encuentre ubicado en el asentamiento ilegal consolidado.

Objeto

Los bienes objeto de expropiación son los bienes inmuebles en los que existan (i) asentamientos humanos ilegales consolidados, (ii) poseídos por un término igual o superior a 10 años y (iii) en los que el propietario no haya podido recuperar su posesión.

Causa

La ley dispone que son dos las finalidades de utilidad pública e interés social que justifican y motivan la expropiación administrativa:

1. El "[d]esarrollo de proyectos de vivienda de interés social (…) 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".

2. La "[l]egalización de predios y/o asentamientos ilegales con mejoras o construcciones con destino habitacional".

Procedimiento y valor de la indemnización

El artículo 19 dispone que:

1. El procedimiento para la expropiación por vía administrativa "será el establecido en el artículo 63 y siguientes de la Ley 388 de 1997".

4.3.2. Examen de constitucionalidad de la norma demandada

55. La Sala encuentra que, conforme al contexto normativo de la Ley 2044 de 2020 descrito en la sección precedente y la regulación de la expropiación administrativa que esta ley creó, es posible inferir que la disposición demandada admite dos interpretaciones razonables en relación con la etapa del trámite expropiatorio en la que está llamada a ser aplicada: (i) etapa de oferta de compra y negociación directa; o (ii) etapa de expropiación propiamente dicha. A continuación, la Sala describe estas dos interpretaciones.

56. Interpretación 1. El parágrafo 1º del artículo 19 de la Ley 2044 de 2020 regula el valor de la indemnización que, en los términos del artículo 68 de la Ley 388 de 1997, la entidad competente deberá conceder al propietario legítimo o, a falta de este a sus herederos, en la fase de expropiación propiamente dicha (ver fundamento 30.3 supra). La disposición demandada exige que dicho valor corresponda al 10% del valor comercial del bien e impide que la administración, y eventualmente el juez administrativo en caso de que el propietario cuestione el monto de la indemnización por medio la acción judicial administrativa correspondiente, fijen un valor de la indemnización distinto.

57. La Sala advierte que esta interpretación es prima facie razonable por tres razones. En primer lugar, la norma demandada dispone que el 10% del valor comercial del predio será el "valor de la indemnización", no de la oferta de compra que servirá de base para la fase de negociación directa. En segundo lugar, la norma demandada prevé que este monto sólo será pagado "al propietario legítimo y a falta de éste a sus herederos, que se hayan hecho parte en el procedimiento dispuesto por el artículo 63 y siguientes de la Ley 388 de 1997" (subrayado fuera del texto). En estos términos, el parágrafo 1º del artículo 19 de la Ley 2044 de 2020 parece partir del supuesto de que el procedimiento expropiatorio ya terminó, no que está iniciando. En tercer lugar, los antecedentes legislativos de la Ley 2044 de 2020 permiten inferir que la intención del legislador era regular el valor de la indemnización propiamente dicha. En efecto, los debates que se dieron en las Plenarias del Senado y la Cámara de Representantes evidencian que el legislador consideró que, habida cuenta de las características especiales de los bienes objeto de expropiación (ver fundamento 51 supra), en este caso el 10% del valor del avalúo comercial constituía un "gana-gana" tanto para la administración como para el propietario.

58. Interpretación 2. El parágrafo 1º del artículo 19 de la Ley 2044 de 2020 prevé que el 10% del avalúo comercial del predio a expropiar constituye el valor de la oferta de compra que, conforme al artículo 66 de la Ley 388 de 1997, la entidad competente propondrá en el acto administrativo que determine el carácter administrativo de la expropiación. Este valor constituye el punto de partida de la etapa de negociación directa, pero no restringe la posibilidad de que durante la fase de negociación directa el propietario legítimo o, a falta de este los herederos, acrediten tener derecho a un mayor valor. En todo caso, conforme a los artículos 58.4 de la Constitución y 68 de la Ley 388 de 1997, en la fase de expropiación propiamente dicha la administración debe fijar el valor de la indemnización consultando los

intereses de la comunidad y del afectado.

