



Honorables

**MAGISTRADOS CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA**

Magistrada ponente: **ALEJANDRO LINARES CANTILLO**

E.S.D.

Referencia: **Expediente número D-14096**. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 8º, parcial, de la Ley 2044 de 2020 “Por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones”.

Actor: **SORAYDA JANNETH RIAÑO BURGOS**

Asunto: **intervención ciudadana** según Decreto 2067 de 1991 artículo 7.

**JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARÍN**, actuando como ciudadano y **director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá**, **JENNER ALONSO TOBAR TORRES**, actuando como ciudadano, **docente de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre y miembro del Observatorio**, y **KEVIN ANDRES RAMIREZ ESLAVA**, actuando como ciudadano y **miembro del Observatorio**, identificados como aparece al pie de nuestras firmas, vecinos de Bogotá, dentro del término legal según Auto del 28 de octubre de 2020, de conformidad con lo establecido en el artículo 242 numeral 1 de la C.P y el artículo 7 Decreto 2067 de 1991, presentamos la siguiente intervención ciudadana respecto a la demanda de la referencia y en defensa de la supremacía e integridad de la Constitución de Colombia de 1991.

**1. NORMA 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.**

**El Congreso de Colombia**

**Decreta:**



**ARTÍCULO 8o. OBTENCIÓN DE LA PROPIEDAD POR MOTIVOS DE UTILIDAD PÚBLICA E INTERÉS SOCIAL.** 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.

## **2. CARGOS DE INCONSTITUCIONALIDAD.**

Los argumentos del expediente D-14096 son los siguientes:

- Según la accionante, la norma demandada vulnera los arts. 136, 228 y 243 de la Constitución Política.
- Argumenta que el numeral 1º del artículo 136 de la Carta, prohíbe al Congreso y a cada una de sus cámaras, inmiscuirse, por medio de resoluciones de leyes, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades, en este caso, en asuntos de jueces, tribunales y cortes.
- Lo anterior, al permitir el escenario de expropiación por vía administrativa de predios de propiedad privada, aun cuando sus propietarios hayan hecho uso de las instancias judiciales.
- Afirma el accionante, que la norma acusada permite desconocer decisiones judiciales, para permitir que los entes territoriales puedan adquirir la propiedad, a pesar de que la autoridad judicial, haya resuelto reivindicar, restituir o devolver el predio objeto del proceso judicial.
- Igualmente manifiesta que, si el Congreso a través de una norma legal, con el segmento normativo demandado, interfiere el cumplimiento de una decisión judicial, está inmiscuyéndose en un asunto privado de las autoridades judiciales.
- Argumenta que el artículo 228 de la constitución, autoriza a los entes territoriales para obtener la propiedad mediante expropiación administrativa de un predio en que se encuentre un asentamiento humano ilegal, en los casos en que el propietario legítimo haya acudido a las vías judiciales y haya obtenido decisión judicial definitiva, es decir, en casos en que exista sentencia judicial ejecutoriada y en firme.
- En opinión de la demanda, se desconoce la independencia y autonomía judicial, ya que el segmento demandado desconoce la decisión judicial



que protege la propiedad privada, para autorizar a los entes territoriales “a pasar por encima de la decisión judicial”.

- Expresa la accionante que el artículo 243 de la carta, que prevé que los entes territoriales pueden obtener mediante expropiación administrativa la propiedad donde se encuentran los asentamientos humanos ilegales, aun cuando el propietario legítimo acudió a las vías judiciales, involucra también los casos, en donde existen pronunciamientos de la Corte Constitucional.
- Por lo anterior, considera la demandante resulta vulnerado el artículo 243 superior, el cual señala la cosa juzgada constitucional, en aquellos casos en que el órgano de cierre constitucional haya administrado justicia.
- 

### **3. CONSIDERACIONES DEL OBSERVATORIO DE INTERVENCIÓN CIUDADANA CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD LIBRE**

#### **3.1. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DE LA EXPROPIACIÓN.**

##### **A. Generalidades**

El artículo 58 de la Constitución Política de Colombia dispone que por regla general “Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores”<sup>1</sup>. Sin embargo, el mismo artículo establece una excepción en casos de utilidad pública o interés social, pues deberá primar el interés general sobre el particular.