59. La Sala considera que esta segunda interpretación de la norma demandada también es prima facie razonable, por tres motivos. Primero, la norma demandada debe ser interpretada de forma sistemática con el inciso primero del artículo 19 de la Ley 2044 de 2020, el cual dispone que el procedimiento para la expropiación por vía administrativa "será el establecido en el artículo 63 y siguientes de la Ley 388 de 1997". Como se expuso (fundamento 30 supra), el procedimiento expropiatorio que está regulado en los artículos 63 y siguientes de la Ley 388 de 1997 tiene tres etapas: (i) oferta de compra, (ii) negociación directa y (iii) expropiación propiamente dicha. En este sentido, si se entendiera que la norma demandada regula la indemnización que deberá otorgarse en la fase de expropiación propiamente dicha, la remisión al procedimiento general de expropiación previsto en el inciso primero de la norma demandada carecería de todo efecto útil. Esto, porque implicaría que, en estos casos, no sería necesario agotar la etapa de oferta de compra y la de negociación directa. Segundo, en estricto sentido, la norma demandada no prevé que (i) el propietario legítimo no pueda probar tener derecho a un mayor valor y (ii) la administración tenga prohibido conferir una indemnización por un valor distinto al 10% del avalúo comercial. Tercero, los antecedentes legislativos demuestran que el legislador consideró que el 10% del avalúo comercial constituía un gana-gana para la administración. Sin embargo, de ello no se sigue que el legislador haya querido limitar de forma absoluta el arbitrio iuris de la entidad competente y su facultad de ponderar los intereses en juego.

60. La Corte Constitucional ha señalado que, conforme al principio de conservación del derecho, las normas "sólo pueden ser excluidas del ordenamiento cuando de su tenor literal no se puede derivar una interpretación acorde con el Texto Superior". Por esta razón, cuando se constata que una norma admite dos o más interpretaciones razonables, una de las cuales se ajusta a la Constitución, no es posible declarar su inconstitucionalidad. En estos casos la Corte debe (i) examinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las interpretaciones que surgen de la disposición acusada; y (ii) emitir una sentencia interpretativa que condicione la constitucionalidad de la norma demandada a la interpretación que es compatible con la Constitución.

61. En estos términos, a continuación, la Sala Plena examinará la constitucionalidad de las interpretaciones que la norma demandada admite para determinar si alguna de ellas es

compatible con el artículo 58.4 de la Constitución y, por lo tanto, es procedente declarar la exequibilidad condicionada.

i. (i) La interpretación 1 conduce a una incompatibilidad entre la norma demandada y el artículo 58.4 de la Constitución

62. Conforme al 58.4 de la Constitución, la indemnización por expropiación administrativa debe ser justa, lo cual implica que debe fijarse "consultando los intereses de la comunidad y del afectado". La Sala Plena reitera y reafirma las subreglas jurisprudenciales desarrolladas en las sentencias C-1074 de 2002, C-476 de 2007, C-227 de 2011 y C-750 de 2015, conforme a las cuales el carácter "justo" de la indemnización implica que (i) el legislador no está facultado para fijar el valor de la indemnización por expropiación de forma general y abstracta ni estandarizar topes para su cálculo que anulen o limiten de forma desproporcionada la facultad de la administración, y eventualmente del juez administrativo en sede de control judicial, de ponderar los intereses en juego, (ii) la indemnización tiene una función que es, por regla general, reparatoria, y (iii) el monto de la indemnización que se otorgue al titular debe ser razonable y proporcionado en atención a los intereses del afectado y de la comunidad.

63. La Sala Plena considera que la interpretación 1 supra desconoce el mandato constitucional que exige que la indemnización por expropiación sea justa, esto es, que consulte los intereses del afectado y de la comunidad. Lo anterior, fundamentalmente por dos razones:

64. Primero. De acuerdo con esta interpretación, la norma demandada prevé una tarifa proporcional fija para tasar el valor de la indemnización. En concreto, exige que el valor de la indemnización por expropiación que se otorgue al titular sea, en todos los casos, el 10% del valor comercial del bien inmueble expropiado. La Sala reconoce que es posible que el legislador determine algunos criterios o parámetros que la administración debe atender para fijar y tasar la indemnización en cada caso. Sin embargo, dichos criterios no pueden vaciar de contenido o limitar desproporcionadamente la discrecionalidad y el arbitrio que la Constitución le reconoce a la autoridad pública expropiante.

65. En estos términos, la Sala encuentra que, conforme a la interpretación 1, la tarifa porcentual que la disposición acusada fija es inconstitucional, porque anula por completo el

arbitrio iuris de la entidad territorial expropiante y, eventualmente del juez administrativo, para tasar y cuantificar el valor de la indemnización por expropiación de los predios en los que existen asentamientos ilegales consolidados. En efecto, esta interpretación lleva a que el rol de la entidad territorial y, eventualmente del juez administrativo, no sea el de ponderar los intereses en juego, sino que se reduzca a recibir el avalúo comercial del predio y luego calcular el 10%.

66. Segundo. La interpretación 1 conduce a que el valor de la indemnización que se otorgue al titular del bien expropiado pueda no ser razonable y proporcionado en atención a los intereses del afectado y de la comunidad. En criterio de la Sala, la anulación del arbitrio, discrecionalidad y facultad de ponderación de la entidad territorial y, eventualmente del juez administrativo, produce dos efectos inconstitucionales. De un lado, habilita que las autoridades, al estar obligadas a aplicar la tarifa del 10% del valor comercial del bien expropiado, otorguen indemnizaciones que, a la luz de los intereses en juego, resulten irrisorias o bien abiertamente superiores al daño causado con la expropiación. De otro, impide que la entidad territorial y, eventualmente el juez administrativo, determinen la función compensatoria, reparatoria o restitutiva que debe cumplir la indemnización en cada caso.

67. La Corte reconoce que la tasación de la indemnización por expropiación administrativa de los predios de dominio privado en los que existen asentamientos ilegales consolidados es particularmente compleja, habida cuenta de las características de los predios y los sujetos que los ocupan. En cuanto a lo primero -predios- la Sala Plena advierte que se trata de bienes inmuebles en los que el derecho de dominio del titular está severamente limitado. Lo anterior, dado que en el predio se presentan asentamientos humanos ilegales consolidados, lo que implica que en ellos hay viviendas con un nivel de desarrollo escalonado, edificaciones de carácter permanente con la infraestructura de servicios públicos instalada, vías pavimentadas, así como edificaciones institucionales promovidas por el Estado. Esto implica que los bienes inmuebles objeto de expropiación son predios en los que el titular no puede ejercer los atributos de uso y goce del bien y respecto de los cuales la posibilidad de disponer del bien resulta remota.

68. En cuanto a lo segundo -sujetos que ocupan o poseen el bien- la Sala nota que se trata de personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad social y económica que se ven

forzadas a satisfacer de manera precaria su imperiosa necesidad de vivienda, a través de actos ilegales e irregulares de ocupación y/o posesión de predios privados. Además, en algunos escenarios estos sujetos tienen una expectativa prima facie legítima de adquirir la propiedad de los predios puesto que (i) han poseído el bien por 10 años y (ii) el Estado ha promovido la construcción de edificaciones institucionales y de infraestructura de servicios públicos.

69. La Sala reconoce que, habida cuenta de las particularidades de los predios objeto de expropiación y los sujetos que los poseen, el legislador fijó una tarifa proporcional fija para calcular la indemnización con el propósito de alcanzar cuatro importantes finalidades constitucionales. Estas finalidades son: (i) agilizar el proceso expropiatorio, (ii) reducir la litigiosidad en relación con el monto de la indemnización; (iii) prevenir eventuales escenarios de corrupción y (iv) garantizar el acceso al derecho a la propiedad de sujetos (ocupantes y poseedores) que se encuentran en situación de vulnerabilidad económica y social. En criterio de la Sala, el establecimiento de una tarifa proporcional fija es efectivamente conducente para alcanzar estas finalidades puesto que facilita el cálculo de la indemnización a partir de un criterio objetivo que no puede ser controvertido por el afectado ni desconocido por la autoridad administrativa.

70. Asimismo, la Sala reconoce que, en muchos escenarios, el otorgamiento de una indemnización del 10% del valor comercial podría ser beneficioso tanto para el sujeto expropiado como para la entidad expropiante. Al propietario, le garantiza la entrega de una compensación económica por la pérdida del derecho de dominio de un bien inmueble en el cual no estaba ejerciendo los atributos de uso, goce y respecto del cual las posibilidades de disposición eran remotas. A la entidad expropiante, por su parte, le permite hacerse al dominio de estos bienes a través del pago de una indemnización razonable y accesible en términos financieros, lo cual, a su vez facilita el saneamiento de la propiedad en los asentamientos ilegales consolidados.