Así las cosas, la Constitución Política ha señalado límites a la propiedad privada y al poder que esta le concede a su titular, en virtud de que el dominio se encuentra atado al cumplimiento de los deberes constitucionales derivados del Estado Social de Derecho. En efecto, la propiedad privada tiene una función social y ecológica ligada a los principios de solidaridad y prevalencia del interés general, los cuales facultan al estado a realizar la expropiación, tal y como se observa en el artículo 58 de la Constitución Política:

*“Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa.*

---

<sup>1</sup> Constitución Política. Artículo 58.



*Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa - administrativa, incluso respecto del precio”.<sup>2</sup>*

De igual forma, la Corte Constitucional en sentencia C-1074 de 2002 preceptúa que la expropiación puede ser definida como: *“una operación de derecho público por la cual el Estado obliga a un particular a cumplir la tradición del dominio privado al dominio público de un bien, en beneficio de la comunidad y mediante una indemnización previa.”<sup>3</sup>*

Para la jurisprudencia de la Corte, la expropiación tiene como origen el poder que otorga la constitución a la administración, representado en la facultad expropiatoria que ostenta, y que se encuentra fundamentada en la prevalencia del interés general sobre el particular. Así lo exprese en su sentencia C-358 de 1996:

*“La expropiación implica el ejercicio de una potestad, de la cual es titular el Estado Social de Derecho, que le permite, con el cumplimiento de los requisitos constitucionales, quitar la propiedad individual sobre un determinado bien del beneficio del interés colectivo. De conformidad con los preceptos fundamentales, la expropiación común u ordinaria solo se aplica si el legislador, por vía general, ha señalado los motivos de utilidad pública o de interés social; si se ha adelantado un proceso judicial; si se ha pagado previamente la justa indemnización a la que tiene derecho el afectado.”<sup>4</sup>*

Sumado a ello, la Corte Constitucional en sentencia C-227 de 2011 manifestó que la expropiación contiene tres elementos característicos:

*“1. Sujetos: El expropiante es el sujeto activo, es decir quien tiene la potestad expropiatoria; el beneficiario, es quien representa la razón de ser de la expropiación, el creador del motivo, de la necesidad de satisfacer un interés público y/o utilidad pública y el expropiado, titular de los derechos reales sobre los bienes requeridos por el Estado. 2. Objeto. Los derechos de índole patrimonial que sacrifican los particulares a favor de la Administración, sin incluir los derechos personales o personalísimos, para satisfacer la causa expropriandi, de allí la necesidad de establecer los derechos patrimoniales del sujeto expropiado sobre el objeto delimitado y, 3. La causa expropriandi o*

---

<sup>2</sup> Ibidem.

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia C 1074 de 2002.

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Sentencia C 358 de 1996.



*justificación presentada por el Estado para utilizar la figura de la expropiación. Ésta debe tener un objetivo que cumplir, que sea acorde con los fines de la utilidad pública e interés social, especificado en la norma que la crea: “lo primero que hay que notar es que el fin de la expropiación no es la mera “privación” en que ésta consiste, sino el destino posterior a que tras la privación expropiatoria ha de afectarse el bien que se expropia”, es decir, siempre hay una transformación al terminar la expropiación, lo que hace que la expropiación sea un instrumento para llegar al fin de la meta propuesta en la ley, un elemento que conllevará a realizar ciertos objetivos planteados para una situación fijada, que amerita la obtención de cierto derecho.”<sup>5</sup>*

En consecuencia, la Corte en sentencia C-058 de 2001 estatuye que la expropiación debe obedecer a tres principios esenciales: “i) el principio de legalidad fundamento de todo Estado de Derecho, ii) la efectividad del derecho de defensa y del debido proceso del particular que va a ser expropiado y iii) el pago de una indemnización que no haga de la decisión de la Administración un acto confiscatorio, expresamente prohibido en el artículo 34 de la Constitución.”<sup>6</sup> Dichos principios, constituyen una protección al derecho de la propiedad privada y un límite al actuar del Estado quien deberá hacer uso de este instrumento solo para garantizar los derechos y deberes consagrados en la Constitución.

En ese sentido, la Corte Constitucional también se ha referido en su sentencia C-306 de 2013 a la participación de las tres ramas del poder público en la configuración de la expropiación, en virtud de lo expuesto en el artículo 58 constitucional:

*“configuración de la expropiación, según el precepto 58 constitucional, requiere la participación de las tres ramas del poder público. Así lo ha expresado esta corporación al indicar que, (i) el legislador fija los motivos de utilidad pública o interés común; (ii) la administración efectúa la declaratoria de expropiación y (iii) el juez mediante el desarrollo y control del proceso respectivo decreta la expropiación fijando la indemnización, intervención judicial que será eventual para los casos de demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. No obstante, la legislación colombiana ha previsto la posibilidad de la negociación directa del bien que se pretende adquirir y sólo cuando ésta fracasa autoriza el procedimiento de expropiación”.*<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Sentencia C 227 de 2011.

<sup>6</sup> Corte Constitucional. Sentencia C 058 de 2001

<sup>7</sup> Corte Constitucional. Sentencia C 306 de 2013



Dicho pronunciamiento, deja ver que el constituyente dotó de una función a cada una de las tres ramas del poder público para la configuración de la expropiación, con el fin de evitar que esta facultad del Estado se concentrara en una sola de las ramas del poder público, previniendo así el uso arbitrario de este instrumento constitucional.

Por esta razón, en Colombia el legislador dispuso de la ley 338 de 1997, que tiene como objetivo entre otras cosas regular lo relacionado con la expropiación y armonizar su procedimiento con los nuevos principios contenidos en la Constitución de 1991. De esta manera, esta ley en su artículo 58 establece los motivos de utilidad pública en los cuales se efectuará la expropiación, definiendo así los casos en los que se encuentra justificada dicha figura, como se muestra a continuación:

*“a) Ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social en los sectores de la salud, educación, recreación, centrales de abasto y seguridad ciudadana; b) Desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, incluyendo los de legalización de títulos en urbanizaciones de hecho o ilegales diferentes a las contempladas en el artículo 53 de la Ley 9ª de 1989, la rehabilitación de inquilinatos y la reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo; c) Ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y provisión de espacios públicos urbanos; d) Ejecución de proyectos de producción, ampliación, abastecimiento y distribución de servicios públicos domiciliarios; e) Ejecución de programas y proyectos de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo; h) Preservación del patrimonio cultural y natural de interés nacional, regional y local, incluidos el paisajístico, ambiental, histórico y arquitectónico; j) Constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y los recursos hídricos; k) Ejecución de proyectos de urbanización y de construcción prioritarios en los términos previstos en los planes de ordenamiento, de acuerdo con lo dispuesto en la presente ley; l) Ejecución de proyectos de urbanización, redesarrollo y renovación urbana a través de la modalidad de unidades de actuación, mediante los instrumentos de reajuste de tierras, integración inmobiliaria, cooperación o los demás sistemas previstos en esta ley; m) El traslado de poblaciones por riesgos físicos inminentes”<sup>8</sup>*

En cuanto al procedimiento de expropiación, la ley 338 de 1997 en su artículo 58 contempla la existencia de dos clases de expropiación en Colombia, siendo estas la judicial y la administrativa. De este modo, la expropiación judicial se presenta cuando fracasa la etapa de negociación voluntaria regulada en la ley 9 de 1989, en

---

<sup>8</sup> Congreso de la Republica. Ley 338 de 1997. Artículo 58.



los casos en que el propietario se niega a negociar, guarde silencio o no cumpla con el negocio. Una vez sucedido esto, el proceso inicia con una resolución en firme que faculta a la administración a demandar ante la jurisdicción al dueño del bien inmueble y dar inicio al proceso de expropiación judicial.