71. En criterio de la Sala, sin embargo, la agilización de los procesos de saneamiento de la propiedad de los predios en los que existen asentamientos ilegales consolidados no permite exceptuar el mandato constitucional según la cual el valor de la indemnización por expropiación administrativa debe necesariamente consultar los intereses de la comunidad y del afectado. De un lado, la Corte Constitucional encuentra que, a diferencia de lo que parece

haber considerado el legislador, la dificultad en la tasación de la indemnización en estos casos no debilita, sino que por el contrario refuerza la necesidad de que esta sea producto de una ponderación llevada a cabo en cada caso concreto. El legislador no cuenta con la capacidad para contemplar y examinar razonadamente todas y cada una de las hipótesis y variables que pueden tener incidencia en la tasación del valor del daño. En criterio de la Sala Plena, las entidades territoriales y el juez administrativo están en una mejor posición epistémica para llevar a cabo esta labor, dado que cuentan con la información concreta sobre (i) los gravámenes jurídicos y fácticos que recaen sobre el bien que será expropiado, (ii) las acciones judiciales y administrativas que ha interpuesto el propietario para recuperar la posesión, (iii) la naturaleza y nivel de desarrollo del asentamiento ilegal y (iv) las condiciones de sus poseedores y/o ocupantes. Esta información es esencial para ponderar los intereses en cada caso y poder fijar una indemnización genuinamente justa.

72. De otra parte, la Corte encuentra que la agilización de los procesos de expropiación y la reducción de la litigiosidad no son razones suficientes que pueden contraponerse al interés del afectado y de la comunidad de que la entidad territorial fije una indemnización justa. En criterio de la Sala, el 10% del valor comercial del bien expropiado puede ser un parámetro de indemnización razonable en algunos casos. Sin embargo, en otros casos podría conducir al otorgamiento de una indemnización (i) manifiestamente irrisoria, lo cual vulneraría el derecho de propiedad; o (ii) abiertamente elevada, lo cual afectaría el patrimonio público y contrariaría la prohibición del enriquecimiento sin causa. Ambos resultados son incompatibles con el mandato previsto en el artículo 58.4 de la Constitución.

73. Con fundamento en tales consideraciones, la Corte concluye que la interpretación 1 del parágrafo 1º del artículo 19 de la Ley 2044 de 2020 es inconstitucional y debe ser expulsada del ordenamiento jurídico.

ii. (ii) La interpretación 2 es compatible con el artículo 58.4 de la Constitución

74. En contraste, la Sala Plena considera que la interpretación 2 supra es compatible con el artículo 58.4 de la Constitución. Esto es así, por dos razones.

75. Primero. De acuerdo con la interpretación 2, el 10% del valor del avalúo comercial constituye el valor de la oferta de compra, no de la indemnización por expropiación propiamente dicha. La Sala reitera y reafirma la regla de decisión desarrollada en la

sentencia C-476 de 2007, conforme a la cual el legislador está facultado para fijar criterios generales (vgr. el valor del avalúo comercial) y tarifas porcentuales que la entidad expropiante debe emplear para fijar el precio indemnizatorio que, en los términos de los artículos 66 y 67 de la Ley 388 de 1997, debe ofrecer al propietario en la etapa de oferta de compra. Lo anterior, habida cuenta de que el precio indemnizatorio de oferta que sirve de punto de partida para la negociación directa es diferente a la indemnización por expropiación propiamente dicha que, en los términos del artículo 68 de la Ley 388 de 1997, debe conferirse al propietario del bien inmueble en caso de que no se perfeccione un acuerdo de enajenación voluntaria.

76. De otro lado, la fijación de un precio indemnizatorio de oferta a partir de criterios objetivos y tarifas porcentuales por parte del legislador (i) no impide que en la fase de negociación directa el propietario, o a falta de este sus herederos, pruebe tener derecho a un mayor valor y (ii) no anula ni restringe desproporcionadamente la facultad de la administración de ponderar los intereses en juego y determinar la función -compensatoria, reparatoria o restitutiva- que debe tener la indemnización. Por el contrario, de acuerdo con lo previsto por el artículo 58.4 de la Constitución, en todos los casos la indemnización por expropiación deberá fijarse consultando los intereses de la comunidad y del afectado.