Dicho proceso, se encuentra regulado en las Leyes 9° de 1989, 388 de 1997, 160 de 1994, 685 de 2001, 142 de 1994 y en los Decretos 919 de 1989, 1400 y 2019 de 1970, así como en el Código General del Proceso. En este proceso, el juez civil ordena el inicio a la expropiación judicial que da fin a la etapa de negociación voluntaria, finalmente, el juez mediante sentencia ordena la adquisición forzosa del bien, en favor de la entidad que decretó la expropiación.

### **B. Expropiación Administrativa.**

La expropiación administrativa, se encuentra regulada en el capítulo VII de la ley 338 de 1997 y contempla que esta figura solo procederá cuando existan motivos de utilidad pública o de interés social contemplados en el artículo 58 de la Constitución Política. Adicional a ello, se consideran que existen motivos de utilidad pública para expropiar por vía administrativa cuando se presenten condiciones de urgencia declaradas por la instancia o autoridad competente.

Dichas condiciones de urgencia se encuentran estipuladas en el artículo 65 de la ley 338 de 1997, en donde se establece que solo serán condiciones de urgencia las siguientes:

- “1. Precaver la elevación excesiva de los precios de los inmuebles, según las directrices y parámetros que para el efecto establezca el reglamento que expida el Gobierno Nacional.*
- 2. El carácter inaplazable de las soluciones que se deben ofrecer con ayuda el instrumento expropiatorio.*
- 3. Las consecuencias lesivas para la comunidad que se producirían por la excesiva dilación en las actividades de ejecución del plan, programa, proyecto u obra.*
- 4. La prioridad otorgada a las actividades que requieren la utilización del sistema expropiatorio en los planes y programas de la respectiva entidad territorial o metropolitana, según sea el caso.”<sup>9</sup>*

---

<sup>9</sup> Congreso de la Republica. Ley 338 de 1997. Artículo 65.



De igual forma, en el artículo 66 de la ley 338 de 1997 se regula que el proceso de expropiación por vía administrativa dará inicio con un acto administrativo formal, que para que surta efectos deberá ser notificado al titular de la propiedad del inmueble cuya adquisición se requiera y ser inscrito por la entidad expropiante en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, dentro de los cinco días hábiles siguientes a su ejecutoria.

Como consecuencia, este acto se constituirá como la oferta de compra tendiente a generar un acuerdo de enajenación voluntaria, dicho acto deberá indicar el precio indemnizatorio que se le reconocerá al propietario el cual será igual al avalúo comercial. Respecto a lo anterior, la Corte Constitucional en sentencia C-227 de 2011 se ha manifestado en los siguientes términos:

*“cuando un particular se ve constreñido por el Estado a transferirle una porción de su patrimonio por motivos de utilidad pública o de interés social debidamente determinados por el legislador, tiene derecho al pago de una indemnización previa, que comprenda tanto el valor del bien expropiado, como el que corresponda a los demás perjuicios que se le hubieren causado”<sup>10</sup>*

En ese mismo sentido, la Corte establece que no puede existir una expropiación sin una indemnización previa, de igual forma se ha referido al pago justo de una indemnización por expropiación en virtud del bloque de constitucionalidad, en sentencia C1074 de 2002 de la siguiente forma:

*“La jurisprudencia de esta Corte ha sostenido que la referencia a los intereses de la comunidad y del afectado, corresponde claramente a la exigencia constitucional del carácter justo que debe tener la indemnización. Así ha señalado: “esta frase significa que la indemnización debe ser justa, realizando así este alto valor consagrado en el Preámbulo de la Carta, lo cual concuerda, además, con el artículo 21 del Pacto de San José”, según el cual “ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social en los casos y según las formas establecidas por la ley.”<sup>11</sup>*

---

<sup>10</sup> Corte Constitucional. Sentencia C 227 de 2011.

<sup>11</sup> Corte Constitucional. Sentencia C 1074 de 2002.





En la misma sentencia, la Corte se pronuncia respecto indemnización justa y de su función reparatoria, que deberá incluir el precio del inmueble, el daño emergente y lucro cesante, en los siguientes términos:

*“La indemnización debe ser justa, es decir, debe ser fijada teniendo en cuenta los intereses de la comunidad y del afectado y, por lo tanto, esos intereses deben ser ponderados caso por caso. La ponderación dentro del marco legal y constitucional la hará el juez civil en el evento de expropiación por vía judicial, y la entidad expropiante o el juez contencioso en el evento de la expropiación por vía administrativa; la función de la indemnización es, por regla general, de orden reparatorio. Comprende tanto el daño emergente como el lucro cesante. No obstante, en algunas circunstancias, al ser consultados los intereses de la comunidad y asumir dichos intereses un peso especial, ésta puede reducirse y cumplir tan sólo una función compensatoria. De otra parte, en circunstancias diversas, al ser consultados los intereses del afectado y adquirir éstos una relevancia constitucional especial, como en el evento de la vivienda familiar y en otros que serán precisados en esta sentencia, la indemnización puede, tanto en su monto como en su forma de pago, asumir una modalidad que la lleve a cumplir una función restitutiva.”<sup>12</sup>*

Por lo anterior, la Corte Constitucional afirma también que, en algunas circunstancias excepcionales, el resarcimiento tendrá un propósito restitutivo o restaurador, y comprenderá la reparación de todos los perjuicios causados con la expropiación, así como la restitución de un inmueble similar al expropiado.

Una vez transcurrido 30 días hábiles a partir de la ejecutoria del acto administrativo del que trata el artículo 66, sin que se haya llegado a ningún acuerdo formal entre el propietario del bien inmueble objeto de expropiación y la entidad, la autoridad competente dispondrá de un acto motivado para hacer efectiva la expropiación administrativa del inmueble. Contra esta decisión, solo procederá recurso de reposición, el cual deberá ser interpuesto dentro de los diez días siguientes a la notificación del acto, si pasado ese mismo término no se ha tomado decisión alguna, se entenderá que el recurso ha sido decidido favorablemente.

No obstante, contra la decisión de expropiación por vía administrativa procede la acción especial contencioso-administrativa con el fin de obtener la nulidad y restablecimiento del derecho lesionado, o poder controvertir el valor de la indemnización reconocida. Dicha acción, deberá ser interpuesta dentro de los cuatro meses siguientes a la ejecutoria de la respectiva decisión.

---

<sup>12</sup> Ibidem.



### **3.2. LA ESPECIAL CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD DE LAS PERSONAS QUE HABITAN ASENTAMIENTOS ILEGALES.**

El artículo 13 de la Constitución Política establece como deber del Estado garantizar el acceso igualitario de todas las personas al catálogo de derechos constitucionales, para lo cual es necesario que se en ciertos casos se adopten acciones afirmativas en beneficio de personas o grupos que se encuentran en especiales condiciones de vulnerabilidad. En este sentido, señala la norma en comento:

*“El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.*

En este orden ideas, la Corte Constitucional ha sostenido que es deber del Estado fijar las condiciones necesarias para garantizar el efectivo derecho a la vivienda de personas o grupos en situaciones de necesidad:

*“el Estado fijará las condiciones necesarias para hacerlo efectivo y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de programas habitacionales. Tales instrumentos, propios del Estado Social de Derecho y susceptibles de ser operados con base en planes de índole socioeconómico y merced a la intervención del Estado en la economía (art. 334 C.P.), entre cuyos objetivos están el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo, y canalizando recursos públicos al gasto e inversión sociales con carácter prioritario (art. 366 C.P.), resultan bien distintos de favorecer la invasión de tierras con propósitos ilícitos y el desconocimiento del orden jurídico”<sup>13</sup>*

Ahora bien, tratándose de fenómenos sociales relacionados con asentamientos urbanos ilegales, la Corte Constitucional ha señalado expresamente que quienes viven en dichos asentamientos son personas en especial situación de necesidad y vulnerabilidad. Específicamente la Corte ha reconocido que

*“en muchos casos las invasiones y ocupaciones de hecho [...] tienen por causa las circunstancias de extrema necesidad y aun de indigencia de los invasores, elemento de naturaleza social que el Estado colombiano debe atender, evaluar y ponderar, con miras a dar soluciones globales que garanticen la realización de*

---

<sup>13</sup> Corte Constitucional. Sentencia C 157 de 1997.