77. Segundo. La Sala considera que es constitucional que el precio indemnizatorio de oferta sea el 10% del valor del avalúo comercial. La Sala reconoce que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 67 de la Ley 388 de 1997, por regla general el valor del precio indemnizatorio de la oferta en los procesos de expropiación administrativa debe corresponder al valor total del avalúo comercial del bien inmueble. Sin embargo, la Sala considera que esto no impide que el legislador determine razonadamente que, en algunos casos, el precio indemnizatorio de oferta sea inferior. En esta materia, el legislador cuenta con un amplio margen de configuración habida cuenta de que, como se expuso, el objeto de regulación del mandato previsto en el artículo 58.4 de la Constitución es la indemnización por expropiación propiamente dicha, no a la oferta de compra.

78. En criterio de la Sala, es razonable que en la Ley 2044 de 2020 el legislador haya fijado una regla especial conforme a la cual el valor del precio indemnizatorio de oferta de los bienes en los que existen asentamientos ilegales consolidados será del 10% del avalúo comercial. Lo anterior, habida cuenta de (i) las particularidades de los bienes objeto de

expropiación (fundamento 67 supra), (ii) los sujetos que los ocupan (fundamento 68 supra) y (iii) las importantes finalidades constitucionales asociadas al saneamiento de la propiedad que la expropiación de estos predios persigue (fundamento 69 supra). Como se expuso, estas circunstancias permiten concluir, como lo entendió el legislador, que el 10% del avalúo comercial podría constituir, en muchos escenarios, un "gana-gana" tanto para el propietario como para la entidad expropiante. Esto implica, en criterio de la Sala, que dicho valor constituye un punto de partida razonable para la etapa de negociación directa que fomenta la enajenación voluntaria.

79. Conclusión. En síntesis, la Sala concluye que mientras que la interpretación 1 contraría el artículo 58.4 de la Carta, la interpretación 2 desarrolla el texto constitucional. Por lo tanto, la Sala declarará la exequibilidad condicionada del parágrafo 1º del artículo 19 de la ley 2044 de 2020 en el entendido de que el 10% del avalúo comercial constituye el valor de la oferta que propondrá la entidad competente en el acto administrativo que determine el carácter administrativo de la expropiación, en los términos de los artículos 66, 67 y 68 de la Ley 388 de 1997. Lo anterior, sin perjuicio de que el propietario legítimo o, a falta de este los herederos, acrediten tener derecho a un mayor valor. En todo caso, de acuerdo con el artículo 68 de la Ley 388 de 1997, la indemnización deberá consultar los intereses de la comunidad y del afectado.

III. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

80. La demanda. Los ciudadanos Jorge Kenneth Burbano Villamarín, Jenner Alfonso Tovar Torres y Miguel Ángel Álvarez Pérez presentaron acción pública de inconstitucionalidad en contra del parágrafo 1º del artículo 19 de la Ley 2044 de 2020. Argumentaron que esta norma es contraria a la Constitución porque vulnera el artículo 58 de la Constitución, el cual prevé que la indemnización por expropiación administrativa "se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado". En su criterio, la norma demandada desconoce este mandato, habida cuenta de que dispone que el valor de la indemnización por expropiación administrativa de los inmuebles ocupados por asentamientos humanos ilegales será siempre "equivalente al 10% del valor comercial del predio", lo que impide ponderar los intereses en juego.

81. Cosa juzgada. La Sala Plena constató que no se configuró el fenómeno de la cosa juzgada

constitucional en relación con lo decidido por la Corte en la sentencia C-085 de 2022, debido a que no existía identidad de cargo ni de parámetro de control.

82. Fondo. La Sala Plena encontró que, en este caso, la norma demandada admitía dos interpretaciones:

82.1. Interpretación 1. El parágrafo 1º del artículo 19 de la Ley 2044 de 2020 regula el valor de la indemnización que, en los términos del artículo 68 de la Ley 388 de 1997, la entidad competente deberá conceder al propietario legítimo o, a falta de este a sus herederos, en la fase de expropiación propiamente dicha. La disposición demandada exige que dicho valor corresponda al 10% del valor comercial del bien e impide que la administración, y eventualmente el juez administrativo en caso de que el propietario cuestione el monto de la indemnización por medio la acción judicial administrativa correspondiente, fijen un valor de la indemnización distinto.

82.2. Interpretación 2. El parágrafo 1º del artículo 19 de la Ley 2044 de 2020 prevé que el 10% del avalúo comercial del predio a expropiar constituye el valor de la oferta de compra que, conforme al artículo 66 de la Ley 388 de 1997, la entidad competente propondrá en el acto administrativo que determine el carácter administrativo de la expropiación. Este valor constituye el punto de partida de la etapa de negociación directa, pero no restringe la posibilidad de que durante la fase de negociación directa el propietario legítimo o, a falta de este los herederos, acrediten tener derecho a un mayor valor. En todo caso, conforme a los artículos 58.4 de la Constitución y 68 de la Ley 388 de 1997, en la fase de expropiación propiamente dicha la administración debe fijar el valor de la indemnización consultando los intereses de la comunidad y del afectado.