*postulados constitucionales que tienen por objeto el respeto a la dignidad humana y a los derechos elementales de personas pobres”<sup>14</sup>.*

Es absolutamente trascendental tener presente que estos denominados asentamientos ilegales responden a complejos fenómenos sociales de pobreza, violencia, exclusión, desplazamiento forzado, inmigración, entre otros. En la mayoría de casos estos espacios carecen de las mínimas condiciones de habitabilidad en condiciones dignas, y en ellos confluyen personas bajo múltiples condiciones de vulnerabilidad. Como lo señala Lozano:

*“Asentamientos informales, barrios subnormales, barrios de invasión, barrios ilegales, barrios marginales, cualquiera que sea su connotación nos referimos a aquellos territorios de las grandes, medianas y pequeñas urbes que se han desarrollado al margen de las normas urbanísticas y arquitectónicas de las ciudades. La otra ciudad y la ciudad de los otros, son territorios resultado de la necesidad de refugio de familias que, para el caso colombiano, son en su gran mayoría desplazadas por la violencia, víctimas del conflicto armado interno y en menor proporción pobres históricos. Todos estos territorios comparten características, o más bien carencias similares, tanto en lo público (entorno) como en lo privado (viviendas). Generalmente se localizan en periferias urbanas, conformando los llamados “cinturones de pobreza”, se encuentran segregados espacial, socioeconómica y funcionalmente: carecen de servicios públicos, saneamiento básico, infraestructura vial, conectividad, zonas verdes, espacio público, servicios de salud y educación y están lejos de los centros productivos y de comercio”<sup>15</sup>.*

Por ende, este Observatorio Constitucional de la Universidad Libre efectúa un especial énfasis en el deber que las autoridades públicas tienen para adoptar políticas y mecanismos legales dirigidos a garantizar los derechos fundamentales de las personas que habitan en estos asentamientos ilegales, lo anterior teniendo en cuenta que en estos espacios habitan personas que por sus especiales condiciones de vulnerabilidad social y económica son merecedoras de medidas afirmativas para superar ese permanente estado de vulneración de sus derechos.

---

<sup>14</sup> Corte Constitucional. Sentencia C 157 de 1997, reiterada en sentencia C 1189 de 2008.

<sup>15</sup> Lozano Carvajal, Teresa (Consultora Senior Hábitat y Asentamientos Humanos, Proyecto ODS PNUD), “Asentamientos Informales, la Ciudad Invisible: si nos los atendemos sólo habremos hecho la mitad de la tarea en materia de reducción de pobreza”. Disponible online en <https://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/presscenter/articles/2016/12/16/asentamientos-informales-la-ciudad-invisible-si-no-nos-los-atendemos-s-lo-habremos-hecho-la-mitad-de-la-tarea-en-materia-de-reduccion-de-pobreza.html>



### 3.3. ANÁLISIS DE LA NORMA DEMANDADA.

El texto de la demanda plantea una aparente tensión entre el derecho que le asiste al propietario que cuenta con una decisión judicial a su favor para obtener la restitución material de un inmueble donde se ubica un asentamiento ilegal y la facultad que se le otorga a los entes territoriales para adquirir dicho predio a través de la expropiación administrativa.

Con base en la anteriores consideraciones este Observatorio considera que NO existe argumento constitucional alguno para objetar la norma demandada, pues a nuestro juicio, la facultad que se le otorga a los entes territoriales para adquirir mediante expropiación administrativa predios donde se encuentren asentamientos ilegales es un desarrollo de los mandatos contenidos en los artículo 13 y 58 constitucionales bajo los cual se ordena a las autoridades públicas adoptar medidas afirmativas en beneficio de personas en especiales condiciones de vulnerabilidad.

Como se ha reconocido en amplia jurisprudencia y tal como se expuso en líneas anteriores, la expropiación es una potestad constitucional que se reconoce a favor de las entidades estatales, mediante la cual se sacrifica el derecho de propiedad de un particular en beneficio del interés colectivo, siempre bajo los términos del debido proceso y con el pago previo de una indemnización.