83. La Corte consideró que la interpretación 1 era contraria al artículo 58.4 de la Constitución, el cual dispone que la indemnización por expropiación administrativa se deberá fijar “consultando los intereses de la comunidad y del afectado”. La Sala reiteró que la jurisprudencia constitucional ha sostenido de forma reiterada que esta disposición constitucional exige que la indemnización sea “justa”, lo cual implica que (i) el legislador no está facultado para fijar su valor de forma general y abstracta ni estandarizar topes para su tasación que anulen o limiten de forma desproporcionada la facultad de la administración y, eventualmente del juez administrativo, de ponderar los intereses el juego; y (ii) el monto de

la indemnización que se otorgue al titular debe ser razonable y proporcionado en atención a los intereses del afectado y de la comunidad. En tal sentido, no puede constituir un enriquecimiento sin causa ni un menoscabo patrimonial. En criterio de la Sala Plena, la interpretación 1 desconocía abiertamente estas subreglas jurisprudenciales y, por lo tanto, era inconstitucional.

84. En contraste, la Sala Plena concluyó que la interpretación 2 era compatible con la Constitución. Esto, porque, conforme al precedente fijado en la sentencia C-476 de 2007, la Constitución permite que el legislador fije el valor de la oferta que la entidad expropiante deberá proponer al propietario del bien en la fase de negociación y enajenación voluntaria. En virtud del amplio margen de configuración del legislador en la materia, es constitucionalmente admisible que la ley determine un valor para la oferta, pues esto no anula la posibilidad de que, fracasada la etapa de negociación directa y enajenación voluntaria, los afectados acrediten tener derecho a un mayor valor. En todo caso, la Corte enfatizó que, de acuerdo con el artículo 58.4 de la Constitución y el artículo 68 de la Ley 388 de 1997, la indemnización por expropiación que la entidad expropiante otorgue deberá consultar los intereses de la comunidad y del afectado.

85. Con fundamento en estas consideraciones, la Sala resolvió declarar la exequibilidad condicionada de la norma demandada para expulsar del ordenamiento la interpretación inconstitucional y, en contraste, mantener aquella compatible con el artículo 58.4 de la Constitución.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA del parágrafo 1º del artículo 19 de la Ley 2044 de 2020 en el entendido de que el 10% del avalúo comercial constituye el valor de la oferta que propondrá la entidad competente en el acto administrativo que determine el carácter administrativo de la expropiación, en los términos de los artículos 66, 67 y 68 de la Ley 388 de 1997. Lo anterior, sin perjuicio de que el propietario legítimo o, a falta de este los

herederos, acrediten tener derecho a un mayor valor. En todo caso, de acuerdo con el artículo 68 de la Ley 388 de 1997, la indemnización deberá consultar los intereses de la comunidad y del afectado.

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

Con aclaración de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con aclaración de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

A LA SENTENCIA C-020/23

Expediente: D-14.783

Magistrada ponente: Paola Andrea Meneses Mosquera

Con el acostumbrado respeto por la decisión adoptada por la mayoría de la Sala Plena de la Corte Constitucional, en esta ocasión debo aclarar mi voto respecto de algunas de las consideraciones recogidas en el parámetro de juzgamiento de la Sentencia C-020 de 2023 que, a su turno, cimentan la regla de decisión adoptada y la fórmula de condicionamiento escogida en este caso.

Estimo que esta decisión era la oportunidad para que la Corte precisara su precedente respecto de las diferencias entre la expropiación judicial y la expropiación administrativa, y por esa vía ajustara la jurisprudencia al texto constitucional. En mi opinión, esta precisión resulta indispensable para garantizar la supremacía constitucional, y dotar de efecto útil la distinción que previó el constituyente entre las dos alternativas que reconoció para el ejercicio de la expropiación por motivos de utilidad pública e interés general. Veamos:

La Sentencia C-020 de 2023 recoge el precedente constitucional para reiterar que «son requisitos constitucionales de la expropiación administrativa por motivos de utilidad pública e interés social: (i) la observancia del principio de legalidad, (ii) la garantía del debido proceso y (iii) el otorgamiento de una indemnización previa y justa». Así, indica que «[e]l Estado tiene la obligación de otorgar una indemnización previa y justa al titular del bien expropiado». Al ocuparse de forma específica de esta condición, la sentencia señala que «[l]a indemnización es una de las condiciones sustanciales de legitimidad de la expropiación administrativa por

motivos de utilidad pública o interés social.» A su turno, expresa que para que una indemnización sea justa, el artículo 58.4 de la Constitución Política exige que el valor de la indemnización consulte "los intereses de la comunidad y del afectado".