En este orden de ideas, la norma bajo análisis permite a los entes territoriales ejercer tal facultad expropiatoria en beneficio de un grupo especialmente vulnerable como lo son las personas que habitan en asentamientos ilegales. Se reitera que tal propósito es plenamente consistente con los mandatos constitucionales ya señalados.

Ahora bien, para la demandante resulta inconstitucional que se ejerza la facultad expropiatoria frente a un propietario que tiene a su favor un fallo judicial que implica una restitución material de un inmueble. Dicha posición no tiene asidero constitucional o legal, pues la facultad de expropiación no tiene más límites que las impuestas en la Constitución y en la ley, no existiendo una prohibición para expropiar consistente en “tener fallo de restitución material sobre el predio pendiente de ejecución”.

En efecto, siendo la expropiación una figura que opera en beneficio del interés general, no puede supeditarse esta a que previamente se hubiere materializado en beneficio de un particular un fallo de restitución material del inmueble.



## Universidad Libre Facultad de Derecho Bogotá

---

Adicionalmente, se debe resaltar que si bien es cierto el derecho de propiedad debe ceder ante el interés general, tal sacrificio no es absoluto pues el ejercicio de la expropiación conlleva necesariamente al pago de una justa indemnización al afectado. Así las cosas, este propietario que no haya logrado materializar la orden judicial de entrega material del predio en su favor, en todo caso tendrá derecho al pago de una indemnización. Incluso, le asistirá el derecho de acudir al juez contencioso administrativo para controvertir las actuaciones del ente territorial durante el proceso de expropiación administrativa, incluido el monto de la indemnización.

Por otra parte, teniendo en cuenta que en la mayoría de veces estos asentamientos ilegales son espacios que carecen de mínimas condiciones de habitabilidad, donde viven personas de todas las edades, se considera justificado que el legislador permita a las autoridades ejercer la expropiación mediante la vía administrativa, pues las precarias condiciones de estos espacios significa en la práctica la suspensión permanente de derechos fundamentales como la vida en condiciones dignas, la salud o el saneamiento básico, de quienes allí habitan. Esta situación resulta constitucionalmente inaceptable y justifica la urgencia que debe caracterizar los procesos de expropiación administrativa.

Por demás, en cuanto a los efectos de la norma, se resalta que esta seguramente será beneficiosa en muchos casos también para los propietarios que, teniendo una decisión judicial o administrativa en su favor, no han podido recuperar la tenencia material del inmueble. Esto porque en algunos casos la materialización de estas decisiones, cuando hay asentamientos ilegales en el predio, se torna extremadamente difícil para las autoridades encargadas, teniendo en cuenta las complejas dinámicas sociales que se desarrollan en el terreno donde se encuentran familias y personas en múltiples situaciones de vulnerabilidad. En tales casos, la facultad de expropiación que otorga la norma demandada representa una oportunidad para que los entes territoriales ejecuten políticas afirmativas en beneficio de los habitantes de tales asentamientos, al tiempo que el propietario recibe una justa indemnización.

### 4. PETICIÓN

En consecuencia, de lo anterior el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre, respetuosamente solicita a la H. Corte Constitucional que declare la **EXEQUIBILIDAD** de las normas demandadas.



Universidad Libre Facultad de Derecho Bogotá

---

De los H. Magistrados, Atentamente.

**JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARIN**

Director Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá.

Calle 8 # 5-80, Segundo Piso. Cel. 3153465150.

Correo: [jkbv@hotmail.com](mailto:jkbv@hotmail.com)

**JENNER ALONSO TOBAR TORRES**

Docente de la Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá.

Miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

Correo: [Jenner.tobar@unilibre.edu.co](mailto:Jenner.tobar@unilibre.edu.co)

**KEVIN ANDRES RAMIREZ ESLAVA**

**Miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional**

C.C 1233688777

Correo: [kevina-ramireze@unilibre.edu.co](mailto:kevina-ramireze@unilibre.edu.co)