A partir de esta caracterización, la sentencia reconstruye tres subreglas jurisprudenciales para determinar cuando se entiende que la indemnización a pagar en procesos de expropiación por vía administrativa es justa. Entre ellas, resulta fundamental la subregla 2, según la cual «[l]a función de la indemnización por expropiación es, por regla general, reparatoria -no compensatoria o restitutiva-. Esto significa, de un lado, que debe comprender el valor del bien, así como el resto de los perjuicios por concepto de daño emergente y lucro cesante; y de otro, que no debe ser "plena" o "integral"».

Es la reconstrucción de estas reglas, la que permite a la Corte arribar a la conclusión de que la interpretación 1 de la disposición acusada es inconstitucional, porque anula por completo la posibilidad de que la administración o el juez tasen y cuantifiquen el valor de la indemnización por expropiación de los predios en los que existen asentamientos ilegales consolidados.

Aunque comparto la conclusión de que la interpretación 1 de la norma es inexequible, estimo respetuosamente la razón expresada para llegar a esa conclusión es equívoca. La simple lectura del artículo 58.4 de la Constitución Política permite concluir que el constituyente previó dos alternativas claramente distinguibles para adelantar una expropiación por motivos de utilidad pública: la expropiación judicial, que opera por regla general, y la expropiación administrativa, en los casos excepcionales que habilite la ley.

La norma constitucional prevé que "por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa". Seguidamente, dispone que "en los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa – administrativa, incluso respecto del precio". De ello se sigue que, en la expropiación judicial procede el pago de una indemnización que debe tasarse por el juez consultando los intereses de la comunidad y los del afectado. Mientras que la expropiación administrativa obliga al pago del precio del bien.

Dicho de otro modo, en los casos en que la expropiación se adelanta por vía judicial debe

pagarse una indemnización que el juez tasa al valorar los intereses que puedan afectar al propietario del bien y a la comunidad. A su turno, cuando la expropiación se surte a través de un proceso administrativo, la administración paga un precio, cuya determinación debe considerar los diferentes factores que afectan o benefician el bien, así como su valor en el mercado. Este precio es susceptible de control judicial ante el juez contencioso administrativo.

De modo que, por mandato expreso de la Constitución Política, en el caso de la expropiación administrativa no es admisible la figura del "precio indemnizatorio". La administración debe reconocer y pagar el precio del bien, que resulta de considerar su valor en el mercado y por lo tanto corresponde a una realidad objetiva. En caso de que la administración no haya obrado de conformidad en el proceso expropiatorio por vía administrativa, la revisión de la determinación del precio solo le corresponde al juez contencioso administrativo. En contraste, la Constitución Política reservó la indemnización exclusivamente para el proceso expropiatorio por vía judicial. Solo el juez tiene competencia para tasar la indemnización, que debe consultar, además del precio, los intereses de la comunidad y del afectado.

La precisión de esta regla conduce necesariamente a concluir que es válido que, al regular la expropiación administrativa, el legislador prevea condiciones únicamente para determinar el precio del bien, que no para indemnizar a su propietario. Lo cual significa que la limitación a la libertad legislativa que la jurisprudencia ha consolidado en lo que esta Sentencia denomina como la subregla 2 excede el mandato constitucional.

Ahora, ajustar las reglas que conforman el parámetro de juzgamiento para sujetarlas a la literalidad de la Constitución no modifica el resultado final de este juicio en específico, pero sí dota de coherencia al ordenamiento y garantiza en mejor medida la supremacía e integridad de la Constitución.

De aplicarse la regla que propongo, la Sala habría llegado a la conclusión de que la interpretación 1 de la norma es inexequible, no porque impida la determinación de una indemnización justa, sino porque elimina la posibilidad de que en sede administrativa se demuestre que el precio del inmueble excede el 10% de su avalúo comercial.

Establecida que la interpretación 1 de la norma debía ser excluida del ordenamiento, le correspondía a la Corte determinar la razonabilidad y proporcionalidad de la medida.

Respetuosamente estimo que, para arribar a la conclusión de que la interpretación 2 se ajusta a la Constitución, debió agotarse un test de proporcionalidad que reconociera la tensión que esta medida legislativa genera entre el derecho fundamental a la propiedad y la garantía del derecho a la vivienda. Sin el ánimo de ser exhaustivo, a continuación expongo en líneas gruesas las razones por las cuales esta medida supera un test intermedio de proporcionalidad:

En mi opinión, es claro que la finalidad de la medida es constitucionalmente importante, pues se trata de agilizar procesos de expropiación orientados a la legalización de asentamientos urbanos en los que habita población vulnerable. Esto se asocia directamente a la garantía del derecho fundamental a la vivienda y el cumplimiento de la función social de la propiedad. La medida es idónea en tanto la determinación de un criterio objetivo facilita la planeación presupuestal para la ejecución de este tipo de proyectos y reduce la complejidad del proceso de expropiación administrativa. La fijación de un criterio previo y estático para la determinación del precio a pagar en el curso de la actuación administrativa es efectivamente conducente para agilizar los procesos de expropiación, y reducir el riesgo de corrupción y la litigiosidad en este tipo de trámites.

Así, la medida adoptada por el legislador no es irrazonable; todo lo contrario, atiende la regla de la experiencia que indica que cuando un predio ha sido ocupado por más de 10 años por una comunidad que ha logrado construir con materiales permanentes, con acceso a servicios públicos y con inversión en equipamientos públicos (vías o edificios) lo cual implica el respeto de la confianza legítima, es poco probable que el propietario recupere la propiedad o pueda obtener alguna ganancia por su enajenación, salvo aquellos casos en los cuales oportunamente haya ejercitado las acciones que la ley le otorga o esté en tiempo para hacerlo, independientemente del término de duración del proceso judicial. En esas condiciones, la determinación de un porcentaje equivalente al 10% del avalúo comercial como precio de la expropiación administrativa no se muestra abiertamente irrazonable, e incluso puede entenderse como un evento beneficioso para el propietario que apenas tiene la propiedad formal sobre el bien. Por lo tanto, la afectación para ese tipo de propietarios no es intensa y es claramente compensada por el beneficio que reporta para las familias ocupantes la legalización del asentamiento.

En todo caso, se pueden presentar eventos en que la afectación es desproporcionada:

aquellos en los que la situación particular del inmueble le permite a su propietario demostrar en el curso de la actuación administrativa o de la actuación judicial de revisión del precio que éste es superior al 10% del avalúo comercial, aun cuando allí se haya establecido un asentamiento ilegal consolidado. Son estos eventos los que debieron cubrirse con el condicionamiento. Respetuosamente estimo que, dado que el artículo 58 reserva al juez la tasación de una indemnización, el condicionamiento, tal como fue aprobado, no ajusta del todo la medida a la Constitución Política, y sí limita la efectividad de la figura de la expropiación para el saneamiento de la propiedad de asentamientos ilegales consolidados.

De la forma más respetuosa debo advertir que el condicionamiento como quedó aprobado incrementa de forma innecesaria la complejidad del proceso de expropiación y, por esa vía, reduce la agilidad y objetividad que la norma pretendía aportar al proceso de saneamiento de asentamientos ilegales. A mi juicio, la posibilidad de probar un mayor valor que reconozca el carácter indemnizatorio del valor a pagar al propietario, y consulte los intereses de la comunidad y del afectado debió reservarse exclusivamente al juez contencioso administrativo.

La Corte debió declarar la exequibilidad condicionada en el entendido que se podrá pagar un valor superior al 10% del avalúo comercial si el propietario, o sus herederos, demuestran que el precio del inmueble es superior a esa cifra. En mi opinión, una fórmula en ese sentido ajusta mejor la norma a lo previsto en el artículo 58 de la Constitución Política, garantiza en mejor medida el derecho a la propiedad de los afectados por la expropiación, y no sacrifica el logro de la finalidad constitucionalmente importante que persigue la norma.

En estos términos dejo expuestas las razones de mi aclaración de voto, con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Sala Plena.

Fecha ut supra,

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

Expediente D-14783

M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera