

**Sentencia C-410/15**

Referencia: Expediente D-10494

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 21 (parcial) de la Ley 1682 de 2013 *“Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias”* y el artículo 245 (parcial) de la Ley 1450 de 2011 *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.”*.

Demandante: Abraham Antonio Haydar Berrocal.

Magistrado Ponente:  
ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá, D.C., primero (1°) de julio de dos mil quince (2015)

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

**SENTENCIA**

**I. ANTECEDENTES**

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Abraham Antonio Haydar Berrocal, promovió demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 21 (parcial) de la Ley 1682 de 2013 *“Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias”* y el artículo 245 (parcial) de la Ley 1450 de 2011 *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.”*.

El accionante planteó a través de su demanda, la inconstitucionalidad del artículo 21 de la Ley 1682 de 2013 y por unidad normativa, del artículo 245 de la Ley 1450 de 2011, normas que establecen el saneamiento automático de la propiedad de los inmuebles adquiridos por entidad pública con destino a proyectos de utilidad pública e interés social, por considerar que dichos preceptos vulneran los artículos 90, 58 y 229 de la Carta Política.

A través de Auto del veinticinco (25) de noviembre de dos mil catorce (2014), el Despacho admitió la demanda correspondiente al expediente D-10494, por considerar que cumplía con los requisitos establecidos en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991.

## **II. NORMAS DEMANDADAS**

A continuación se transcriben las normas demandadas y se señalan los apartes impugnados:

### ***LEY 1682 DE 2013***

*(Noviembre 22)*

*Diario Oficial No. 48.987 de 27 de noviembre de 2013  
(Publicación original: Diario Oficial No. 48.982 de 22 de  
noviembre de 2013)*

*(...)*

### ***TÍTULO IV***

***GESTIÓN Y ADQUISICIÓN PREDIALES, GESTIÓN  
AMBIENTAL, ACTIVOS Y REDES DE SERVICIOS  
PÚBLICOS, DE TIC Y DE LA INDUSTRIA DEL PETRÓLEO,  
ENTRE OTROS Y PERMISOS MINEROS Y SERVIDUMBRES.***

### ***CAPÍTULO 1***

***GESTIÓN Y ADQUISICIÓN PREDIAL***

*(...)*

***ARTÍCULO 21. SANEAMIENTOS POR MOTIVOS DE  
UTILIDAD PÚBLICA.*** *La adquisición de inmuebles por los  
motivos de utilidad pública e interés social consagrados en las  
leyes gozará en favor de la entidad pública del saneamiento  
automático de cualquier vicio relativo a su titulación y tradición,  
incluso los que surjan con posterioridad al proceso de adquisición,  
sin perjuicio de las acciones indemnizatorias que por cualquier  
causa puedan dirigirse contra los titulares inscritos en el  
respectivo folio de matrícula inmobiliaria, diferentes a la entidad  
pública adquirente.*

*El saneamiento automático de que trata el presente artículo será aplicable a los inmuebles adquiridos para proyectos de infraestructura de transporte, incluso antes de la vigencia de la Ley 9ª de 1989, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional en un plazo no mayor de ciento veinte (120) días calendario.*

**PARÁGRAFO 1o.** *El saneamiento automático será invocado por la entidad adquirente en el título de tradición del dominio y será objeto de registro en el folio de matrícula correspondiente.*

**PARÁGRAFO 2o.** *La entidad pública que decida emplear el mecanismo de saneamiento automático deberá verificar si el inmueble a adquirir se encuentra inscrito en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente creado por la Ley 1448 de 2011, a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, si existe en curso proceso judicial de restitución, así como si existen medidas de protección inscritas por la vía individual o colectiva a favor del propietario que no hayan sido levantadas, en virtud de lo previsto al efecto por la Ley 387 de 1997 y el Decreto número 2007 de 2001. En estos casos se entenderá que los propietarios carecen de la capacidad para enajenarlos voluntariamente.*

*En los casos en que solo se encuentren solicitudes de restitución o inscripción en el Registro de Tierras Despojadas o Abandonadas procederá adelantar la expropiación y se pondrá a disposición del juez de conocimiento de estos procesos el valor de los predios en depósito judicial, para que una vez se inicie el proceso de restitución este ponga el correspondiente depósito a órdenes del juez de restitución.*

*La inclusión del predio en los proyectos viales aprobados por el Gobierno Nacional se entenderá en los términos del artículo 72 de la Ley 1448 de 2011 como una imposibilidad jurídica para la restitución que impondrá al Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas compensar a las víctimas con un predio de similares condiciones, en el orden y lineamientos establecidos en el artículo 98 de la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios. Sin embargo, en estos casos, el pago de la compensación se realizará con cargo a los recursos que se consignen en el depósito judicial efectuado por la entidad propietaria con cargo al proyecto, en virtud del proceso de expropiación.*

*En caso de que esté en trámite el proceso de restitución, se iniciará el proceso de expropiación, pero se esperarán los resultados del proceso de restitución para determinar a quién se consigna el valor del predio. En caso de que proceda la restitución, el valor consignado se transferirá al Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas para que compense a las víctimas cuyo bien es jurídicamente imposible de restituir, en los términos previstos en el artículo 98 de la Ley 1448 de 2011 y sus normas reglamentarias.*

*El saneamiento automático no desvirtuará las medidas de protección inscritas en el Registro Único de Tierras Despojadas con fines publicitarios a favor de los poseedores, sin embargo, la prueba se considerará constituida para los respectivos efectos en eventuales procesos de restitución que se adelanten en el futuro sobre el bien.*

*Si el objeto de la expropiación fuere la adquisición parcial de un inmueble determinado, sujeto a los casos previstos en el presente párrafo, en el Folio de Matrícula Inmobiliaria de la parte restante que no sea objeto de adquisición, deberán mantenerse las medidas de protección inscritas. Además, teniendo en cuenta que no quedan afectos a los proyectos, procederá la restitución, siempre que se den los elementos y requisitos exigidos en la Ley 1448 de 2011.*

*Cumplido el procedimiento especial para la adquisición de predios vinculados a la restitución de tierras o con medidas de protección, procederá el saneamiento por motivos de utilidad pública.*

*No obstante lo anterior, la entrega anticipada de los predios podrá solicitarla la entidad responsable del proyecto de infraestructura ante el juez de conocimiento del proceso de expropiación. En cualquier caso, el juez de expropiación o el juez comisionado, durante la diligencia de entrega, deberá informar que se ha hecho la consignación del valor del predio a órdenes del juzgado de restitución.*

**PARÁGRAFO 3o.** *En todo caso ningún saneamiento automático implicará el levantamiento de servidumbres de utilidad pública frente a redes y activos, ni el desconocimiento de los derechos inmobiliarios que hayan sido previamente adquiridos para el establecimiento de la infraestructura de servicios públicos*

*domiciliarios y actividades complementarias, Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la industria del Petróleo.*

### **LEY 1450 DE 2011**

*(Junio 16)*

*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014*

*(...)*

**Artículo 245. Saneamientos por motivos de utilidad pública.** *La adquisición de inmuebles por los motivos de utilidad pública e interés social consagrados en las leyes, gozará del saneamiento automático en favor de la entidad pública, respecto a su titulación y tradición, frente a aquellos posibles vicios en los títulos que aparezcan durante el proceso de adquisición o con posterioridad al mismo. Dichos vicios originan por ministerio de la ley meras acciones indemnizatorias que podrán dirigirse contra cualquiera de los titulares inscritos en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria diferentes a la entidad pública adquirente.*

### **III. LA DEMANDA**

Según lo expuesto por el actor, el artículo 21 (parcial) de la Ley 1682 de 2013 y por unidad normativa, el artículo 245 (parcial) de la Ley 1450 de 2011, vulneran la Carta Política en sus artículos 90 (responsabilidad patrimonial del Estado y derecho de repetición), 58 (derecho a la propiedad privada) y 229 (acceso a la administración de justicia), en virtud de que las normas demandadas establecen una limitación indemnizatoria arbitraria a favor del Estado.

En su demanda, el ciudadano Haydar Berrocal solicita se declare la inconstitucionalidad de los apartes acusados de los artículos impugnados, por su infracción a los mencionados preceptos constitucionales, exponiendo los siguientes argumentos:

**3.1.** En el **primero** de los cargos, el demandante alega la inconstitucionalidad de las expresiones “*diferentes a la entidad pública adquirente*”, contenidas en el artículo 21 de la Ley 1682 de 2013 y en el artículo 245 de la Ley 1450 de 2011, por considerar que vulneran el artículo 90 de la Constitución, en cuanto desconocen la cláusula general de responsabilidad del Estado consagrada en esta disposición superior, toda vez que en virtud de los segmentos normativos acusados se genera una irresponsabilidad estatal que lleva a que el legislador ordinario termine desconociendo la voluntad del constituyente.

De acuerdo con la demanda, las disposiciones parcialmente impugnadas desconocen el mandato y la garantía reparadora que emanan del artículo 90 de la Carta Política, como quiera que, por un lado, pretenden establecer la irresponsabilidad estatal frente a los daños antijurídicos que se pudieran causar a un tercero con derechos sobre el inmueble objeto de saneamiento y que resulten imputables a la entidad pública; y por el otro, privan al eventual afectado del derecho a acudir ante el juez contencioso, en procura de lograr la reparación de los daños que ha sufrido producto del cercenamiento de los derechos que poseía sobre el bien saneado por virtud de los preceptos normativos contenidos en los artículos 21 de la Ley 1682 de 2013 y 245 de la Ley 1450 de 2011.

A juicio del demandante, las normas acusadas transgreden el citado artículo 90 Superior, en la medida en que establecen que se sanearán automáticamente incluso los vicios que “*surjan con posterioridad al proceso de adquisición*”, lo que se traduce en que es perfectamente factible, que el daño antijurídico sea solo imputable a la Administración, resaltando que es precisamente la entidad pública la que adelanta y dirige el proceso de enajenación del bien que pretende adquirir por razones de utilidad pública e interés social.

En resumen, el accionante alega que: “(...) *los cánones acusados transgreden la cláusula general de responsabilidad consagrada en el artículo 90 Superior, en tanto y en cuanto impiden que las acciones indemnizatorias se dirijan contra la entidad pública adquiriente, sin condicionar la obligación reparadora a que el daño no resulte imputable al Estado*”.<sup>1</sup> (Negrilla utilizada en el texto original).

**3.2.** En cuanto al **segundo cargo** planteado, el ciudadano considera que las expresiones normativas demandadas vulneran el artículo 58 de la Constitución, toda vez que si bien reconoce que el derecho a la propiedad a la luz de la Carta Política no es absoluto, ya que tiene una función social que implica la posibilidad de que sea limitado por razones de interés general, observa que “(...) *nada habilita al Estado para privar de tal derecho al ciudadano sin la respectiva indemnización por los daños que tal cercenamiento de derechos comporta*”.<sup>2</sup>

Sostiene, que en el caso de que un sujeto tenga un derecho real sobre el inmueble saneado (v.gr. aduce titulación de falsa tradición), dicho derecho quedará cercenado por virtud de la ley (efecto del saneamiento), quedándole solo al afectado un derecho personal limitado (acción

---

<sup>1</sup> Folio No. 31.

<sup>2</sup> Folios No. 7 y 8.

indemnizatoria), habida cuenta que no podrá dirigir la mencionada acción contra la entidad adquirente que detenta la titularidad del bien, en franca vulneración del derecho de propiedad consagrado en el art. 58 constitucional, en tanto y en cuanto, el derecho de propiedad que tenía esa persona sobre el bien, desapareció con ocasión del saneamiento automático, echándose de menos la expropiación con indemnización previa de que trata la Constitución o, lo que es peor, limitando y privando el derecho a la reparación del daño con la prohibición de dirigir la acción indemnizatoria contra la entidad adquirente”.<sup>3</sup>

En el mismo sentido, aclara el demandante el referido cargo en el escrito de corrección que dio respuesta al Auto mediante el cual se inadmitió la demanda, concluyendo que “(...) *en virtud de la aplicación de la figura del saneamiento automático, el Estado puede terminar cercenando derechos reales que terceras personas tenían sobre el inmueble saneado, sin reconocerles a esas personas perjudicadas con tal desconocimiento la acción indemnizatoria necesaria para la reparación del daño; esto es, el Estado se hace de un derecho real (del tercero) sin compensación de ninguna naturaleza, lo que de verdad transgrede el art. 58 de la Constitución Política que garantiza el derecho de propiedad de todos los ciudadanos*”.<sup>4</sup> (Negrilla utilizada en el texto original).

**3.3.** En el **tercer cargo**, el demandante alega la inconstitucionalidad de las expresiones “*diferentes a la entidad pública adquirente*”, contenidas en el artículo 21 de la Ley 1682 de 2013 y el artículo 245 de la Ley 1450 de 2011, por vulneración del derecho de toda persona a acceder a la administración de justicia contenido en el artículo 229 de la Carta. Según el actor, las disposiciones acusadas desconocen esta garantía constitucional, por cuanto imposibilitan o cercenan el derecho de acción que tendría una persona que pretenda demandar a la entidad pública adquirente por el daño antijurídico que ésta le ha causado con ocasión del saneamiento automático del predio sobre el cual tenía un derecho que a la postre resulta desconocido.<sup>5</sup>

Con base en la anterior consideración, el ciudadano sostiene en el escrito de corrección de la demanda, que las normas impugnadas contradicen el antes mencionado parámetro de control constitucional, toda vez que: “(...) *no pueden prohibir ni impedir que las acciones indemnizatorias se dirijan contra la entidad pública adquirente (no pueden prohibir ni impedir que se ejerza el derecho de acción), en tanto y en cuanto el*

---

<sup>3</sup> Folio No. 8.

<sup>4</sup> Folio No. 34.

<sup>5</sup> *Ibíd.*

*ejercicio de ese elemental derecho es una garantía consagrada en el art. 229 constitucional, otra cosa muy diferente es que la entidad adquiriente sea la que deba responder por los daños ocasionados al tercero, empero, como se sabe, ese es precisamente el asunto que se resolverá en el juicio que se inicia con el ejercicio del elemental derecho de acción tantas veces referido”.* (Negrilla utilizada en el texto original).

#### IV. INTERVENCIONES

##### 4.1. Universidad Externado de Colombia

En escrito dirigido a esta Corporación, la Universidad Externado de Colombia intervino en el presente proceso para defender la **constitucionalidad** de las normas demandadas. En primer lugar, en cuanto a la contradicción con el artículo 90 de la Constitución Política alegada en la demanda de inconstitucionalidad, afirma que las normas no limitan indebidamente la cláusula general de responsabilidad del Estado con respecto a entidades estatales adquirentes.

Esto, ya que la figura del saneamiento automático pretende proteger los bienes adquiridos con el propósito de ser utilizados en proyectos de infraestructura de transporte, lo cual podría generar ciertos daños antijurídicos a los verdaderos propietarios derivados de los problemas de titulación no atribuibles a la entidad estatal en la medida en que no tiene ella que ver con la cadena de títulos que vulneró los derechos del propietario real. En este sentido, en los términos del artículo 90 de la Carta, sostiene que *“no basta que una entidad estatal se vea relacionada con el daño antijurídico así sea de manera indirecta, para ello será necesario atribuirle ese daño, elemento que no se satisface en el saneamiento automático (...). En esa medida, no se ve que exista ninguna limitación real sobre el punto, sino solamente una protección jurídica y ajustada a la Constitución.”*<sup>6</sup>

Adicionalmente, argumenta que la intención de la norma es retornar al régimen de derecho privado, específicamente a la aplicación de la teoría de la buena fe exenta de culpa para proteger los proyectos de infraestructura debido a su importancia. De esta manera, bajo este concepto no se podría hablar de una vulneración al derecho de propiedad sino de la protección de los derechos de un tercero de buena fe. Además, nuevamente se reitera que los que violentarían este derecho son los involucrados en los vicios de titulación y tradición más no el tercero de buena fe, como lo es, la entidad estatal.

---

<sup>6</sup> Folio No. 75

Por último, en lo que respecta a la violación del artículo 229 superior, considera que la demanda adolece de ineptitud en este punto y no se pronuncia sobre la materia.

#### **4.2. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario**

La Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario intervino en el trámite de esta acción para solicitar se declare la **exequibilidad** de las normas demandadas. Aduce que el demandante interpretó erróneamente la normatividad acusada extralimitando su alcance y pretendiendo resarcimiento por cualquier menoscabo, cuando aquél únicamente procede ante daños antijurídicos imputables a la entidad del Estado.

Sostiene que el régimen de responsabilidad a que aluden las normas demandadas se acopla al establecido por el artículo 90 de la Constitución Política, puesto que refiriéndose a la antijuridicidad, el perjuicio no es tal que se pueda considerar como *“un daño que los administrados no estén en la obligación de soportar. Ello en razón a que la propiedad no es un derecho absoluto sino susceptible de limitación puesto que encarna una función social que implica obligaciones; obligaciones cuya exigibilidad aumenta tratándose de motivos de utilidad pública (...) y que implican a los administrados soportar ciertas cargas en pro del bien común.”*<sup>7</sup>

Por otro lado, debido al principio de buena fe y a la presunción de legalidad que cobijan a la entidad estatal adquirente, corresponde a los administrados cumplir con la carga probatoria para desvirtuar la actuación e imputar el daño; carga que no logró cumplir el demandante en los eventos de responsabilidad por enajenación voluntaria ni en el de responsabilidad por expropiación, es decir, que no se concretó de manera alguna, la distinción existente entre los supuestos regulados en los artículos 58 y 90 de la Constitución Política.

Por último, concluye que el espíritu de la norma es crear herramientas para acelerar el desarrollo de la infraestructura de transporte en beneficio del interés general. En vista de esto, sostiene que no se podría afirmarse que las normas acusadas crean desprotección a la propiedad ni constituyen un régimen de irresponsabilidad estatal.

#### **4.3. Universidad de La Sabana**

---

<sup>7</sup> Folio No. 81

La Universidad de La Sabana realizó una intervención en el presente proceso solicitando se declare la **inconstitucionalidad** de la expresión contenida en las normas demandadas. Lo anterior, ya que afirma que *“el debate jurídico, como lo expresa el accionante no recae sobre el saneamiento automático en la titulación sino en excluir a la entidad pública que adquiere los inmuebles, de la obligación de indemnizar, en el evento que se cause daño antijurídico, que puede generarse como consecuencia de su acción u omisión durante el proceso de adquisición o con posterioridad al mismo”*.<sup>8</sup>

Bajo este presupuesto, sostiene que el precedente constitucional determina claramente la responsabilidad que tiene el Estado de indemnizar siempre que exista un daño antijurídico imputable a una conducta suya. En este sentido, argumenta que en los casos concretos se vulneraría el derecho de los administrados si se aplican las normas acusadas, por cuanto éstas establecen una modificación a la cláusula general de la responsabilidad extracontractual del Estado creando un eximente por medio de una ley ordinaria. Lo anterior, al liberar de responsabilidad a las entidades del Estado cuando vulneren derechos de los administrados y causen daños antijurídicos imputables en el contexto de la adquisición de inmuebles por motivos de utilidad pública o interés social.

Teniendo en mente lo anterior, concluye afirmando que de mantener la norma impugnada en el ordenamiento, se tendría que alegar la excepción de inconstitucionalidad cada vez que se pretenda aplicar el artículo 21 de la Ley 1682 de 2013.

#### **4.4. Departamento Nacional de Planeación**

Mediante apoderado, el Departamento Nacional de Planeación solicitó a esta Corporación se **inhiba** frente a la acusación de fondo por ausencia concreta de cargos y subsidiariamente que declare la exequibilidad de las normas acusadas. En este sentido, sostiene que el demandante planteó consideraciones de carácter subjetivo sin concretarlas en violación alguna del articulado constitucional, de manera que la demanda no se puede debatir en el marco constitucional al no cumplir con los requisitos de especificidad, suficiencia y claridad.

Por otro lado, refiriéndose al fondo del asunto, afirma que las normas no pueden ser consideradas inconstitucionales ya que si bien se refieren a situaciones de hecho donde se genera un detrimento patrimonial y un

---

<sup>8</sup> Folio No. 97

perjuicio, este no es causado por la entidad pública por lo cual no se trata de un caso de irresponsabilidad estatal. En este sentido, argumenta que *“al haberse enriquecido sin justa causa el titular del predio vendido a la entidad pública, por haberse aprovechado de una tradición viciosa, es contra éste que debe dirigirse cualquier acción que pretende impetrar quien quisiera acreditar la condición de propietario afectado.”*<sup>9</sup>

Finalmente, se concluye que esta limitación es en realidad una protección a la entidad adquirente en el proceso de tradición en casos de utilidad pública, que no comporta un desconocimiento del derecho a acceder a la administración de justicia.

#### **4.5. Ministerio de Minas y Energía**

El Ministerio de Minas y Energía, por medio de apoderado, intervino en el proceso solicitando la Corte se declare **inhibida** por ineptitud sustantiva de la demanda o en su defecto, para que se declare la **constitucionalidad** de las normas objeto de estudio. En primera medida, entendiendo que el transporte es un servicio público en interés de la comunidad, considera que las normas acusadas desarrollan la función social de la propiedad consagrada en el artículo 58 Superior.

En cuanto a los otros cargos, manifiesta que la expropiación ha sido definida por la Corte Constitucional como un caso de daño legítimo que es resarcido por el Estado, tratándose de una carga que deben soportar los administrados. Bajo este contexto, el saneamiento automático permite que *“el Estado adquiera el pleno dominio de la propiedad del inmueble quedando resueltas a su favor todas las disputas o litigios relativos a la propiedad sin perjuicio de los conflictos que puedan existir entre terceros sobre el inmueble, los cuales se resolverán a través de diferentes formas de resolución de conflictos.”*<sup>10</sup> Por consiguiente, esta normatividad garantiza la protección del interés general sin negar el acceso a la justicia ni truncar el debido proceso.

#### **4.6. Ministerio de Transporte**

A través de apoderado el Ministerio de Transporte intervino en el presente proceso para defender la **constitucionalidad** de las normas demandadas. De esta manera, se expresa que en el contexto de las normas objeto de la demanda, se hace referencia a la adquisición por enajenación voluntaria y por consiguiente existe un interés general representado en la

---

<sup>9</sup> Folio No. 100

<sup>10</sup> Folio No. 114

necesidad de construir una infraestructura de transporte que es protegido a través de herramientas como el saneamiento automático.

En este sentido, no se creó una cláusula de irresponsabilidad debido a que *“existe todo un procedimiento reglamentario que permite a los titulares de derechos sobre bienes afectos a los proyectos de infraestructura en transporte, efectuar negociaciones y reclamaciones frente a la entidad pública adquirente y por otra parte, (...) las reclamaciones por vicios del inmueble no pueden ser efectuadas a este nuevo adquirente y propietario, tiene todo el sentido en el evento en que los vicios del inmueble, no son imputables a la entidad pública.”*<sup>11</sup>

Así, considera que en ningún momento se establece una exclusión de responsabilidad sino que se encauza la obligación de responder por los daños generados a aquellos que efectivamente los produjeron, bajo el entendido que la figura demandada se refiere a vicios que existían sobre los inmuebles antes de la adquisición por la entidad estatal. Aunque se admite que la redacción de la norma podría dar pie a una interpretación errónea, esto es que se exige la responsabilidad incluso de los vicios que surjan con posterioridad al proceso de adquisición, la realidad de conformidad con los antecedentes es que se habla del surgimiento de vicios desconocidos al momento de la adquisición y que se conocen cuando ya la entidad es propietaria del inmueble.

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

La Procuraduría General de la Nación, presentó escrito ante esta Corporación para solicitar la **exequibilidad** de las normas acusadas. Lo anterior, por cuanto al tratarse de bienes inmuebles expropiados, tal como lo ha señalado la Corte Constitucional, no existe un daño antijurídico imputable a la entidad estatal, presupuesto necesario para configurarse responsabilidad del Estado. Esto, ya que no se puede considerar como un daño que los administrados no están en la obligación de soportar bajo el presupuesto del artículo 58 de la Constitución Colombiana.

Se ha establecido en numerosas ocasiones que el derecho a la propiedad no es absoluto sino que tiene una función social que implica posibles intervenciones estatales para el interés general como el mejoramiento económico de sectores marginados y la solución de conflictos que afectan a la sociedad. De esta manera, el daño resultado de la expropiación debe ser soportado por el administrado sin esto significar que no es resarcido al tener derecho a una indemnización previa que

---

<sup>11</sup> Folio No. 127

comprende el valor del bien y de los perjuicios ocasionados a raíz de la transferencia de propiedad al Estado.

Además, una interpretación sistemática de la normatividad aplicable permite concluir que los derechos a la indemnización que puedan tener terceros poseedores, en específico las acciones para su ejercicio, pueden ser dirigidas tanto a los titulares inscritos en el folio de matrícula como a las entidades adquirentes. Adiciona que *“no es cierto que con la figura del saneamiento automático por expropiación, como lo afirma el accionante, se pretenda eximir de la responsabilidad (...) Es más los terceros que aparezcan luego de terminado el proceso podrán no solamente iniciar acciones indemnizatorias contra los poseedores indemnizados, sino que también podrán solicitar a la entidad adquirente el reconocimiento de lo que les corresponda”*.<sup>12</sup>

Por consiguiente, alega la vista fiscal que, no se puede predicar que existe vulneración alguna al acceso a la justicia toda vez que se pueden interponer acciones y recursos para que terceros puedan acceder a una indemnización si les asiste el derecho, como lo establece el artículo 4 del Decreto 737 de 2014. Lo anterior encuentra sustento normativo en los recursos judiciales dispuestos en el artículo 28 de la Ley 1682 de 2013 y el numeral 11 del artículo 399 del Código General del Proceso, que permite iniciar incidente para reclamar indemnización, para procesos judiciales, así como administrativos establecidos en el artículo 71 de la Ley 338 de 1997 que faculta la interposición de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

## **VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS**

### **1. Competencia**

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en virtud del artículo 241 numeral 4° de la Carta.

### **2. Planteamiento del caso y aptitud de la demanda**

#### **2.1. Planteamiento del caso**

La demanda solicita que la Corte Constitucional declare la inconstitucional de las expresiones *“diferentes a la entidad pública adquirente”*, contenidas en el artículo 21 de la Ley 1682 de 2013 y el artículo 245 de la Ley 1450 de 2011, los cuales establecen a favor de

---

<sup>12</sup> Folio No. 157

entidades públicas la figura del saneamiento automático de aquellos bienes inmuebles que, por razones de utilidad pública, han sido adquiridos por tales entidades; medida que como está dispuesta en las normas impugnadas, considera el accionante vulnera la Carta Política en sus artículos 90 (responsabilidad patrimonial del Estado y derecho de repetición), 58 (derecho a la propiedad privada), y 229 (acceso a la administración de justicia), al establecer una limitación indemnizatoria arbitraria a favor del Estado.

En su primer cargo, el actor sostiene que las disposiciones demandadas, desconocen la cláusula general de responsabilidad del Estado contenida en el artículo 90 de la Constitución, toda vez que se impide que la entidad pública responda en el eventual caso en que le sean atribuibles conductas irregulares o arbitrarias en el proceso de adquisición o incluso con posterioridad a él, que le causen un daño antijurídico a un tercero que tenga derechos sobre el inmueble objeto de saneamiento.

En la misma línea, se alega en la demanda que las normas parcialmente acusadas no permiten que quien considere que sus derechos han sido vulnerados por la actuación de la entidad pública, puedan si quiera iniciar una acción indemnizatoria ante el juez contencioso administrativo en contra del Estado, que estudie si realmente es la entidad la responsable del perjuicio causado y establezca en caso afirmativo la correspondiente reparación, debido a que -estima el accionante- las normas cuestionadas prohíben el ejercicio de esa acción contra la entidad adquirente, tornándola exclusivamente procedente en contra de los titulares inscritos.

Con respecto al segundo cargo, en el texto de la acción de inconstitucionalidad se alega la vulneración del derecho a la propiedad privada contenido en el artículo 58 Superior, debido a que el accionante considera que el saneamiento automático a favor de entidades públicas, de cualquier vicio relativo a la titulación y tradición de bienes inmuebles adquiridos por estas por motivos de utilidad pública e interés social, podría cercenar los derechos de terceras personas sobre el inmueble adquirido sin otorgarle ninguna compensación, desconociendo con ello la obligación de indemnización previa dispuesta en la citada norma Superior.

Entiende el accionante que la pérdida de un derecho de quien se considera justo titular del mismo a causa de la adquisición por parte de una entidad del inmueble presuntamente de su propiedad, implica a la luz de la figura del saneamiento automático una limitación a la posibilidad de solicitar la reparación del daño causado por el desconocimiento del

antes mencionado derecho, como consecuencia de la prohibición de dirigir la acción indemnizatoria contra la entidad adquirente.

Finalmente, como argumentos que justifican su tercer cargo de inconstitucionalidad, la demanda plantea la contradicción de las normas impugnadas al derecho de acceso a la administración de justicia contenido en el artículo 229 de la Carta Política, toda vez que entiende que una prohibición que evite que las acciones indemnizatorias se dirijan contra la entidad adquirente contradice dicho parámetro de control constitucional, pues ni siquiera permite entrar a resolver si efectivamente el Estado es responsable o no de un daño antijurídico, ya que de plano cierra cualquier posibilidad de reclamación.

## **2.2. Aptitud de la demanda**

El artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 consigna los requisitos que debe contener toda demanda de inconstitucionalidad, uno de los cuales es el registrado en el numeral tercero de la citada disposición, a saber: *el señalamiento de las razones por las cuales las normas constitucionales invocadas se estiman violadas*. La Corte Constitucional se ha pronunciado de manera reiterada sobre esta exigencia, en el sentido de advertir que, si bien es cierto la acción pública de inconstitucionalidad no está sometida a mayores rigorismos y debe prevalecer la informalidad<sup>13</sup>, deben existir requisitos y contenidos mínimos que permitan a este Tribunal la realización satisfactoria del estudio de constitucionalidad, es decir, el líbello acusatorio *debe ser susceptible de generar una verdadera controversia constitucional*.

La Corte ha sistematizado las exigencias materiales que debe cumplir la demanda y ha señalado que, sin caer en formalismos técnicos, incompatibles con la naturaleza popular y ciudadana de la acción de inconstitucionalidad, los cargos formulados por el demandante deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes<sup>14</sup>. Esto significa que la acusación debe ser suficientemente comprensible (clara) y recaer verdaderamente sobre el contenido de la disposición acusada (cierta). Además el actor debe mostrar cómo la disposición vulnera la Carta (especificidad), con argumentos que sean de naturaleza constitucional, y no legales ni puramente doctrinarios ni referidos a situaciones puramente individuales (pertinencia). Finalmente, la acusación debe no sólo estar formulada en forma completa sino que debe ser capaz de suscitar una

---

<sup>13</sup> Cfr. Corte Constitucional, Auto del 29 de julio de 1997, expediente D-1718.

<sup>14</sup> Ver, entre otras, las sentencias C-1052 de 2001 y C-1256 de 2001.

mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma impugnada (suficiencia).

La demanda de la referencia cumple con los requisitos establecidos por el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, como se demuestra a continuación:

- a) Los cargos son ciertos, pues efectivamente la expresión “(...) *diferentes a la entidad pública adquirente*”, contenida en el artículo 21 de la Ley 1682 de 2013 y el artículo 245 de la Ley 1450 de 2011, impide, como consecuencia del saneamiento automático, la presentación de acciones indemnizatorias por vicios relativos a la titulación y tradición de inmuebles adquiridos por razones de interés social y utilidad, en contra del entidades públicas.
- b) Son claros, ya que el accionante explica de manera detallada los argumentos por los cuales considera que la expresión contenida en las normas impugnadas, genera una vulneración a la cláusula general de responsabilidad del Estado (artículo 90 de la Constitución), al derecho a la propiedad privada (artículo 58) y al acceso a la administración de justicia (artículo 229).
- c) Son pertinentes, pues el problema jurídico planteado sobre la imposibilidad de presentar acciones indemnizatorias en contra de una entidad que haya adquirido un inmuebles por razones de interés social o utilidad pública, tiene clara relevancia constitucional, y estrecha relación con lo dispuesto en el derecho a la propiedad consignado en el artículo 58 de la Carta Política.
- d) Son suficientes, ya que la demanda señala ampliamente las razones por las cuales el accionante considera que la expresión “(...) *diferentes a la entidad pública adquirente*” contenida en las normas impugnadas, genera una contradicción a lo consagrado en los artículos 90, 58 y 229 de la Constitución.
- e) Son específicos, pues se formula un cargo concreto relacionado con las disposiciones que se acusan.

### **2.3. Vigencia**

La Ley 1753 de 2015 “*por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "todos por un nuevo país"*”, que entró en vigor el día 9 de junio de la presente anualidad, en su artículo 267 dispuso derogatorias expresas de varias disposiciones, entre las cuales no se encuentra el artículo 245 de la Ley 1450 de 2011 objeto de la demanda.

Adicionalmente, el nuevo plan de desarrollo estableció que con el fin de dar continuidad a los planes, programas y proyectos de mediano y largo plazo contenidos en la Ley 1450 de 2011 que no hubiesen sido objeto de derogatoria expresa, estos continuarán vigentes hasta tanto no sean derogados o modificados por una norma posterior.

De acuerdo con lo anterior, el aparte del artículo 245 de la Ley 1450 de 2011 sigue vigente y, por tanto, es objeto de control por parte de esta Corporación.

#### **2.4. Integración de la Unidad Normativa**

Según lo previsto en el inciso 3° del artículo 6° del Decreto 2067 de 1991, la Corte puede integrar la unidad normativa<sup>15</sup>, con el objeto de buscar evitar, que proferido un pronunciamiento parcial, se genere incertidumbre acerca del contenido armónico e integrado de la disposición legal objeto de análisis.<sup>16</sup>

La jurisprudencia ha señalado que la integración de la unidad normativa procede en los siguientes eventos: *“(i) cuando un ciudadano demanda una disposición que, individualmente, no tiene un contenido deóntico claro o unívoco, de manera que, para entenderla y aplicarla, resulta absolutamente imprescindible integrar su contenido normativo con el de otra disposición que no fue acusada; (ii) en aquellos casos en los cuales la disposición cuestionada se encuentra reproducida en otras normas del ordenamiento que no fueron demandadas, con el propósito de evitar que un fallo de inexecutable resulte inocuo; (iii) cuando la norma demandada se encuentra intrínsecamente relacionada con otra disposición que, a primera vista, presenta serias dudas de constitucionalidad”*.<sup>17</sup>

La aplicación de esta figura es excepcional por cuanto implica un control oficioso del ordenamiento jurídico, en la medida que el juicio de validez recae sobre disposiciones que no fueron expresamente demandadas. Así mismo, restringe el carácter participativo de las acciones de inconstitucionalidad, en cuanto los intervinientes en el proceso no tienen la oportunidad de pronunciarse sobre los preceptos con los que se

---

<sup>15</sup> Sentencia C-761 de 2009.

<sup>16</sup> Sentencias C-560 de 1997, C-381 de 2005, C-1032 de 2006, C-544 de 2007, C-409 de 2009, y C-055 de 2010.

<sup>17</sup> Sentencias C-539 de 1999, C-055 de 2010, C-553 de 2010, C-879 de 2011, C-889 de 2012, C-1017 de 2012 y C-814 de 2014.

conformó la unidad y no fueron demandados. Por tal razón, la interpretación de las causales anteriores debe ser restrictiva.<sup>18</sup>

Sin embargo, la Sala Plena considera que en este caso se configura la **segunda causal para la aplicación de la integración de la unidad normativa**, ya que la expresión “*diferentes a la entidad pública adquirente*”, se encuentra reproducida en el artículo 156 de la Ley 1753 de 2015 *Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*, promulgada el 9 de junio de 2015, norma que además, posee el mismo contenido deóntico que las dos disposiciones demandadas en el caso *sub examine*, como se expone a continuación:

*“Artículo 156. Saneamiento por motivos de utilidad pública. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 245° de la Ley 1450 de 2011, la adquisición de inmuebles realizada por entidades públicas con ocasión de la ejecución de proyectos de utilidad pública e interés social en lo que atañe al Fondo Adaptación, gozará en favor de la entidad que los adquiere del saneamiento automático respecto de cualquier vicio de forma o de fondo, medidas cautelares, gravámenes que afecten la libre disposición del derecho de propiedad y, en general, de cualquier vicio relativo a su titulación y tradición, incluso los que surjan con posterioridad al proceso de adquisición, sin perjuicio de las acciones indemnizatorias que por cualquier causa puedan dirigirse contra los titulares inscritos en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria, **diferentes a la entidad pública adquirente**. El saneamiento automático será invocado por la entidad adquirente en el título de tradición del dominio y será objeto de registro en el folio de matrícula correspondiente. (...)”*.

Por lo anterior la Corte Constitucional estudiará la constitucionalidad de la expresión “*diferentes a la entidad pública adquirente*”, contenida en el artículo 156 de la Ley 1753 de 2015, con el fin de garantizar los efectos

---

<sup>18</sup> Sobre el carácter excepcional de la conformación de la unidad normativa: Ver, Sentencia C-595 de 2010. En ese caso, se demandó la inconstitucionalidad del párrafo del Artículo 1 de la Ley 1393 de 2009, que establece una presunción de culpa o dolo en material ambiental por las infracciones a la legislación en esta material. Pese a que varios de los intervinientes solicitaron la integración normativa con disposiciones legales con un contenido similar, con fundamento en el carácter excepcional de la figura, la Corte negó la petición, argumentando que la norma cuestionada constituía un enunciado completo e independiente cuyo contenido podía determinarse por sí solo, que aunque algunas de sus expresiones se encontraban reproducidas en otros preceptos no demandados, se referían a hipótesis fácticas distintas, y que la mera similitud no hacía imperiosa la integración. Concluyó la Corte en esa oportunidad que: “*no procede la integración de la unidad normativa y, por lo tanto, el examen de constitucionalidad habrá de recaer exclusivamente sobre el contenido normativo demandado y bajo el cargo formulado*”.

jurídicos de esta Sentencia, teniendo en cuenta que entre la mencionada disposición y las dos demandadas, existe una identidad exegética, un mismo contenido material y una conexidad temática que así lo justifican.

### **3. Problema jurídico y alcance de los cargos**

Las normas demandadas plantean la aplicación del saneamiento automático de los bienes inmuebles adquiridos por motivos de utilidad pública e interés social, por parte de entidades del Estado. Bajo dicha figura, los vicios relacionados con su titulación y tradición, incluso los que surjan con posterioridad a la adquisición, serán saneados, *“sin perjuicio de las acciones indemnizatorias que por cualquier causa puedan dirigirse contra los titulares inscritos en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria, diferentes a la entidad pública adquirente”*, según lo preceptúa la parte final del artículo 21 de la Ley 1682 de 2013, consignado de idéntica forma en el artículo 156 de la Ley 1753 de 2015, con el que la Corte decidió hacer integración de la Unidad Normativa, y formalmente diferente aunque con el mismo sentido material, por el artículo 245 de la Ley 1450 de 2011, también impugnado alegando unidad de materia, de acuerdo con el cual *“[d]ichos vicios originan por ministerio de la ley meras acciones indemnizatorias que podrán dirigirse contra cualquiera de los titulares inscritos en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria diferentes a la entidad pública adquirente”*.

El accionante, alega que las disposiciones impugnadas vulneran la cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado contenida en el artículo 90 Superior, el derecho a la propiedad privada consignado en el artículo 58 de la Carta y el artículo 229 de la Constitución que establece el derecho de acceso a la administración de justicia, toda vez que –según él– instituyen una limitación arbitraria a la acción indemnizatoria, favoreciendo a entidades del Estado que puedan llegar a ser responsables de cometer un error en el proceso de adquisición de inmuebles por razones de utilidad pública o interés social, que tenga la identidad suficiente para viciar la titulación o tradición del bien adquirido en perjuicio de terceros, quienes de acuerdo con la norma, se encuentran imposibilitados de actuar en contra de la entidad pública adquirente.

Así, corresponderá a la Corte Constitucional establecer si la expresión *“(…) diferentes a la entidad pública adquirente”*, contenida en los artículos 21 de la Ley 1682 de 2013; 245 de la Ley 1450 de 2011 y 156 de la Ley 1753 de 2015, vulnera los parámetros constitucionales de control desarrollados en los artículos 58, 90 y 229 de la Carta Política.

Lo anterior, en virtud que el segmento normativo demandado establece a favor del Estado el saneamiento automático de cualquier vicio relativo a la titulación y tradición de inmuebles adquiridos por motivos de utilidad pública o interés social, prohibiendo la posibilidad de que acciones indemnizatorias se dirijan contra la entidad adquirente, sin perjuicio de que sí las puedan interponer por cualquier causa en contra de otros titulares inscritos en el folio de matrícula.

#### **4. La Responsabilidad Patrimonial del Estado como parámetro de control constitucional**

Como ha sido reconocido por el Tribunal Constitucional colombiano<sup>19</sup>, la institución de la responsabilidad patrimonial del Estado fue, hasta la Carta Política del 91, un desarrollo primordialmente jurisprudencial, que surgió como reacción a la concepción imperante en nuestro país hasta finales del Siglo XIX que consideraba que el Estado, en su calidad de persona jurídica, no podía ser declarado responsable en virtud de la aplicación del principio de soberanía.

Para ilustrar el mencionado sentido de irresponsabilidad –jurisdiccional– del Estado, prevalente en la época, resulta muy apropiada la referencia hecha en la Sentencia C-832 de 2001 de la frase del Profesor y Consejero de Estado Francés Edouard Laferrière, publicada en su tratado de 1887 sobre jurisdicción administrativa y recursos contenciosos: “*Le propre de la souveraineté est de s'imposer à tous sans qu'on puisse réclamer d'elle aucune compensation*” –lo propio de la soberanía es que se nos imponga a todos sin que podamos reclamar de ella alguna compensación-. Idea que, a pesar de ser incluida en el trabajo académico, posterior en el tiempo, del Profesor Laferrière, venía siendo cuestionada por el derecho administrativo francés, desde la sentencia que dio origen a *l'arrêt Blanco* en 1873 y que estableció la institución de la responsabilidad de los poderes públicos.

En Colombia, como ha sido expuesto en providencias anteriores de esta Corporación<sup>20</sup>, los principales desarrollos en materia de responsabilidad patrimonial del Estado se llevaron a cabo inicialmente por la Corte Suprema de Justicia y posteriormente por el Consejo de Estado, utilizando como fuentes el modelo de responsabilidad planteado para las relaciones privadas en el Código de Civil y los principios propios del Estado de Derecho. Así, por primera vez en una decisión del 22 de octubre de 1896, la Corte Suprema consideró que: “*a pesar de que las*

---

<sup>19</sup> Ver Sentencias C-832 de 2001, C-644 de 2011 y C-957 de 2014.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

*entidades estatales sean personas jurídicas y, por tanto, irresponsables penalmente por los daños que ocasionaran a los ciudadanos, si se encontraban obligadas objetivamente a las reparaciones civiles por los perjuicios que resultaren de una conducta punible imputable a los funcionarios públicos”.*<sup>21</sup>

Posteriormente, alcanzó cierto valor normativo sólo a partir de la expedición de la Ley 167 de 1941, en la que se le otorgó competencia al Consejo de Estado para conocer de las acciones reparatorias por daños antijurídicos atribuibles a las entidades públicas<sup>22</sup>. El ejercicio de esa función, se estructuró sobre la base de un sistema de responsabilidad objetiva y directa, fundada en el principio general *nemine laedere*, el cual le imponía a toda persona natural o jurídica, pública o privada, el deber de responder por los perjuicios que se generen a otro; en el caso particular del Estado, surgido como consecuencia de la denominada falla en el servicio.<sup>23</sup>

Fue hasta la expedición de la Constitución de 1991, que la Responsabilidad Patrimonial del Estado adquirió el carácter de valor constitucional incorporando en el texto de la Carta Política el artículo 90 que recogía los desarrollos realizados en la jurisprudencia de la Corte Suprema y del Consejo de Estado, en el marco de un contexto normativo que hasta ese momento, no tenía un régimen propio que estableciera la responsabilidad de la administración pública.

El mencionado principio constitucional que servirá en el caso *sub examine* como parámetro de control del ordenamiento jurídico, dispone que: “*Artículo 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. // En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste*”.

Del contenido del artículo 90, la Corte ha extraído dos premisas jurídicas distintas, aunque poseedoras de una lógica dependencia instrumental: la primera hace referencia a la responsabilidad patrimonial del Estado, y el deber de responder por el daño antijurídico que le sea imputable, el cual puede ser igualmente generado por la acción o la omisión de las autoridades públicas; y la segunda, referida a la responsabilidad del

---

<sup>21</sup> Gaceta Judicial, Tomo XIV, N° 685, pág.56. Referenciada en la Sentencia C-644 de 2011.

<sup>22</sup> Sentencias C-428 de 2002 y C-619 de 2002.

<sup>23</sup> Ver, Sentencia C-619 de 2002.

servidor público por el daño antijurídico causado con su conducta dolosa o gravemente culposa como agente estatal, y al deber del Estado de repetir en su contra.<sup>24</sup>

En razón a los elementos de los cargos sometidos a consideración de la Sala Plena, esta Corporación se enfocará en esta oportunidad en el análisis del primero de los elementos mencionados, el cual se materializa en la *cláusula general de responsabilidad patrimonial y en el deber de resarcir el daño antijurídico*. Así, resulta pertinente resaltar la importancia de la obligación de reparar los perjuicios causados por la acción u omisión del Estado, la cual ha sido considerada como uno de los principios fundantes sobre los cuales reposa el Estado de Derecho. Al respecto ha afirmado la Corte:

*“El Estado de Derecho se funda en dos grandes axiomas: El principio de legalidad y la responsabilidad patrimonial del Estado. La garantía de los derechos y libertades de los ciudadanos no se preserva solamente con la exigencia a las autoridades públicas que en sus actuaciones se sujeten a la ley sino que también es esencial que si el Estado en ejercicio de sus poderes de intervención causa un daño antijurídico o lesión lo repare íntegramente. Al ciudadano cuando acude a la jurisdicción de lo contencioso administrativo en demanda de justicia, no le interesa tanto obtener una declaración de nulidad de un acto administrativo como si la imposición de una condena al Estado para que se le indemnice integralmente una lesión o daño antijurídico”*. (Negrilla fuera del texto original).

En el mismo sentido, la Corte Constitucional ha considerado que la posibilidad que tienen los asociados de reclamar por las vías judiciales o administrativas la responsabilidad contractual o extracontractual del Estado, se erige en nuestro entramado normativo como una *“garantía constitucional de las personas frente a los daños antijurídicos que puedan causar los distintos órganos estatales en el ejercicio de los poderes de gestión e intervención”*.<sup>25</sup> Es decir que, la responsabilidad patrimonial del Estado, debe ser entendida como una garantía/principio que busca proteger a los ciudadanos del ejercicio arbitrario del poder público, esencial para la convalidación de nuestro Estado Social de Derecho. En esa línea se pronunció en sus inicios esta Corporación, en la Sentencia C-333 de 1996 en los siguientes términos:

---

<sup>24</sup> Sentencia C-778 de 2003, reiterada en la Sentencia C-957 de 2014.

<sup>25</sup> Sentencia C-619 de 2002

*“Desde el punto de vista sistemático, la Corte considera que esta acepción del daño antijurídico como fundamento del deber de reparación del Estado armoniza plenamente con los principios y valores propios del Estado Social de Derecho (CP art. 1º), pues al propio Estado corresponde la salvaguarda de los derechos y libertades de los particulares frente a la actividad de la administración. Así, la responsabilidad patrimonial del Estado se presenta entonces como un mecanismo de protección de los administrados frente al aumento de la actividad del poder público, el cual puede ocasionar daños, que son resultado normal y legítimo de la propia actividad pública, al margen de cualquier conducta culposa o ilícita de las autoridades, por lo cual se requiere una mayor garantía jurídica a la órbita patrimonial de los particulares. Por ello el actual régimen constitucional establece entonces la obligación jurídica a cargo del Estado de responder por los perjuicios antijurídicos que hayan sido cometidos por la acción u omisión de las autoridades públicas, lo cual implica que una vez causado el perjuicio antijurídico y éste sea imputable al Estado, se origina un traslado patrimonial del Estado al patrimonio de la víctima por medio del deber de indemnización”.*

#### **4.1. El contenido y alcance la Cláusula General de Responsabilidad Patrimonial del Estado**

La Jurisprudencia de este Tribunal así como la Administrativa<sup>26</sup>, han sostenido en varias oportunidades que el inciso primero del artículo 90 superior, consagra una *cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado*. Ello supone que lo señalado en la citada disposición constitucional, incluye una garantía a la luz de la cual, *"todos los daños antijurídicos causados por las actuaciones y abstenciones de los entes públicos"*,<sup>27</sup> deben ser objeto de responsabilidad patrimonial.

La cualificación de la mencionada cláusula como general, se deriva del hecho de que ella aplica a los distintos regímenes de responsabilidad, sin importar si su naturaleza es contractual o extracontractual, toda vez que todos ellos (los distintos regímenes) se encuentran englobados en el concepto central de daño antijurídico.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera Sub Sección A, Consejera Ponente: Olga Melida Valle de la Hoz, 28 de enero de 2015, Radicación número: 41001-23-31-000-1994-07881-01 (30623). Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera Sub Sección A. Consejera Ponente (E): Gladys Agudelo Ordoñez, 21 de febrero de 2011. Radicación número: 73001-23-31-000-1998-00842-01(16484)

<sup>27</sup> Sentencias C-892 de 2001 y C-957 de 2014.

<sup>28</sup> Sentencia C-333 de 1996.

Igualmente, su generalidad también permite concluir que hace referencia a todas las autoridades públicas sin importar su nivel de vinculación o la rama del poder público a la que pertenecen, pues se trata de una responsabilidad integral y de carácter institucional del Estado.<sup>29</sup>

En cuanto a los requisitos que se deben cumplir para que se configure la responsabilidad patrimonial del Estado, a la luz de lo establecido en el artículo 90 Superior, no existe un acuerdo que permita consolidar la Jurisprudencia de la Corte, ya que algunas de sus decisiones, al igual que en las del Consejo de Estado, alegan que se deben presentar dos requisitos, otras que se deben presentar tres. Al respecto y con el fin de zanjar la discusión, la antes citada sentencia C-957 de 2014 afirmó:

*“Para la Sala, independientemente de si se alegan dos o tres requisitos derivados del artículo 90 superior, -que vistos en conjunto incluyen en ambos casos las exigencias propias de esa disposición constitucional pero que se presentan de manera diferente,- la determinación de la responsabilidad patrimonial del Estado requiere para su demostración básicamente: la existencia de un daño antijurídico, causado por la acción o la omisión de las autoridades públicas, que le sea imputable al estado, y donde exista una relación de causalidad entre el daño antijurídico y la acción u omisión del ente público, que es de la que se desprende la imputabilidad estatal”.*

Finalmente, la jurisprudencia constitucional le ha reconocido a la Cláusula General de Responsabilidad Patrimonial del Estado, un carácter imperativo (sin que esto quiera decir en ningún momento que se trata de una norma de *ius cogens*) a la luz del cual, el artículo 90 de la Carta:

*“(...) ordena al Estado responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables<sup>30</sup>, concediendo paralelamente a los asociados, la protección a sus derechos y la garantía de una eventual indemnización, ante daños antijurídicos que pueda generarle el Estado. La jurisprudencia de esta Corporación ha reconocido esta garantía, al sostener que: //*

---

<sup>29</sup> Ver, Sentencia C-484 de 2002: “Es claro, entonces, que el sujeto de la imputación de responsabilidad es el Estado, vale decir que no hay responsabilidad subjetiva del servidor público de manera directa con la víctima de su acción u omisión, sino una responsabilidad de carácter institucional que abarca no sólo el ejercicio de la función administrativa, sino todas las actuaciones de todas las autoridades públicas sin importar la rama del poder público a que pertenezcan, lo mismo que cuando se trate de otros órganos autónomos e independientes creados por la Constitución o la ley para el cumplimiento de las demás funciones del Estado”.

<sup>30</sup> Sentencia C-333 de 1996.

*“(…) el actual régimen constitucional establece la obligación jurídica a cargo del Estado de responder por los perjuicios antijurídicos que hayan sido cometidos por la acción u omisión de las autoridades públicas, lo cual implica que una vez causado el perjuicio antijurídico y que éste le sea imputable al Estado, se origina un traslado patrimonial del Estado al patrimonio de la víctima por medio del deber de indemnización<sup>31</sup>”.*<sup>32</sup>

## **4.2. El concepto de daño antijurídico**

Tratándose del concepto de daño antijurídico, la jurisprudencia constitucional lo ha reconocido como una noción constitucional indeterminada en la Carta, que debe ser llenada a través de un ejercicio hermenéutico. En la Sentencia C-333 de 1996, se llevó a cabo un análisis histórico que remitió los orígenes del concepto como elemento fundamental del régimen de responsabilidad al constitucionalismo español. Al respecto concluyó la providencia:

*“Así, desde el punto de vista histórico, en los antecedentes de la Asamblea Nacional Constituyente se observa la intención de plasmar en la normatividad constitucional esta noción de daño antijurídico, que es tomado a su vez del artículo 106 de la Constitución española que consagra la responsabilidad patrimonial del Estado en los siguientes términos: || **“Los particulares, en los términos establecidos por la Ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.** || Nótese que el sistema español consagra un sistema de responsabilidad patrimonial del Estado que no representa un mecanismo sancionatorio: la indemnización no es una pena que deba sufrir el agente del daño en razón de su culpa, sino que es un dispositivo que se funda en la posición de la víctima pues se busca garantizar que el menoscabo del orden patrimonial o extrapatrimonial que ésta haya sufrido sea adecuadamente reparado”. (Negrilla fuera del texto original).*

La Corte Constitucional, ha entendido el daño antijurídico como aquél que sufre la víctima sin tener el deber jurídico de soportarlo,

---

<sup>31</sup> *Ibídem.*

<sup>32</sup> Sentencia C-957 de 2014.

constituyéndose así en un perjuicio injusto a su patrimonio.<sup>33</sup> Por su parte, la jurisprudencia contencioso administrativa lo ha descrito como: “*la lesión de un interés legítimo, patrimonial o extrapatrimonial, que la víctima no está en la obligación de soportar*”.<sup>34</sup>

Bajo esta definición, considera la Sala oportuno aclarar, como lo ha hecho en otras ocasiones, que la antijuridicidad del daño no corresponde a la ilicitud del acto realizado por el agente u órgano del Estado o quien actúe como tal, pues esa actuación puede serlo o por el contrario ser perfectamente lícita y de igual forma generar un daño antijurídico. La antijuridicidad, se predica del carácter insoportable que tiene para la víctima el perjuicio sufrido y por lo que incluso, teniendo como fuente una actividad lícita, constituye una responsabilidad del Estado llevar a cabo la adecuada reparación como consecuencia de la afectación patrimonial que se ha presentado.

A la luz del análisis realizado, concluye la Corte que el principio de responsabilidad patrimonial del Estado, deriva en la construcción de una *cláusula general* bajo la cual el Estado debe responder por todos los daños antijurídicos –piedra angular del sistema- generados por las acciones u omisiones de quienes ejerzan el poder público. Dicha Cláusula General de Responsabilidad del Estado es una garantía constitucional que busca proteger y garantizar los derechos de todos los administrados, y se constituye como un valor democrático que soporta nuestro Estado Social de Derecho.

Por lo anterior, desconocer o simplemente modificar la mencionada garantía constitucional, resulta contrario a lo dispuesto por la Norma de Normas, como lo manifestó inicialmente la Corte en la Sentencia C-043 de 2004 y fue reiterado recientemente por esta Sala Plena en la C-957 de 2014:

*“(...) La superioridad jerárquica de las normas constitucionales [consagrada en el artículo 90], impide al Legislador diseñar un sistema de responsabilidad subjetiva para el resarcimiento de los daños antijurídicos que son producto de tales relaciones sustanciales o materiales que se dan entre los entes públicos y los administrados. La responsabilidad objetiva en el terreno de esas relaciones sustanciales es un imperativo constitucional, no sólo por la norma expresa que así lo define, sino también porque*

---

<sup>33</sup> Sentencias C-965 de 2003, C-892 de 2001 y C-333 de 1996.

<sup>34</sup> Consejo de Estado. Sentencia del 13 de julio de 1993. Citada por la sentencia C- 043 de 2004. Cita de la Sentencia C-957 de 2014.

*los principios y valores que fundamentan la construcción del Estado según la cláusula social, así lo exigen*". (Negrilla fuera del texto original).

## **5. El contenido del derecho a la propiedad privada y sus límites**

Como consecuencia del reconocimiento de nuestro país como un Estado Social de Derecho, la Carta Política estableció dentro de sus fines, el que las autoridades de la República estuviesen "*(...) instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares*".<sup>35</sup> (Negrilla fuera del texto original).

En cumplimiento de esa función propia del Estado Social, la Norma de Normas reconoce en su artículo 58 el derecho constitucional a la propiedad privada, disponiendo que:

*"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. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultare en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.*

*La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.*

*El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.*

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

Esta Corporación ha reiterado en numerosas oportunidades la naturaleza de la propiedad privada como un derecho subjetivo propio de los

---

<sup>35</sup> Constitución Política de Colombia de 1991, artículo 2.

regímenes liberales, consagrado en el artículo 58 de la Constitución Política. De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte, este texto constitucional contiene seis principios que delimitan el contenido del derecho:

*“i) la garantía a la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles; ii) la protección y promoción de formas asociativas y solidarias de propiedad; iii) el reconocimiento del carácter limitable de la propiedad; iv) las condiciones de prevalencia del interés público o social sobre el interés privado; v) el señalamiento de su función social y ecológica; y, vi) las modalidades y los requisitos de la expropiación”*.<sup>36</sup>

La naturaleza del derecho a la propiedad privada en Colombia tiene intrínsecamente ligada una función social, en virtud de la cual ha establecido la jurisprudencia constitucional que:

*“La propia Constitución señala que la propiedad privada debe cumplir una función social que implica obligaciones. Indica igualmente, la procedencia de la expropiación (Arts. 58 y 59), la promoción estatal del acceso a la propiedad (Art.60), la protección de la propiedad intelectual (Art. 61), la imposibilidad de variar el destino de las donaciones (Art. 62), la inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad de los bienes de uso público (Art. 63) y la promoción del acceso progresivo a la propiedad de la tierra (Art. 64).*

*Es de resaltar, que de manera específica, la norma superior indica que por sentencia judicial se puede declarar la extinción del dominio sobre bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del tesoro público o con grave deterioro de la moral social. La misma norma y de manera expresa, prohíbe como pena la confiscación.”*<sup>37</sup>

De igual manera, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, instrumento internacional que hace parte del bloque constitucional y que por ende prevalece en el orden interno a la luz de lo previsto en el artículo 93 Superior, también reconoce en su artículo 21 el derecho a la propiedad privada en los siguientes términos:

---

<sup>36</sup> Sentencia T-454 de 2012. Véase también sentencias C-227 de 2011, C-147 de 1997, C-589 de 1995, C-006 de 1993, C-428 de 1994, C-216 de 1993.

<sup>37</sup> Sentencia C- 133 de 2009.

## **“Artículo 21. Derecho a la Propiedad Privada**

1. *Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.*
2. *Ninguna 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.*
3. *Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley”.*

En cuanto al concepto de la propiedad, también llamada dominio, encontramos que este se encuentra definido en la ley civil cómo: “*el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella, no siendo contra ley o contra derecho ajeno*”.<sup>38</sup> La Jurisprudencia Constitucional, por su parte, le ha reconocido una serie atribuciones o elementos, unas características y unos modos para su adquisición.

Frente a sus atribuciones o elementos, consideró esta Corporación que las mismas se han mantenido incólumes desde el Derecho Romano “*(...) se resumen en los actos materiales y jurídicos que permiten a su titular el aprovechamiento de su derecho, en concreto, a través de los beneficios del uso, el fruto y la disposición. En cuanto al primero, reconocido como el ius utendi, se limita a consagrar la facultad que le asiste al propietario de servirse de la cosa y de aprovecharse de los servicios que pueda rendir. Por su parte, el segundo, que recibe el nombre de ius fruendi o fructus, se manifiesta en la posibilidad del dueño de recoger todos los productos que acceden o se derivan de su explotación. Finalmente, el tercero, que se denomina ius abutendi, consiste en el reconocimiento de todas aquellas facultades jurídicas que se pueden realizar por el propietario y que se traducen en actos de disposición o enajenación sobre la titularidad del bien*”.<sup>39</sup>

Igualmente, el Tribunal Constitucional colombiano ha reconocido que al derecho a la propiedad se le atribuyen una serie de características, dentro de las cuales se destacan: “*(i) 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; (ii) Es un derecho exclusivo en la medida en que, por regla general, el propietario puede oponerse a la*

---

<sup>38</sup> Código Civil, artículo 669.

<sup>39</sup> Sentencia C-189 de 2006.

*intromisión de un tercero en su ejercicio; (iii) Es un derecho perpetuo en cuanto dura mientras persista el bien sobre el cual se incorpora el dominio, y además, no se extingue -en principio- por su falta de uso; (iv) Es un derecho autónomo al no depender su existencia de la continuidad de un derecho principal; (v) Es un derecho irrevocable, en el sentido de reconocer 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, y finalmente; (vi) Es un derecho real teniendo en cuenta que se trata de un poder jurídico que se otorga sobre una cosa, con el deber correlativo de ser respetado por todas las personas”.*<sup>40</sup> (Negrilla fuera del texto constitucional).

Con respecto a los modos de adquirir la propiedad, la Corte Constitucional, haciendo un llamado a lo dispuesto en el Código Civil, reconoce que ellos son: *“La ocupación, la accesión, la tradición, la sucesión por causa de muerte y la prescripción”*.<sup>41</sup>

En conclusión, frente al concepto de propiedad privada, esta Corporación ha establecido que se trata de un derecho subjetivo que se tiene sobre una cosa corporal o incorporal, que faculta a su titular para usar, gozar, explotar y disponer de ella, siempre y cuando se respeten sus inherentes funciones sociales y ecológicas, encaminadas al cumplimiento de deberes constitucionales estrechamente vinculados con la noción de Estado Social de Derecho, como son la protección al medio ambiente, la salvaguarda de los derechos ajenos, la promoción de la justicia y la equidad y el interés general prevalente. Así, ha entendido la Corte, que es necesario que el ordenamiento jurídico adopte límites al derecho a la propiedad privada, que permitan la consolidación de los derechos del propietario con las necesidades de la colectividad, enmarcadas en la consecución de las citadas funciones que encuentran su fundamento en la Carta (artículos 1, 2, 58, 59 y 95 num. 1 y 8).<sup>42</sup>

En cuanto al alcance que se le ha dado al derecho a la propiedad privada en los Tribunales Internacionales en materia de Derechos humanos, la Corte Constitucional reseñó en la Sentencia C-364 de 2012:

*“A su turno, la jurisprudencia interamericana ha “(...) desarrollado un concepto amplio de propiedad que abarca, entre otros, el uso y goce de los bienes, definidos como cosas materiales apropiables, así como todo derecho que pueda formar*

---

<sup>40</sup> *Ibídem.*

<sup>41</sup> Sentencia C-133 de 2009, haciendo referencia a lo dispuesto en el artículo 673 del Código Civil.

<sup>42</sup> Sentencias T-427 de 1998, C-189 de 2006 y C-133 de 2009, entre otras.

*parte del patrimonio de una persona. Dicho concepto comprende todos los muebles e inmuebles, los elementos corporales e incorporeales y cualquier otro objeto inmaterial susceptible de valor<sup>43</sup>. (...) **La Corte observa, sin embargo, que el derecho a la propiedad no es un derecho absoluto, pues en el artículo 21.2 de la Convención se establece que para que la privación de los bienes de una persona sea compatible con el derecho a la propiedad debe fundarse en razones de utilidad pública o de interés social, sujetarse al pago de una justa indemnización, limitarse a los casos, practicarse según las formas establecidas por la ley<sup>44</sup> y efectuarse de conformidad con la Convención.**”<sup>45</sup>. (Negrilla fuera del texto original).*

En el mismo sentido se pronunció la Corte Constitucional en la Sentencia C-258 de 2013, al reiterar como lo ha hecho en otras oportunidades, que del contenido normativo constitucional del derecho a la propiedad privada, se desprende que éste no es de naturaleza absoluta y, por el contrario, la misma Carta Política, como se identificó en el concepto desarrollado anteriormente, le impone ciertos límites. Sostuvo la referenciada providencia de esta Corporación:

*“No obstante, aunque con este modelo de Estado [Estado Social de Derecho] desaparecieron como límites a los derechos, la moral cristiana, la tranquilidad pública o el orden público u otros conceptos indeterminados, **ello no significa que se haya establecido que los derechos allí reconocidos sean absolutos o ilimitados.** Por ejemplo, el artículo 58 Superior dispone que la propiedad privada tiene una función social y ecológica, implica obligaciones y debe ceder ante el interés público o social, al punto que es posible que el Estado lleve a cabo expropiaciones por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el Legislador. A su turno, el artículo 59 de la Carta indica que la propiedad privada debe también ceder frente al interés público en caso de guerra, para atender los requerimientos propios del*

---

<sup>43</sup> Cfr. *Caso Palamara Iribarne*, supra nota 48, párr.102; *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa*, supra nota 12, párr. 137; *Caso de la Comunidad Moiwana*, supra nota 99, párr. 129, y *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párr. 144.

<sup>44</sup> Cfr. *Caso Palamara Iribarne*, supra nota 48, párr. 108; *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa*, supra nota 12, párrs. 145 y 148, y *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 128.

<sup>45</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez. Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170. Párr. 174.

*enfrentamiento, lo cual incluye la posibilidad de que la propiedad inmueble sea ocupada temporalmente según las necesidades del conflicto. El artículo 332, por otra parte, señala que la libre iniciativa privada –como derecho- debe ejercerse dentro de los límites del bien común, y habilita al Legislador para que delimite el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación”.*

Del carácter no absoluto que tiene el derecho a la propiedad privada, se desprenden la utilidad pública y el interés social como unos de los límites constitucionales que determinan su alcance, tal y como lo prescribe el inciso 4° del artículo 58 Superior, así como el numeral 2° del artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Con el fin de salvaguardar el núcleo esencial de dicho derecho, la Corte ha sido enfática en identificar los requisitos que, con motivo de la privación de la titularidad del derecho a la propiedad contra la voluntad del titular, deben respetar las autoridades estatales:

*“(…) La Constitución en el mismo artículo 58 indica que **por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, puede presentarse la expropiación la cual debe efectuarse a través de sentencia judicial e indemnización previa. Solamente en los casos que establezca el legislador la expropiación puede adelantarse por vía administrativa, aunque está sujeta a una posterior acción contenciosa administrativa.***

*En este orden de ideas, la privación de la titularidad del derecho de propiedad privada contra la voluntad de su titular, requiere del cumplimiento de los siguientes requisitos:*

*i) **Que existan motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador.***

*ii) **Que exista decisión judicial o administrativa, esta última sujeta a posterior acción contencioso administrativa incluso respecto del precio.***

*La adopción de dicha decisión **presupone que se adelante el procedimiento establecido en la ley, con garantía del derecho fundamental al debido proceso del titular del derecho de propiedad. Dicho procedimiento comprende una etapa previa,***

*lógicamente fallida, de enajenación voluntaria o negociación directa, con base en una oferta por parte de la entidad pública.*

*iii) Que se pague una indemnización previamente al traspaso del derecho de propiedad a la Administración, la cual debe ser justa, de acuerdo con lo previsto en el Num. 21.2 del Art. 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”.*<sup>46</sup>  
(Negrilla fuera del texto original).

Bajo esos requisitos fundados en la Constitución y reconocidos por la jurisprudencia de este Tribunal, considera la Corte en esta oportunidad que la expropiación o cualquier otra forma de adquisición del dominio por parte del Estado debe respetar, en primer lugar, un principio de legalidad que implica que sólo serán expropiables aquellos bienes que sean necesarios para que la administración alcance con ellos un fin de utilidad pública o interés social, previamente determinados en la Ley. En segundo lugar, es necesario que el proceso de adquisición se adelante con atento respeto por las garantías judiciales, buscando el consentimiento del titular del bien y sólo recurriendo a la vía administrativa cuando esto haya sido imposible, sin perjuicio de que exista la posibilidad de recurrir al ejercicio de medios de control contencioso-administrativos frente a cualquier elemento de la decisión que prescribe el derecho del hasta ese momento propietario. En tercer lugar, la expropiación u otra forma de adquisición, sólo podrá ser considerada respetuosa de lo establecido en la Carta, si el traspaso del derecho de dominio del particular a la administración, fue antecedido del pago de una indemnización justa por la pérdida del bien.

De esta forma, la expropiación o adquisición de un bien por razones de utilidad pública e interés social, será acorde con los mandatos constitucionales si respeta los valores fundamentales del Estado Social de Derecho, entre ellos: principio de legalidad, debido proceso, acceso a la justicia y una indemnización justa.

Finalmente, la Corte también ha resaltado la obligación imperativa que tiene la administración de acceder a los bienes necesarios para el desarrollo de sus fines por la vía de la enajenación voluntaria o de expropiación y no por la mera ocupación del mismo. Al respecto consideró esta Corporación que:

*“Las autoridades públicas tienen el deber constitucional de respetar el derecho de propiedad privada sobre toda clase de*

---

<sup>46</sup> Sentencia C-133 de 2009.

*bienes y, por consiguiente, cuando requieran bienes inmuebles para cumplir los fines del Estado consagrados en el Art. 2º de la Constitución deben obrar con sujeción al principio de legalidad y garantizando el derecho al debido proceso contemplado en el Art. 29 ibídem, o sea, deben adquirir el derecho de propiedad sobre ellos en virtud de enajenación voluntaria o de expropiación si aquella no es posible, en las condiciones contempladas en la ley, y no pueden obtenerlos mediante su ocupación por la vía de los hechos.*

*No obstante, cuando el Estado ha ocupado de hecho los inmuebles, con fundamento en lo dispuesto en el Art. 90 de la Constitución debe responder patrimonialmente e indemnizar en forma plena y completa al titular del derecho de propiedad privada, por el daño antijurídico causado, es decir, por el daño que no tenía el deber de soportar.*

*Así mismo, si en tales circunstancias la entidad pública es condenada a pagar la indemnización, es razonable que se ajuste a Derecho, así sea a posteriori, la adquisición del vulnerado derecho de propiedad privada por parte de aquella, pues como efecto del pago ulterior y cierto de la condena por parte del Estado no existe jurídicamente ninguna justificación para que el titular de dicho derecho continúe siéndolo. Si así fuera, se configuraría un enriquecimiento sin causa de este último a costa del Estado, pues aunque en virtud de la ocupación aquella adquirió la posesión del inmueble, la misma no tendría el poder jurídico de disposición del bien, a pesar de haberle sido impuesta la obligación de reparar todo el derecho.”<sup>47</sup> (Negrilla fuera del texto original).*

Cuando la administración incumple su deber de no ocupar bienes por vías de hecho, impone en el particular una carga que no está obligada a soportar, distinto a lo que pasa en los casos de la enajenación voluntaria o de la expropiación en los que en aras del interés social o la utilidad pública esta se hace legítimamente soportable, generándole un daño antijurídico y con él la correlativa responsabilidad del Estado. Esa situación irregular frente al derecho de la propiedad, podrá ser subsanada con el pago de una indemnización plena a favor del titular del derecho de propiedad privada.

---

<sup>47</sup> Sentencia C-864 de 2004.

Así, de presentarse duda frente a la titularidad de dicho bien, la imposibilidad del particular afectado de iniciar la correspondiente acción indemnizatoria en contra de la entidad adquirente del bien, vulneraría el derecho a la propiedad privada, pues además de sufrir un daño antijurídico que generaría la pérdida del derecho de dominio, el Estado no lo compensaría por ello.

## **6. Derecho del acceso a la administración de justicia**

### **6.1. El contenido y alcance del acceso a la administración de justicia como parámetro de control constitucional**

El artículo 229 Superior consagra el derecho a la tutela judicial efectiva, que deriva en la posibilidad de acudir a las autoridades judiciales para buscar la preservación del orden jurídico y la protección o restablecimiento de sus derechos, con base en los procedimientos establecidos, y atendiendo a las garantías fundamentales del ordenamiento. Su protección implica la salvaguarda real y efectiva del acceso a las autoridades, para evitar escenarios de indefensión de los particulares o la imposibilidad de resolver las controversias que surjan entre ellos.<sup>48</sup>

La garantía de acceso a la administración de justicia, no está restringida a la facultad de acudir físicamente ante la Rama Judicial, sino que es necesario comprenderla desde un punto de vista material, entendida también como la posibilidad que tiene toda persona de poner en marcha el aparato judicial y de que la autoridad competente resuelva, de manera oportuna, el asunto que le ha sido planteado, respetando el debido proceso.<sup>49</sup> Las garantías de este derecho implican un deber de contenido material que involucra la posibilidad real y oportuna de obtener justicia a través de las decisiones de las autoridades correspondientes.<sup>50</sup>

El derecho de acceso a la administración de justicia guarda una estrecha relación con el derecho al debido proceso, de manera que se generan garantías en las que se entrelazan elementos de ambos derechos para su

---

<sup>48</sup> Sentencia C-426 de 2002. Ver. Sentencia C-1194 de 2005, Sentencia C-1083 de 2005 en C-437 de 2013. Ver también Sentencia C-037 de 1996.

<sup>49</sup> Sentencia C-426 de 2006, y ver Sentencias de la Corte Constitucional Sentencia C-437 de 2013, T-1177 de 2005, C-662 de 2004, T-240 de 2002, T-597 de 1992; SU-067 de 1993; T-451 de 1993; T-268 de 1996; T-275 de 1994; T-416 de 1994; T-502 de 1997; C-652 de 1997; C-742 de 1999.

<sup>50</sup> Sentencia C-543 de 2011, C-437 de 2011, T-577 de 1998. En el mismo sentido las sentencias T-190 de 1995, T-546 de 1995, T-450 de 1998, C-181 de 2002, T-366 de 2005 y T-753 de 2005.

realización. Dentro de dichas garantías se encuentran las siguientes, que constituye límites materiales al alcance de las facultades del Estado<sup>51</sup>:

- i) El derecho al juez natural, es decir, al juez legalmente competente para adelantar el trámite y adoptar la decisión de fondo respectiva, con carácter definitivo; dicho juez debe ser funcionalmente independiente e imparcial y por ello sólo está sometido al imperio de la ley (Arts. 228 y 230 C. Pol.).
- ii) El derecho a ser juzgado con la plenitud de las formas propias de cada juicio.
- iii) El derecho a la defensa, que consiste en la facultad de pedir y allegar pruebas y controvertir las que se alleguen en su contra, formular peticiones y alegaciones e impugnar las decisiones que se adopten. El ejercicio de este derecho tiene como presupuesto indispensable la publicidad del proceso, mediante las citaciones para obtener comparecencia, los traslados de actos procesales de las partes o de los auxiliares de la justicia, y las notificaciones, comunicaciones y publicaciones de las decisiones adoptadas.
- iv) El derecho a obtener decisiones ceñidas exclusivamente al ordenamiento jurídico, en razón de los principios de legalidad de la función pública y de independencia funcional del juez, con prevalencia del derecho sustancial (Artículos 6º, 121, 123, 228 y 230 C.N.)
- v) El derecho a que las decisiones se adopten en un término razonable, sin dilaciones injustificadas.<sup>52</sup>

Las garantías del debido proceso rigen las actuaciones judiciales y administrativas asegurando la protección de los derechos de los ciudadanos en los procedimientos llevados ante las autoridades.<sup>53</sup> El derecho de acceso a la justicia, se erige como un pilar fundamental en una sociedad democrática en la medida en que se convierte en un medio de defensa para el individuo, frente a intromisiones o abusos indebidos por parte de otros miembros de la sociedad o del Estado. En tal sentido, el sistema judicial se articula como una serie de herramientas para la

---

<sup>51</sup> Sentencias T-416 de 1998, y C-383 de 2000 Ver las Sentencias C-053 de 1993, C-259 de 1995, y C- 540 de 1997.

<sup>52</sup> Ver Sentencias T-416 de 1998, y C-383 de 2000

<sup>53</sup> Ver las Sentencias C-053 de 1993, C-259 de 1995, y C- 540 de 1997.

defensa de los derechos del ciudadano y sus intereses a través de las formas procesales.

La jurisprudencia constitucional ha establecido una necesidad de “*recursos de acción, defensa e impugnación en medida suficiente para que se les permitan hacer efectivas aquellas garantías consagradas en el ordenamiento jurídico*”. De manera que si dichos recursos resultan insuficientes para la garantía de los derechos, hay una falla en el balance que debe haber entre el elemento formal y el sustancial del proceso, lo cual afecta la jerarquía de los valores constitucionales.<sup>54</sup>

A la luz de ese orden de valores que irradian a los procedimientos en el Estado de Derecho, surgen estándares para las formas procesales, en particular los recursos judiciales. En concordancia con ello, los sistemas regionales de protección de derechos humanos han establecido dos criterios específicos con los que deben cumplir los recursos para que haya una garantía verdadera del acceso a la justicia.

Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH) ha evaluado de manera conjunta la protección de los derechos de garantías judiciales y protección judicial que corresponden a los artículos 8 y 25, respectivamente, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.<sup>55</sup>

En casos de violaciones de derechos humanos en que se ha determinado la responsabilidad internacional del Estado colombiano, las garantías para la protección de ambos derechos han sido evaluadas de manera conjunta. En el Caso de la *Masacre de Mapiripán* contra Colombia, la Corte IDH nuevamente hizo referencia al ineludible vínculo entre los artículos 25 (que consagra el derecho al acceso a la justicia y a un recurso judicial efectivo) y 8 (garantías del debido proceso legal) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.<sup>56</sup>

En el Caso de la *Masacre de Pueblo Bello*, se reiteró dicha jurisprudencia.<sup>57</sup> Específicamente en cuanto a los requisitos de los

---

<sup>54</sup> Sentencia C-788 de 2002

<sup>55</sup> Ver Corte IDH. Caso Durand y Ugarte Vs. Perú. Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de diciembre de 2001. Serie C No. 89, Corte IDH. Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140, Corte IDH. Caso Defensor de Derechos Humanos y otros Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 283.

<sup>56</sup> Cançado, Antonio A. *The Access of Individuals to International Justice*. Oxford University Press. p. 64.

<sup>57</sup> Corte IDH. Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140. Parr.169

recursos judiciales como adecuados y efectivos, en el Caso de las *Masacres de Itüango*, agregó la Corte Regional que:

*“Al respecto, el Tribunal ha señalado que en todos los ordenamientos internos existen múltiples recursos, pero no todos son aplicables en todas las circunstancias. Si en un caso específico el recurso no es adecuado, es obvio que no hay que agotarlo. Lo anterior, sin perjuicio de la posibilidad de que todos los recursos disponibles en el derecho interno puedan, en determinadas circunstancias, satisfacer de una manera colectiva los requerimientos establecidos en los artículos 8 y 25 de la Convención, incluso si ninguno de ellos, en lo individual, cumpla de una manera integral con dichas disposiciones”.*

Dicha postura de la Corte Interamericana ha sido reiterada en otros casos contra Colombia como el de la Masacre de la Rochela,<sup>58</sup> Escué Zapata,<sup>59</sup> Valle Jaramillo,<sup>60</sup> Manuel Cepeda Vargas<sup>61</sup> y Vélez Restrepo.<sup>62</sup>

En conclusión, la protección del derecho al acceso a la administración de justicia no se agota en la mera posibilidad de acudir a la jurisdicción, sino que implica unas garantías del debido proceso de manera que son derechos que deben ser analizados en el caso concreto y siempre de manera conjunta.

## **6.2. Limitación de la acción indemnizatoria como restricción al derecho de acceso a la administración de justicia**

La jurisprudencia interamericana ha desarrollado dos criterios esenciales para entender el acceso a los recursos internos como un paso previo para fortalecer la subsidiariedad y el sistema judicial de los Estados. Estos recursos estatales deben ser adecuados y efectivos. La primera de estas características apunta a una evaluación objetiva y teórica del recurso mismo pues implica que sea una medida idónea para proteger la situación jurídica infringida. Entre tanto, la segunda característica, referente a la

---

<sup>58</sup> Corte IDH. Caso de la Masacre de La Rochela Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C No. 163. Párr. 145-147.

<sup>59</sup> Corte IDH. Caso Escué Zapata Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 165. Párr. 98- 111

<sup>60</sup> Corte IDH. Caso Valle Jaramillo y otros Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 192. Párr. 135-170.

<sup>61</sup> Corte IDH. Caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213. Párr. 127-167

<sup>62</sup> Corte IDH. Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de septiembre de 2012 Serie C No. 248. Párr. 233-252

efectividad corresponde a una evaluación de los efectos que produce el recurso y su relación con el tiempo de la misma.<sup>63</sup>

Mientras que una de las características se orienta a la existencia de un recurso, la otra evalúa si el impacto del mismo es el que se esperaba con su creación, produciendo así el efecto protector de los derechos humanos. Al leer de manera conjunta el alcance del deber del acceso a la justicia con el derecho al debido proceso se puede vislumbrar la importancia de las formas procesales que se derivan de estos derechos, los cuales persiguen un fin que trasciende lo meramente administrativo. No es sólo el poder acceder a la administración de justicia, sino que de manera adecuada y en la práctica, ello tenga un impacto en la protección que se busca.

En la norma objeto de estudio, se proscribe la posibilidad de acceder a acciones indemnizatorias en contra del Estado a través de la figura del saneamiento, por razones de utilidad pública que motivan la adquisición de los predios. El impacto de la medida debe ser evaluado a la luz de los derechos que podrían verse afectados eventualmente por la aplicación automática de esta figura.

Dentro del margen de apreciación que tienen los Estados para la protección de los derechos, está la posibilidad de hacer algunas limitaciones en ciertas situaciones bajo parámetros estrictos. Este examen ha sido desarrollado de manera extensa por la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos, empleada en algunas ocasiones por esta Corporación<sup>64</sup>. Tiene como elementos característicos<sup>65</sup>:

- a. Legalidad, debe estar contenido en una norma aprobada mediante los procedimientos constitucionalmente establecidos para tal efecto.
- b. La protección de un objetivo legítimo en una sociedad democrática.

---

<sup>63</sup> Corte I.D.H., *Caso Velásquez Rodríguez*. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4. Párr. 64-66. Corte I.D.H., *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni*. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 79, párrafo 111; *Caso Cantos*. Sentencia de 28 de noviembre de 2002. Serie C No. 97, párrafo 52; *Caso Juan Humberto Sánchez*. Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C No. 99, párrafo 121; *Caso Maritza Urrutia*. Sentencia de 27 de noviembre de 2003. Serie C No. 103, párrafo 117,

<sup>64</sup> Sentencias C- 1191 de 2001, C-741 de 2003, C-070 de 2009 , C-011 de 2013

<sup>65</sup> TEDH. *Handyside v United Kingdom*, no. 5493/72, §48. Véase también caso *Dudgeon v United Kingdom*, no. 7525/76, ECHR 1981 A45, *Lautsi v Italy*, no. 30814/06, ECHR 2011., *Hardy & Maile v United Kingdom*, no. 31965/07, ECHR 2012.

C.S. Feingold, "The Doctrine of Margin of Appreciation and the European Convention on Human Rights" (1977-1978) 53 *Notre Dame Law* 90 at 105.

G. Letsas, "Two Concepts of the Margin of Appreciation", *Oxford Journal of Legal Studies*, 26 (2006) 4, 705-732.

- c. Necesidad en una sociedad democrática que implica la existencia de un requerimiento social imperante que necesariamente se satisfaga mediante la medida adoptada.

El acceso a la administración de justicia es un derecho cuya efectividad no guarda una relación directa entre la manera como se ejerce por un individuo u otro, e independientemente de las formas procesales que puedan llegar a permitir el acceso a las autoridades judiciales, dicho acceso no puede ser de cualquier manera, tiene que cumplir con unos requisitos más estrictos y unos estándares mínimos en el ordenamiento jurídico interno y las normas internacionales sobre derechos humanos.

Por su naturaleza misma, el acceso a la justicia tiene en su núcleo esencial una serie de elementos que, como fueron expuestos al inicio de este acápite, crean garantías que están orientadas específicamente a proteger al individuo respecto de eventuales atropellos por terceros. Incluso en casos de gran complejidad fáctica como Estados de excepción y la regulación que le ha dado la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, hay una serie de derechos cuya limitación está proscrita como son la vida, la integridad personal, el principio de legalidad y las garantías judiciales indispensables para su protección.<sup>66</sup>

En la medida en que el acceso a la justicia es una herramienta que articula las garantías de los demás derechos, los escenarios en que se puede restringir se reducen a condiciones fácticas extremas como en el caso de la justicia transicional en el que se hacen ajustes a los mecanismos judiciales y se busca la satisfacción de las garantías incluso a través de medios no judiciales como las comisiones de la verdad y mecanismos administrativos de reparación.<sup>67</sup>

En la norma demandada se proscribieron el uso de acciones indemnizatorias en contra del Estado para buscar la reparación por perjuicios ocasionados en el marco de la expropiación judicial o voluntaria, o algún otro medio por el cual una entidad adquirente puede reemplazar a un tercero en la titularidad de un bien. Las implicaciones de dicha norma requieren un análisis a la luz de los preceptos constitucionales y los valores que subyacen a los procedimientos.

---

<sup>66</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos. San José, Costa Rica 7 al 22 de noviembre de 1969

<sup>67</sup> Véase Corte Interamericana De Derechos Humanos – Corte IDH-Caso de las comunidades afrodescendientes desplazadas de la cuenca del río Cacarcica (operación génesis) vs. Colombia. Sentencia del 20 de noviembre de 2013. Puntos resolutivos y párrafos citados supra. Párr. 470. Corte IDH. *Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños Vs. El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Voto Concurrente del Juez Diego García- Sayán. 25 de Octubre de 2010.

Al evaluar la norma, si bien la restricción se establece en una ley, cumpliendo con el principio de legalidad, debe evaluarse más a fondo el cumplimiento de otros elementos propios del análisis que permita establecer si dicha medida respecta o no el derecho de acceso a la administración de justicia. En cuanto a la legitimidad del objetivo que se busca, podría resaltarse un interés por la seguridad jurídica y el ejercicio pacífico de la propiedad pública tras la adquisición de inmuebles por parte del Estado.

Sin embargo, al analizar la necesidad de esta medida, la supresión de las acciones indemnizatorias en contra del Estado, como medio para hacer efectivo ese interés de protección y estabilidad de la propiedad pública, no se evidencia una relación directa entre la medida y el objetivo perseguido. Adicionalmente, el impacto que genera la disposición impugnada sobre los particulares que puedan resultar eventualmente afectados, impide que haya un medio de defensa ante el daño eventual que se genere a partir del proceso de expropiación u otro medio por el cual una entidad adquirente puede reemplazar a un tercero en la titularidad de un bien.

Debe resaltarse que en este caso la provisión inhibe la posibilidad de interponer acciones indemnizatorias en contra del Estado por eventuales daños generados a partir de la adquisición del predio, lo cual elimina la posibilidad de emplear acciones como la reparación directa. Si bien hay un saneamiento automático, que puede verse como una medida necesaria para el ejercicio de la propiedad pública, legítima y además contemplada en la ley, ello no implica que la limitación del acceso a la administración de justicia por parte de eventuales afectados sea un medio adecuado en el marco de una sociedad democrática.

Adicionalmente, el carácter indemnizatorio de las acciones proscritas no tiene un impacto sobre el ejercicio de la propiedad pública, ni afecta el carácter jurídico del bien enajenado, es posible continuar con el proceso de adquisición de bien por parte del Estado o el goce de su derecho patrimonial, permitiendo al mismo tiempo a los particulares acceder a medidas para la reparación de un daño antijurídico que se pueda presentar.

Si se tiene en cuenta la estrecha relación del derecho a la administración de justicia con otras garantías consagradas en el ordenamiento, su vulneración mediante el bloqueo *a priori* del acceso, como lo plantea esta norma, si puede derivar en la desprotección de otros derechos.

La situación configura una privación anticipada del derecho al acceso a un recurso judicial adecuado y efectivo, como herramienta para una reparación por la afectación generada como consecuencia de las conductas del Estado. En la medida en que se prohíbe el ejercicio de una acción jurídica que tenga como fin la indemnización por el daño generado, en caso de generarse responsabilidad del Estado por irregularidades que ocurran en el proceso de adquisición de los bienes a los que se refiere la norma, y la imposibilidad de acceder a un recurso judicial adecuado.

**7. Antecedentes legislativos de la figura del saneamiento por motivos de utilidad pública en la Ley 1682 de 2013 -Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias-**

La Corte considera pertinente hacer un análisis de la evolución que tuvo en el trámite legislativo la figura del saneamiento por motivos de utilidad pública, con el fin de entender el contexto en el que fue desarrollada y de esa forma poder comprender el alcance que el legislador buscaba darle a la medida finalmente contenida en el artículo 21 de la norma estudiada.

Inicialmente, el Proyecto de Ley fue radicado el 22 de marzo de 2013 ante la Secretaría General de Senado y publicado esta misma fecha en la Gaceta de Senado 137 de 2013. En la exposición de motivos del Proyecto, se desarrolla la importancia que tiene para el país, en sincronía directa con el Plan de Desarrollo, el mejorar la infraestructura de transporte, toda vez que se trata de uno de los factores en donde se presentaba un mayor atraso en comparación con otros países del mundo. De acuerdo con estadísticas presentadas por el Gobierno:

*“Colombia, comparado con otros países del mundo, presenta un rezago considerable en el desarrollo de infraestructura para el servicio público de transporte, y está bajamente posicionado en materia de infraestructura de transporte. En efecto, en relación con la calidad de sus carreteras, el país ocupa el puesto 124 entre 144 naciones, una posición similar a la de Lesoto (110) o Uganda (110), y muy inferior a la de Kenia (72), Nicaragua (75) o República Dominicana (62). En vías férreas, Colombia ocupa el puesto 109 y también tiene un atraso considerable. La*

*situación no varía para puertos (125) ni para transporte aéreo”.*<sup>68</sup>

Bajo el escenario descrito, y teniendo el mencionado desarrollo de la infraestructura de transporte como una de sus prioridades, el Gobierno Nacional conformó una Comisión de Expertos en el tema<sup>69</sup>, quienes en octubre de 2012 presentaron un Informe que recogía, lo que ellos consideraban eran los principales factores generadores del atraso en esa materia.<sup>70</sup>

Como respuesta al informe, fue presentada por el Gobierno el Proyecto que concluiría su trámite como la Ley 1682 de 2013, la cual, según su exposición de motivos, planteaba como objetivo general: “(...) *construir un marco normativo que brinde algunas herramientas al sector para superar el notorio atraso que el país presenta en infraestructura de transporte. Lo anterior significa adoptar medidas que faciliten y viabilicen construir y mantener, o continuar con mayor eficiencia la construcción de una red de transporte moderna para el país*”.<sup>71</sup>

Complementariamente, el Proyecto de Ley también recogió los comentarios realizados por la Cámara Colombiana de Infraestructura, de acuerdo con la cual uno de los principales factores de atraso tenía relación con la complejidad, demora y sobre costo de los trámites de adquisición predial:

*“Por tales razones, el proyecto incluye medidas que apuntan a generar instrumentos jurídicos que faciliten la disponibilidad de los predios de manera oportuna, para evitar demoras en el inicio y ejecución de las obras. || Esta ley consagra la construcción de infraestructura del transporte como un nuevo motivo de utilidad pública para optar por la expropiación por vía administrativa o judicial de acuerdo con los procedimientos regulados por la Ley 388 de 1997 y Ley 9ª de 1989 y las previsiones especiales que se incluyen en el proyecto, según lo decida la entidad a cuyo cargo*

---

<sup>68</sup> Gaceta del Congreso No. 137 del 22 de marzo de 2013. Puntalmente en la Exposición de Motivos en este punto se hace referencia al Informe de la Comisión de Infraestructura, p. 8, que a su vez cita un estudio del 2012 realizado Foro Económico Mundial.

<sup>69</sup> La Comisión de Infraestructura estuvo conformada por: Carlos Angulo Galvis, Juan Benavides Estévez Breton, Martín Carrizosa Calle, Martha Cediell de Peña, Armando Montenegro Trujillo, Hugo Palacios Mejía, Guillermo Perry Rubio, Jorge Pinzón Sánchez, y Bernardo Vargas.

<sup>70</sup> El informe de la Comisión de Infraestructura de Octubre de 2012, puede ser consultado en la página web: <http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/Comisión-de-Infraestructura-Informe-October-2012.pdf> (Consultada el 21 de marzo de 2015).

<sup>71</sup> Gaceta del Congreso No. 137 del 22 de marzo de 2013.

*se encuentre la ejecución de cada uno de los proyectos de infraestructura del transporte”.*<sup>72</sup>

Así, se estableció en el cuerpo del Proyecto inicial radicado ante la Secretaría el Senado, un Título IV sobre Gestión y Adquisición Prediales, Gestión Ambiental, Redes de Servicios Públicos Domiciliarios, TICs e Hidrocarburos y Permisos Mineros en Proyectos de Infraestructura de Transporte. El primer capítulo del mencionado título se denominaba: Gestión y Adquisición Predial y en él se encontraba el artículo que establecía la figura del saneamiento por motivos de utilidad en los siguientes términos:

*“Artículo 20. Saneamientos por motivos de utilidad pública. La adquisición de inmuebles por los motivos de utilidad pública e interés social consagrados en las leyes, gozará del saneamiento automático en favor de la entidad pública, respecto a su titulación y tradición, frente a aquellos posibles vicios en los títulos que aparezcan durante el proceso de adquisición o con posterioridad al mismo. Dichos vicios originan por ministerio de la ley meras acciones indemnizatorias que podrán dirigirse contra cualquiera de los titulares inscritos en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria diferentes a la entidad pública adquirente.*

*El saneamiento automático de que trata el presente artículo será aplicable a los inmuebles adquiridos para proyectos de infraestructura de transporte, incluso antes de la vigencia de la Ley 9ª de 1989, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.*

*Parágrafo. Si el titular o titulares del inmueble se encuentran fallecidos, la entidad podrá adquirir el inmueble a la sucesión ilíquida, consignando el valor del predio a órdenes de esta, mediante depósito judicial. Para estos efectos también operará el saneamiento por motivos de utilidad pública”.*<sup>73</sup>

Para el informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley 223 ante la Comisión Sexta del Senado presentado el 28 de mayo de 2013, los ponentes llevaron a cabo mesas de trabajo con las entidades gubernamentales relacionadas con el proyecto de ley y con gremios y entidades del sector, lo cual les permitió realizar varios cambios a la propuesta inicial de articulado. Puntualmente, en materia de saneamiento

---

<sup>72</sup> Gaceta del Congreso No. 137 del 22 de marzo de 2013.

<sup>73</sup> *Ibidem*.

por motivos de utilidad, se modificó la redacción del anterior artículo 20 ahora artículo 21, se incluyó un nuevo párrafo, y se incluyó en el artículo de definiciones de la Ley la de dicha figura, así:

**“PLIEGO DE MODIFICACIONES PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 223 DE 2013 SENADO**

(...)

**DEFINICIONES**

***EL ARTÍCULO 11 DEL PROYECTO PASA A SER EL ARTÍCULO 12, SE AGREGAN EN ORDEN ALFABÉTICO LAS DEFINICIONES QUE ESTABAN CONTEMPLADAS EN EL ARTÍCULO 43, SE MODIFICA EN SU REDACCIÓN EL ARTÍCULO Y SE AGREGA PARÁGRAFO.***

**ARTÍCULO 12.** En lo que se refiere a la infraestructura de transporte terrestre, aeronáutica, aeroportuaria y acuática, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

**Saneamiento automático:** Es un efecto legal que opera por ministerio de la ley exclusivamente a favor del Estado, cuando este adelanta procesos de adquisición de bienes inmuebles, por los motivos de utilidad pública consagrados en la ley para proyectos de infraestructura de transporte. En virtud de tal efecto legal, el Estado adquiere el pleno dominio de la propiedad del inmueble quedando resueltas a su favor todas las discusiones relativas a la propiedad.

Lo anterior, sin perjuicio de los conflictos que puedan existir entre terceros sobre el inmueble, los cuales se resolverán a través de las diferentes formas de resolución de conflictos, sin que puedan ser oponibles al Estado.

(...)

***EL ARTÍCULO 20 DEL PROYECTO, PASA A SER EL ARTÍCULO 21, SE MODIFICA EN SU REDACCIÓN, SE AGREGA TÉRMINO DE REGLAMENTACIÓN Y SE MODIFICA EL PARÁGRAFO, QUEDARÁ ASÍ:***

**ARTÍCULO 21. SANEAMIENTOS POR MOTIVOS DE UTILIDAD PÚBLICA.** La adquisición de inmuebles por los motivos de utilidad pública e interés social consagrados en las leyes, gozará **en favor de la entidad pública** del saneamiento automático **de cualquier vicio relativo** a su titulación y

tradición, **cuando los mismos surjan** durante el proceso de adquisición o con posterioridad a este, **sin perjuicio de las acciones indemnizatorias que por cualquier causa puedan** dirigirse contra los titulares inscritos en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria, diferentes a la entidad pública adquirente.

El saneamiento automático de que trata el presente artículo será aplicable a los inmuebles adquiridos para proyectos de infraestructura de transporte, incluso antes de la vigencia de la Ley 9ª de 1989, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional **en un plazo no mayor de ciento veinte (120) días calendario.**

**PARÁGRAFO. El saneamiento automático será invocado por la entidad adquirente en el título de tradición del dominio y será objeto de registro en el folio de matrícula correspondiente**". (Negrilla en el texto original señalando los cambios en el Proyecto).

De acuerdo con el Acta No. 43 del 29 de mayo de 2013, correspondiente a la sesión de la Comisión Sexta del Senado de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 545 del 25 de junio de 2013, si bien no se llevaron a cabo debates enfocados en la figura del saneamiento, el Senador Alexander López Maya manifestó su desacuerdo con el régimen de adquisición de inmuebles dispuesto en el Capítulo I del Título IV del Proyecto de Ley, incluyendo dentro de éste al artículo 21 sobre la materia. Justificaba su oposición el Senador disidente en la afectación que un "*(...) modelo de expropiación adquisitiva, mucho más rápida, mucho más unilateral, mucho más fuerte*", podría llegar a generar en comunidades y en individuos, por lo que solicita al ponente que para el segundo debate incluyan un artículo que disponga que: "*(...) en últimas cualquier decisión de expropiación o cualquier decisión que se tome de este tipo que afecte a una comunidad o que afecte a una persona en su patrimonio, haya también una justa compensación y una justa indemnización*", un artículo incorporado al capítulo de la Ley que persiga, sostiene el Congresista, que independientemente de las decisiones relacionadas con la adquisición de inmuebles "*(...) no vayan a quedar comunidades ni vayan a quedar familias afectadas por el desarrollo*".

Finalmente, uno de los ponentes aceptó la propuesta del Senador López comprometiéndose a incluir el discutido artículo en la norma, en los siguientes términos: "*(...) buscaríamos hacer que existiera compensación frente a todos los efectos socioeconómicos sobre el sector,*

*y segundo, hay que darle unas garantías y eso sí yo voy a hacer una redacción si usted me la tiene en cuenta Senador Olano [coordinador de ponentes] para que la agreguemos con relación al debido proceso para aquellas personas a las cuales se le va a hacer la respectiva expropiación o compra en esa materia”.*<sup>74</sup> El articulado que compone el Capítulo I del Título IV del Proyecto de Ley y que incluía el artículo 21 sobre saneamiento, fue votado en bloque y aprobado con el anunciado voto negativo del Senador Alexander López.

La Gaceta del Congreso No. 419 del 17 de junio de 2013 que contiene el Informe de Ponencia para Segundo Debate del Proyecto de Ley 223 de 2013 Senado ante la Plenaria de la Cámara Alta, cambió la numeración de los artículos, pasando a ser el artículo 21 el número 20, pero no su contenido. Por su parte, el Acta No. 68 de la Sesión Ordinaria del día martes 18 de junio de 2013, publicada en la Gaceta del Congreso No. 701 del 10 de septiembre de 2013, recoge la opinión del Senador Carlos Eduardo Enríquez Maya, quien recordó a la Plenaria que la figura del saneamiento no era nueva pues se encontraba recogida en la Ley 1561 de 2012 - Por la cual se establece un proceso verbal especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, sanear la falsa tradición y se dictan otras disposiciones-. Al respecto sostuvo el Congresista:

*“(…) en ese proyecto de ley que ha traído el Gobierno, uno mira una estructura jurídica muy bien concebida, un instrumento fundamental para terminar con un viejo problema que tenía el Estado cuando quería construir las vías se encontraba con dos enfermedades de la propiedad, la denominada posesión sin título y falsa tradición.*

*Hoy el proyecto señor Presidente trae una figura novedosa, que se denomina el saneamiento automático para superar esa dificultad. Decía que el Conservatismo quiere hacer un aporte porque esta Bancada con el apoyo de todas las Bancadas que tienen asiento en el Congreso de Colombia, pudo expedir la Ley 1561, señora Ministra, que consagra un proceso verbal especial, rápido que puede coadyuvar al buen propósito que trae el proyecto”.*

El texto del en ese momento artículo 20 –saneamiento por motivos de utilidad pública-, fue aprobado por la plenaria del Senado sin modificaciones, según consta en la Gaceta del Congreso número 572 del 30 de julio de 2013.

---

<sup>74</sup> Gaceta del Congreso No. 545 del 25 de junio de 2013. Acta No. 43 del 29 de mayo de 2013.

Después de haber sido aprobado en la sesión Plenaria del Senado del 18 de junio de 2013, el Proyecto de Ley 345 Cámara 223 Senado, fue radicado en la Cámara de Representantes el 24 de junio de 2013 y en la Comisión Sexta el 9 julio de 2013. Para el primer debate ante la mencionada célula legislativa, se realizaron modificaciones en los dos artículos en los que se hace referencia al saneamiento.

De acuerdo con la Gaceta del Congreso No. 876 del 30 de octubre de 2013, en el artículo 12 que desarrollaba en el Proyecto de Ley una serie de conceptos, se ajustó la redacción de la definición de “Saneamiento automático”, cambiando la palabra “discusiones” por “disputas o litigios” para darle una mayor precisión terminológica. El nuevo texto del artículo quedó así:

***“PLIEGO DE MODIFICACIONES PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 223 DE 2013 SENADO, 345 DE 2013 CÁMARA,***

*(...)*

***VII. EN EL ARTÍCULO 12, (...)***

***SE MODIFICAN LAS DEFINICIONES DE (...)***  
***‘SANEAMIENTO AUTOMÁTICO’, (...)***

***Artículo 12. En lo que se refiere a la infraestructura de transporte terrestre, aeronáutica, aeroportuaria y acuática, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:***

*(...)*

***Saneamiento automático:*** *Es un efecto legal que opera por ministerio de la ley exclusivamente a favor del Estado, cuando este adelanta procesos de adquisición de bienes inmuebles, por los motivos de utilidad pública consagrados en la ley para proyectos de infraestructura de transporte. En virtud de tal efecto legal, el Estado adquiere el pleno dominio de la propiedad del inmueble quedando re sueltas a su favor todas las disputas o litigios relativos a la propiedad.*

*Lo anterior, sin perjuicio de los conflictos que puedan existir entre terceros sobre el inmueble, los cuales se resolverán a través de las diferentes formas de resolución de conflictos, sin que puedan ser oponibles al Estado”.*

En cuanto al artículo 20 aprobado por el Senado, que en el proyecto presentado para primer debate ante la Cámara de Representantes pasa a ser el artículo 22, se adicionaron los párrafos 2º y 3º, quedando finalmente el texto de la disposición así:

***“XVIII. El artículo 20 pasa a ser el artículo 22 se agregan los***

**parágrafos 2° y 3°, quedará así:**

*Artículo 22. Saneamientos por motivos de utilidad pública. La adquisición de inmuebles por los motivos de utilidad pública e interés social consagrados en las leyes, gozará en favor de la entidad pública del saneamiento automático de cualquier vicio relativo a su titulación y tradición, incluso los que surjan con posterioridad al proceso de adquisición, sin perjuicio de las acciones indemnizatorias que por cualquier causa puedan dirigirse contra los titulares inscritos en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria, diferentes a la entidad pública adquirente.*

*El saneamiento automático de que trata el presente artículo será aplicable a los inmuebles adquiridos para proyectos de infraestructura de transporte, incluso antes de la vigencia de la Ley 9ª de 1989, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional en un plazo no mayor de ciento veinte (120) días calendario.*

*Parágrafo 1°. El saneamiento automático será invocado por la entidad adquirente en el título de tradición del dominio y será objeto de registro en el folio de matrícula correspondiente.*

*Parágrafo 2°. La entidad pública que decida emplear el mecanismo de saneamiento automático, deberá verificar si el inmueble a adquirir se encuentra inscrito en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente creado por la Ley 1448 de 2011, a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, si existe en curso proceso judicial de restitución, así como si existen medidas de protección inscritas por la vía individual o colectiva a favor del propietario que no hayan sido levantadas, en virtud de lo previsto al efecto por la Ley 387 de 1997 y el Decreto 2007 de 2001. En estos casos se entenderá que los propietarios carecen de la capacidad para enajenarlos voluntariamente.*

*En los casos en que solo se encuentren solicitudes de restitución o inscripción en el Registro de Tierras Despojadas o Abandonadas procederá adelantar la expropiación y se pondrá a disposición del juez de conocimiento de estos procesos el valor de los predios en depósito judicial, para que una vez se inicie el proceso de restitución este ponga el correspondiente depósito a órdenes del juez de restitución.*

*La inclusión del predio en los proyectos viales aprobados por el Gobierno Nacional se entenderá en los términos del artículo 72 de la Ley 1448 de 2011 como una imposibilidad jurídica para la restitución que impondrá al Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas compensar a las víctimas con un predio de similares condiciones, en*

*el orden y lineamientos establecidos en el artículo 98 de la Ley 1448 de 2011 y sus Decretos Reglamentarios. Sin embargo, en estos casos, el pago de la compensación se realizará con cargo a los recursos que se consignen en el depósito judicial efectuado por la entidad propietaria con cargo al proyecto, en virtud del proceso de expropiación.*

*En caso de que esté en trámite el proceso de restitución, se iniciará el proceso de expropiación, pero se esperarán los resultados del proceso de restitución para determinar a quién se consigna el valor del predio. En caso de que proceda la restitución, el valor consignado se transferirá al Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas para que compense a las víctimas cuyo bien es jurídicamente imposible de restituir, en los términos previstos en el artículo 98 de la Ley 1448 de 2011 y sus normas reglamentarias.*

*El saneamiento automático no desvirtuará las medidas de protección inscritas en el Registro Único de Tierras Despojadas con fines publicitarios a favor de los poseedores, sin embargo, la prueba se considerará constituida para los respectivos efectos en eventuales procesos de restitución que se adelanten en el futuro sobre el bien.*

*Si el objeto de la expropiación fuere la adquisición parcial de un inmueble determinado, sujeto a los casos previstos en el presente párrafo, en el Folio de Matrícula Inmobiliaria de la parte restante que no sea objeto de adquisición, deberán mantenerse las medidas de protección inscritas. Además, teniendo en cuenta que no quedan afectos a los proyectos, procederá la restitución, siempre que se den los elementos y requisitos exigidos en la Ley 1448 de 2011.*

*Cumplido el procedimiento especial para la adquisición de predios vinculados a la restitución de tierras o con medidas de protección, procederá el saneamiento por motivos de utilidad pública.*

*No obstante lo anterior, la entrega anticipada de los predios podrá solicitar la entidad responsable del proyecto de infraestructura ante el juez de conocimiento del proceso de expropiación o ante la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.*

*Parágrafo 3°. En todo caso ningún saneamiento automático implicará el levantamiento de servidumbres de utilidad pública frente a redes y activos, ni el desconocimiento de los derechos inmobiliarios que hayan sido previamente adquiridos para el establecimiento de la infraestructura de servicios públicos domiciliarios y actividades complementarias, Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la industria del Petróleo”.*

Adicionalmente, en el pliego de modificaciones contenidas en el Informe para Primer Debate en la Comisión Sexta de la Cámara, en la antes citada Gaceta del Congreso No. 876 de 2013 los ponentes exponen las razones por las cuales se cambia el contenido del en ese momento artículo 22 del Proyecto de Ley 345 Cámara y 223 Senado, alegando qué:

***“Justificación***

*Esta norma busca garantizar la debida obtención del dominio sobre los predios declarados de utilidad pública.*

*Se sugiere incluir un parágrafo que se refiera a las conocidas Acciones de Saneamiento, buscando garantizar la debida adquisición de los derechos inmobiliarios y de servidumbre, de empresas de servicios públicos que aquí concurren y se destaca el concepto de servidumbres de utilidad pública.*

*Cabe anotar, que con esto se busca estimular el derecho de propiedad en Colombia, mejorando así las condiciones de los fundos, y mejorando las posibilidades de acceso al sector financiero a los propietarios, poseedores u ocupantes.*

*Se incluye un parágrafo 2° para respetar los derechos de las víctimas y armonizar la presente ley con los procesos de restitución de tierras”.*

En la discusión llevada a cabo en primer debate en la Cámara de Representantes, el Coordinador de ponentes del Proyecto de Ley realizó una explicación de las medidas desarrolladas en el Capítulo referente a la adquisición predial, en el que se encuentra la figura del saneamiento automático. Expuso ante la Comisión Sexta el Representante ponente:

*“Los problemas en términos generales que se han identificados en el tema predial es en la dilación de los procesos administrativos y judiciales en la expropiación, la imposibilidad de registros de compra de predios por el Estado, inexistencia de estándares para los métodos de avalúo y demoras por trámites complejos o accidentados, estos trámites de acuerdo a la experiencia se han tomado hasta tres años para poder resolverlos ¿Con este proyecto que pretendemos? Que haya entrega anticipada de los predios, que pueda llevarse a cabo avalúos por entidades privadas o el IGAC, que se pueda sanear el inmueble de manera inmediata, esto no significa que si hay afectaciones o compromisos con el predio no es que se le vaya a desconocer aquellos que estén reclamando lo que les correspondan, quiero significar con ello que la compra se le hará al titular del predio que aparezca en el registro inmobiliario si ese bien o ese predio tiene afectaciones ya se*

*determinara, o la ley tiene, permite un procedimiento que permita garantizar el pago a esas otras personas y queda saneado automáticamente*".<sup>75</sup> (Negrilla fuera del texto original).

El proyecto fue aprobado el 6 de noviembre de 2013 en la correspondiente Comisión y sobre él se realizaron dos ponencias con propósitos distintos ante la Plenaria de la Cámara de Representantes. Por un lado, según consta en la Gaceta del Congreso No. 910 del 13 de noviembre de 2013, uno de los ponentes presentó ponencia negativa con el propósito de que la plenaria decidiera archivar el proyecto de ley 345 de 2013 cámara, 223 de 2013 Senado. Por otra parte, como aparece consignado en la Gaceta del Congreso No. 911 del 13 de noviembre de 2013, el Representante Coordinador de ponentes presentó ante la plenaria proposición positiva para que el Proyecto fuese ley de la República.

La propuesta negativa, realizaba las siguientes disquisiciones sobre las medidas adoptadas por el Proyecto de Ley encaminadas a la efectiva adquisición de inmuebles con el fin de adelantar proyectos de infraestructura, enfocándose en la figura del saneamiento automático:

*“Respecto al articulado, el proyecto contiene reglas especiales de expropiación frente a procesos de construcción de infraestructura que hacen que la tensión ya fuerte existente entre el derecho a la propiedad y la utilidad pública se desplace de manera inconstitucional en favor de este último, empezando a configurarse un acto confiscatorio, expresamente prohibido en el artículo 34 de la Constitución. (...)*

*El proyecto encarna una nueva funcionalidad a los fines ocultos o no declarados por el gobierno de la restitución de tierras ligada a la titularización de la propiedad: En primer lugar, ya hemos denunciado desde el Congreso cómo desde el gobierno se plantea que la ley de restitución de tierras a las víctimas no se puede oponer a los proyectos agroindustriales que estén amparados bajo el ¿ropaje¿ -para nosotros insostenible en el contexto de violencia generalizada y pública en el campo- de la buena fe exenta de culpa; ahora, so pretexto de favorecer a los inversionistas en proyectos de infraestructura, nuevamente se concibe la restitución de tierras como un obstáculo a tales proyectos, que debe ser removido pues desde la óptica gubernamental, la tierra, en este caso la que*

---

<sup>75</sup> Acta número 102 del 6 de noviembre de 2013, de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes.

*¿obstaculiza¿ los proyectos infraestructura, debe jugar en favor de los inversionistas so pretexto de adecuar al país para el desarrollo y los acuerdos de libre comercio. En suma, el derecho a la restitución material de las tierras a los campesinos, considera este gobierno, que siempre debe ceder tanto ante los intereses ligados a la inversión agroindustrial como ante los intereses asociados a inversión en infraestructura, pues el gobierno en ambos casos plantea como forma predilecta de solucionar la aparente contradicción por la vía de la compensación económica, desconociendo que el acceso progresivo a la propiedad de la tierra tiene como componente insoslayable , el acceso material a ella.*

***El artículo 22, por ejemplo, referido al llamado Saneamiento automático, que se traduce en el establecimiento de ¿un efecto legal que opera por el ministerio de la ley exclusivamente a favor del Estado, cuando este adelanta procesos de adquisición de bienes inmuebles, por los motivos de utilidad pública consagrados en la ley para proyectos de infraestructura de transporte. En virtud de tal efecto legal, el Estado adquiere el pleno dominio de la propiedad del inmueble quedando resueltas a su favor todas las discusiones relativas a la propiedad¿ puede jugar un papel pernicioso en favor de muchos empresarios que hoy tienen encartados sus títulos de propiedad al haber incurrido a sabiendas en compras ilegales de tierras y, sin embargo, los hace merecedores de indemnizaciones, cuando el proyecto de infraestructura tenga influencia sobre la propiedad así adquirida”.***<sup>76</sup> (Negrilla fuera del texto original salvo en la parte subrayada).

A la luz de su intervención en la plenaria, el ponente que presentó proposición negativa considera que una consecuencia de la aplicación de la figura del saneamiento automático, es que aquella persona que tenga problemas con la titulación de un determinado inmueble, se haga acreedor de una indemnización que no le corresponde haciendo a ese bien parte de un proyecto de infraestructura.

En cuanto a la propuesta positiva consignada en la Gaceta del Congreso No. 911 de 2013, se mantuvo el mismo contenido material del antes artículo 22 sobre saneamiento por motivos de utilidad pública, pero se modificó el número del artículo pasando a ser el veintiuno (21).

Continuando con su trámite legislativo, el Proyecto de Ley 345 Cámara, 223 Senado, fue discutido en plenaria de la Cámara de Representantes, en

---

<sup>76</sup> Gaceta del Congreso número 910 del 13 de noviembre de 2013, Informe de Ponencia Segundo Debate Proyecto de Ley 345 de 2013 Cámara, 223 de 2013 Senado.

donde se desarrolló un breve debate entre uno de los Representantes y el Coordinador de Ponentes con respecto al saneamiento automático. Según consta en el Acta de Plenaria No. 250 del 19 de noviembre de 2013 que corresponde a la sesión ordinaria del mismo día, publicada en la Gaceta del Congreso No. 54 del 20 de febrero de 2014, el ponente respondió a un planteamiento realizado por un colega, resaltando que el predio que sea de utilidad pública o interés social por ser necesario para la realización de un proyecto de infraestructura, será comprado o adquirido a la persona o personas que aparezcan registradas como titulares del predio en el Folio de la Matrícula Inmobiliaria:

***“Palabras del honorable Representante Germán Varón Cotrino:***

*(...)*

*Segundo. En los temas en los cuales la ley trata sobre la adquisición de predios para permitir el desarrollo de las concesiones, tema que comparto integralmente, no se habla nada de las posesiones, y es peligrosísimo porque entonces estamos resolviendo el tema de quienes son propietarios pero no de quienes son poseedores, y ese régimen tiene que ver con el Código de Policía, y termina entonces quien está en una circunstancia ilegal teniendo mayor posibilidad de entorpecer esos procesos, que quienes son propietarios.*

*(...)*

***Palabras del honorable Representante Diego Patiño Amariles:***

*(...)*

*El proyecto prevé darle agilidad al trámite de la compra de predios doctor Varón. Este proyecto no pretende solucionar el problema de tierras en Colombia, por lo tanto allí se ha establecido que solamente se le comprará o se adquirirá al titular del predio que aparezca en el Folio de la Matrícula Inmobiliaria y habrá un saneamiento automático, y de allí si alguien tiene que reclamar pues podrá adelantar los trámites jurídicos que correspondan”.*

*(Negrilla fuera del texto original).*

Finalmente, de acuerdo con lo establecido en las Gacetas del Congreso número 935 y 936 del 19 de noviembre de 2013, Informe de Conciliación al Proyecto de Ley 345 de 2013 Cámara. 223 de 2013 Senado, *“Habiendo estudiado los textos aprobados por las respectivas Plenarias de las Cámaras, hemos decidido acoger como texto definitivo el aprobado el día miércoles 19 de noviembre en la Plenaria de la Honorable Cámara de Representantes”*. Con lo cual el contenido material del artículo 21 del Proyecto de Ley siguió siendo el mismo que se modificó para el Informe del Primer Debate en la Cámara de Representantes, convirtiéndose así en el artículo 21 de la Ley 1682 de 2013, demanda parcialmente.

## **8. Contenido y alcance de la figura del saneamiento por motivos de utilidad pública**

La ley 1450 de 2011 –Por la cual se expide el plan de desarrollo 2010 – 2014-, establece en su artículo 245 la figura del saneamiento por motivos de utilidad pública en los siguientes términos: *“La adquisición de inmuebles por los motivos de utilidad pública e interés social consagrados en las leyes, gozará del saneamiento automático en favor de la entidad pública, respecto a su titulación y tradición, frente a aquellos posibles vicios en los títulos que aparezcan durante el proceso de adquisición o con posterioridad al mismo. Dichos vicios originan por ministerio de la ley meras acciones indemnizatorias que podrán dirigirse contra cualquiera de los titulares inscritos en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria diferentes a la entidad pública adquirente”*.

Con un contenido material muy similar y exclusivamente con el fin de ser aplicable a aquellos inmuebles adquiridos para proyectos de infraestructura de transporte<sup>77</sup>, el artículo 21 de la Ley 1682 de 2013 consigna la figura del saneamiento de la siguiente forma: *“La adquisición de inmuebles por los motivos de utilidad pública e interés social consagrados en las leyes gozará en favor de la entidad pública del saneamiento automático de cualquier vicio relativo a su titulación y tradición, incluso los que surjan con posterioridad al proceso de adquisición, sin perjuicio de las acciones indemnizatorias que por cualquier causa puedan dirigirse contra los titulares inscritos en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria, diferentes a la entidad pública adquirente”*. El referenciado contenido, se reproduce de manera literal en el artículo 156 de la Ley 1753 de 2015, razón por la que la Corte decidió hacer integración de la Unidad Normativa.

Si bien, éstas coinciden con ser las disposiciones demandadas y la norma que adicionalmente integra la Unidad Normativa, la Sala considera importante recordar que ellas no son las primeras normas que reconocen la institución del saneamiento de bienes inmuebles, pues esta medida había sido recogida en el artículo 45 de la Ley 9 de 1989 modificado por el artículo 36 de la Ley 3 de 1991 que preceptuaba el saneamiento de la titulación de la vivienda de interés social.<sup>78</sup> Así mismo, y como fue

---

<sup>77</sup> Ley 1682 de 2013, artículo 21, inciso 2º: “El saneamiento automático de que trata el presente artículo será aplicable a los inmuebles adquiridos para proyectos de infraestructura de transporte, incluso antes de la vigencia de la Ley 9ª de 1989, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional en un plazo no mayor de ciento veinte (120) días calendario”.

<sup>78</sup> Ley 9 de 1989, artículo 45º.- Modificado por el art. 36, Ley 3º de 1991. “Con el objeto de sanear la titulación de la vivienda de interés social existente a la fecha de vigencia de la presente ley, el otorgamiento, la autorización y el registro, de cualquier escritura pública de compraventa o de hipoteca

recordado en el análisis del trámite legislativo de la Ley 1682 de 2013, la figura también fue consignada en la Ley 1561 de 2012, para la cual uno de sus objetos consiste en “(...) *sanear títulos que conlleven la llamada falsa tradición, con el fin de garantizar seguridad jurídica en los derechos sobre inmuebles, propiciar el desarrollo sostenible y prevenir el despojo o abandono forzado de inmuebles*”.<sup>79</sup>

Sin embargo, estima la Sala Plena oportuno aclarar, que en ninguna de las disposiciones anteriores a la expedición de la Ley 1682 de 2013 en las cuales se consignó la figura de saneamiento de inmuebles, se planteó una disposición encaminada a evitar que las acciones indemnizatorias fundamentadas en cualquier causa, pudiesen ser dirigidas contra la entidad pública adquirente, siendo eso un elemento normativo novedoso, propio de las normas demandadas en esta oportunidad.

Hecha la anterior salvedad, considera la Corte igualmente importante resaltar que la figura del saneamiento por motivos de utilidad pública, no se encuentra exclusivamente en el artículo 21 de la Ley 1682 de 2013, sino que es necesario entender que de ella hacen parte materialmente un sistema conformado por varias disposiciones. En primer lugar, para determinar el alcance de la mencionada figura, es necesario hacer referencia al concepto de saneamiento automático incorporada al Título de definiciones de la mencionada ley, según el cual:

*“Saneamiento automático. Es un efecto legal que opera por ministerio de la ley exclusivamente a favor del Estado, cuando este adelanta procesos de adquisición de bienes inmuebles, por los motivos de utilidad pública consagrados en la ley para proyectos de infraestructura de transporte. En virtud de tal efecto legal, el Estado adquiere el pleno dominio de la propiedad del inmueble quedando resueltas a su favor todas las disputas o litigios relativos a la propiedad.*

*Lo anterior, sin perjuicio de los conflictos que puedan existir entre terceros sobre el inmueble, los cuales se resolverán a través de las diferentes formas de resolución de conflictos, sin que puedan ser oponibles al Estado”.*

---

de una vivienda de interés social no requerirá de: || a) Ningún comprobante de paz y salvo o declaración fiscal, excepto el paz y salvo municipal si la propiedad figura en el Catastro; || b) El pago del impuesto de timbre y el pago de retenciones en la fuente; || c) La presentación de la tarjeta o libreta militar; || d) Los requisitos a), b) y d) de que trata el artículo siguiente”.

<sup>79</sup> Ley 1561 de 2012, artículo 1°.

Nuevamente como en el consideración hecha párrafos atrás por la Corte, la definición es clara en establecer como la finalidad del saneamiento automático es: que el Estado adquiriera el pleno dominio de la propiedad de un bien, sin que ésta pueda ser perturbada por ninguna acción posterior, definición que no plantea como un elemento teleológico o de cualquier otra naturaleza de la figura jurídica del saneamiento, la imposibilidad de iniciar acciones indemnizatorias en contra de la entidad pública adquirente.

Otro elemento normativo que considera esta Corporación debe ser tenido en cuenta, como una herramienta hermenéutica que permite a través de una interpretación sistemática dilucidar el contenido y alcance del saneamiento de bienes inmuebles a favor del Estado, pero que bajo ninguna circunstancia puede servir como una disposición que siendo de inferior rango a la Ley permita enmendar elementos contrarios a la Norma de Normas que ésta pueda tener, es el Decreto Reglamentario de la Ley. Lo anterior, fundamentado en que es la misma Ley 1682 de 2013, la que dispone en su inciso 2° de su artículo 21 que el Gobierno Nacional debía reglamentar la aplicación del saneamiento a inmuebles adquiridos para proyectos de infraestructura en transporte, en un plazo no mayor a ciento veinte (120) días calendario, con lo cual, es el legislador quien en uso de su facultad configurativa, remitió la función al Gobierno para determinar el detalle operacional de la mencionada medida.

Dando cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 1682 de 2013, el Presidente de la República expidió el Decreto 737 del 10 de abril de 2014 -Por el cual se reglamenta el saneamiento automático por motivos de utilidad pública e interés social de que trata el artículo 21 de la ley 1682 del 22 de noviembre de 2013-. Así, en su artículo 3° el mencionado Decreto amplía el concepto de saneamiento automático después de reiterar lo dispuesto en el inciso 1° del artículo 21 de la Ley 1682 de 2013:

*“(...) En tal sentido, de conformidad con los artículos 21 y 22 de la Ley 1682 de 2013, el saneamiento automático **podrá invocarse cuando la entidad pública adquirente, durante el proceso de adquisición predial o al término del mismo, no haya podido consolidar el derecho real de dominio a su favor por existir circunstancias que le hayan impedido hacerlo, como por ejemplo, la transferencia imperfecta del dominio por el vendedor, la existencia de limitaciones, gravámenes, afectaciones o medidas cautelares que impidan el uso, goce y disposición plena del predio para los proyectos de infraestructura de transporte.***

*Sin perjuicio de la historia jurídica del bien, el saneamiento automático constituye un rompimiento del tracto sucesivo cuando se adquiera la totalidad o parte del predio*". (Negrilla fuera del texto original).

A luz de la citada norma, se reitera que la finalidad del saneamiento de los vicios en la titulación o tradición del inmueble adquirido por motivo de utilidad pública, que se deriva de su necesidad para desarrollar un proyecto de infraestructura de transporte, es generar una transferencia plena del derecho de dominio a favor del Estado, para evitar que algo perturbe su ejercicio, poniendo en riesgo el proyecto y en ese sentido la utilidad pública del mismo.

Por su parte, el artículo 4º del Decreto 737 de 2014, establece los requisitos que debe cumplir la entidad pública que pretenda llevar a cabo el saneamiento automático, con el fin de garantizar el derecho a la oponibilidad por parte de terceros. Para tal fin, la entidad deberá: (i) oficiar a la Oficina de Registro Público competente para que inscriba en la columna 09 OTROS del folio de matrícula inmobiliaria del predio, la intención del Estado de adelantar en relación con éste, dicho saneamiento, (ii) comunicar de manera directa a quienes posean derechos reales o personales inscritos en el folio de matrícula inmobiliaria, y (iii) la publicación del oficio en un medio de comunicación de amplia difusión en el lugar de ubicación del inmueble. En todo caso, aclara el Decreto en el inciso final del referenciado artículo, que: *"Sin perjuicio del saneamiento automático ordenado por ministerio de la ley, las personas que consideren tener un derecho sobre el inmueble podrán solicitar administrativa o judicialmente su reconocimiento pecuniario"*.

De acuerdo con la última parte citada del artículo 4º del Decreto 737 de 2014, pareciera presentarse una contradicción con lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 1682 de 2013, reglamentado por el primero, que claramente establece *"(...) que las acciones indemnizatorias que por cualquier causa puedan ser dirigidas contra los titulares inscritos en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria"*, no podrán serlo contra *"la entidad pública adquirente"*.

Otra posible forma de interpretar lo dispuesto en el Decreto Reglamentario a la luz de lo establecido en la Ley 1682 de 2013, sin que la existencia de las dos normas lleve a una contracción, es que la afirmación *"las personas que consideren tener un derecho sobre el inmueble podrán solicitar administrativa o judicialmente su reconocimiento pecuniario"*, debe ser hermenéuticamente complementada por la preposición: *contra los particulares inscritos*

*como titulares en la matricula inmobiliaria, pero nunca contra la entidad adquirente.* Bajo esa interpretación, se mantendría la imposibilidad de presentar acciones indemnizatorias en contra del Estado, cuando éste adquiere un bien por motivos de utilidad pública, como se deduce de la expresión normativa acusada de inconstitucional en esta oportunidad.

En conclusión, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 1682 de 2013, en concordancia con otras disposiciones que permiten determinar su alcance, es que esta norma contiene dos elementos teleológicos: (i) que una consecuencia del saneamiento automático, es que no se podrán tomar medidas en contra de la titularidad que sobre el derecho de dominio del inmueble adquirido, ahora reposa en cabeza de la entidad estatal, teniendo como fundamento las razones de utilidad pública o interés social dispuestas en la Ley; y (ii) que otra consecuencia, es que no se podrán presentar acciones indemnizatorias en contra de la entidad estatal adquirente del inmueble, pues éstas sólo procederán en contra de los demás titulares inscritos en el folio de matrícula inmobiliaria.

Es precisamente en el marco de ese segundo elemento normativo del artículo 21 de la Ley 1682 de 2013, que la Corte entrará a evaluar a la luz de los cargos planteados por el demandante, que el límite a la posibilidad de presentar acciones indemnizatorias derivado de la expresión “*diferentes a la entidad pública adquirente*” contenida en la mencionada disposición, resulta contraria a la Constitución o no.

## **9. Análisis de los cargos en concreto**

A la luz de los argumentos planteados en la demanda de inconstitucionalidad, corresponderá a la Corte establecer si la expresión “*(...) diferentes a la entidad pública adquirente*”, contenida en los artículos 21 de la Ley 1682 de 2013; 245 de la Ley 1450 de 2011 y 156 de la Ley 1753 de 2015, vulnera los parámetros constitucionales de control desarrollados en los artículos 58, 90 y 229 de la Carta Política.

Lo anterior, en virtud que el segmento normativo demandado establece a favor del Estado el saneamiento automático de cualquier vicio relativo a la titulación y tradición de inmuebles adquiridos por motivos de utilidad pública o interés social, prohibiendo la posibilidad de que acciones indemnizatorias se dirijan contra la entidad adquirente, sin perjuicio de que sí las puedan interponer por cualquier causa en contra de otros titulares inscritos en el folio de matrícula.

**9.1. Primer cargo – la expresión “(...) diferentes a la entidad pública adquirente”, contenida en los artículos 21 de la Ley 1682 de 2013, 245 de la Ley 1450 de 2011 y 156 de la Ley 1753 de 2015, contradice la Cláusula General de Responsabilidad consignada en el artículo 90 de la Constitución**

El artículo 90 de la Carta Política establece que: “*El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas*”. Ese precepto constitucional advierte que cada vez que una persona sufra un daño antijurídico que no esté en deber de soportar, éste debe ser reparado. La norma citada no establece excepción alguna que permita concluir que pueden existir casos en los que se excluya la responsabilidad del Estado, máxime cuando esa figura encuentra sustento en la dignidad humana de la persona.

Como fue resaltado en el acápite pertinente de esta providencia (*ver sección 4 de las consideraciones*), el Estado de Derecho encuentra fundamento en el Principio de Legalidad y en la Responsabilidad patrimonial del Estado. La garantía de los derechos y las libertades de los ciudadanos, no se logra exclusivamente con la sujeción de las autoridades públicas a la ley en todas sus actuaciones, sino también de manera esencial, con la obligación del Estado de reparar integralmente los daños antijurídicos o lesiones que cause en el ejercicio de sus poderes de intervención.<sup>80</sup>

Las normas atacadas en esta oportunidad preceptúan que el ciudadano que se ve afectado por la adquisición de un inmueble por parte de la administración, no podría iniciar una acción indemnizatoria contra la respectiva entidad pública, prohibición que le impide al interesado atribuirle responsabilidad al Estado en aquellos eventos en que haya causado un daño antijurídico.

La descrita imposibilidad de asignar la responsabilidad a una entidad estatal desconoce el artículo 90 de la Constitución, en la medida en que elimina la opción de que un ciudadano afectado por las razones bajo estudio identifique una entidad pública como causante del daño. Ese escenario afecta el orden justo.

Adicionalmente, las normas atacadas evitan que en el escenario en que una persona resulte perjudicada por la ocurrencia de un daño antijurídico producto de la adquisición de un inmueble, el afectado obtenga una justa

---

<sup>80</sup> Sentencia C-832 de 2001

indemnización, proposición que desatiende el mencionado imperativo que señala que el Estado debe responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables. El artículo 90 de la Carta Política estableció que la compensación es una forma de garantizar la protección de los derechos que fueron quebrantados por parte de la administración, salvaguarda que las disposiciones censuradas suprimen al excluir las acciones indemnizatorias contra la entidad pública adquirente.

La expresión impugnada, en tanto excluye de responsabilidad a entidades del Estado que adquieran bienes inmuebles por motivos de utilidad pública e interés social, es a todas luces una prescripción exceptiva de carácter inconstitucional, porque desconoce la cláusula general de responsabilidad del Estado, bajo la cual *“todos los daños antijurídicos causados por las actuaciones y abstenciones de los entes públicos”*<sup>81</sup> tienen que ser reparadas.

A la luz de lo anterior, no puede entenderse tampoco que la responsabilidad del Estado con ocasión del saneamiento de los vicios sea automática. Queda a cargo del juez la valoración de los hechos frente a las pruebas para establecer, en las circunstancias que generan el saneamiento de los derechos de propiedad, la responsabilidad de la entidad o la de cualquiera de los miembros de la cadena de tradición del inmueble.

Habiendo realizado esa salvedad, concluye la Corte que la norma demandada, al eliminar la posibilidad de formular acciones indemnizatorias en los términos descritos, contradice el artículo 90 de la Constitución, porque suprime la posibilidad de atribuir responsabilidad a una autoridad pública adquirente que pudo haber causado un daño antijurídico, así como la opción de obtener una indemnización por la lesión sufrida.

**9.2. Segundo Cargo - la expresión “(...) diferentes a la entidad pública adquirente”, contenida en los artículos 21 de la Ley 1682 de 2013, 245 de la Ley 1450 de 2011 y 156 de la Ley 1753 de 2015, vulnera el artículo 58 de la Constitución.**

El inciso 4° del artículo 58 de la Carta Política establece que: “[p]or motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador,

---

<sup>81</sup> Sentencia C-957 de 2014

*dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa - administrativa, incluso respecto del precio”.*

El accionante considera que el saneamiento automático a favor de entidades públicas, de cualquier vicio relativo a la titulación y tradición de bienes inmuebles adquiridos por motivos de utilidad general e interés social, puede transgredir los derechos reales que tengan terceras personas sobre dichos bienes sin reconocerles ninguna compensación; desconociendo con ello la obligación de indemnización previa dispuesta en la citada norma superior.

Frente a este segundo cargo, la Corte considera que las normas demandadas vulneran el artículo 58 de la Constitución, al establecer la imposibilidad de acceder a la administración de justicia para obtener una indemnización por parte de la entidad pública en cuyo favor se reconoce el saneamiento automático de cualquier vicio relativo a la titulación y tradición de inmuebles adquiridos por ella. Lo anterior, en razón de que esa proposición jurídica elimina excepcionalmente y sin justificación constitucional, la garantía integral del patrimonio de los ciudadanos que supone el ejercicio de las acciones indemnizatorias. Bajo este régimen, el afectado no podría promover los respectivos medios de control para obtener una compensación por la afectación patrimonial que pueda acarrearle esta previsión jurídica. Inclusive, su derecho de propiedad podría verse afectado sin que exista la reparación como opción de restablecimiento por parte de la administración pública.

El saneamiento de los elementos necesarios para trasladar el derecho de dominio de un predio, significa según las normas impugnadas, que el Estado tendría la opción de privar a alguien de su derecho sobre un inmueble sin consecuencia de responsabilidad ni reparación alguna. Dicho contenido normativo desconoce de manera directa el artículo 58 superior, puesto que éste prescribe la indemnización y acciones pertinentes necesarias para verificar la vulneración del derecho constitucional reclamado.

Por lo anterior, la Corte Constitucional considera que la expresión “(...) *diferentes a la entidad pública adquirente*”, contenida en los artículos 21 de la Ley 1682 de 2013 y 245 de la Ley 1450 de 2011, vulnera el artículo 58 de la Constitución.

### **9.3. Tercer Cargo - la expresión “(...) *diferentes a la entidad pública adquirente*”, contenida en los artículos 21 de la Ley 1682 de**

**2013, 245 de la Ley 1450 de 2011 y en 156 de la Ley 1753 de 2015, vulnera el artículo 229 de la Constitución**

La Constitución Política de Colombia de 1991, dispone en su artículo 229 que: “[s]e garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado”.

La demanda plantea la contradicción, por parte de las normas impugnadas, del derecho de acceso a la administración de justicia contenido en el artículo 229 de la Carta Política, toda vez que una prohibición que impida que las acciones indemnizatorias se dirijan contra la entidad adquirente contradice dicho parámetro de control constitucional, pues ni siquiera permite entrar a resolver si efectivamente el Estado es responsable o no de un daño antijurídico, ya que de plano cierra cualquier posibilidad de reclamación.

Para la Corte, privar a una persona de las acciones indemnizatorias vulnera de manera directa el derecho de acceso a la administración de justicia, toda vez que el afectado no podría acudir a la jurisdicción para discutir los hechos que hayan originado el desconocimiento de sus derechos ni los actos administrativos que lo hayan consolidado.

A pesar de la eventual existencia de un daño antijurídico, la persona afectada no podría acudir a la jurisdicción para obtener su reparación, en razón a que la misma ley impone una barrera infranqueable para ello. El derecho de acceso a la administración de justicia no admite una excepción que signifique la prohibición de llevar al conocimiento de los jueces una pretensión en derecho. Es más, el propio artículo 229 nunca reguló excepción alguna, porque resulta contrario al Estado Social de Derecho la existencia de actos que carezcan de control.

Nótese que las normas demandadas privan injustamente al ciudadano de la posibilidad de acudir ante los jueces, opción que operaría con los medios de control de reparación directa así como de nulidad y restablecimiento del derecho. Las dos herramientas procesales poseen elementos indemnizatorios que se excluyen en las normas bajo estudio como posibilidad para demandar a las entidades públicas por la adquisición de bienes inmuebles. Por un lado, la reparación directa tiene la finalidad de compensar el daño antijurídico que sufre el ciudadano por una acción u omisión del Estado, y por otro, la nulidad y restablecimiento del derecho pretende eliminar del ordenamiento una decisión arbitraria de la

administración y resarcir el derecho que se ve afectado con un acto administrativo<sup>82</sup>.

Así las cosas, las normas censuradas impiden que los afectados con la aplicación del saneamiento automático a las adquisiciones de predios por parte de entidades públicas, puedan demandar la indemnización de perjuicios que se pudiesen llegar a producir, escenario que transgrede el derecho al acceso a la administración de justicia.

En el mismo sentido la Corte Considera oportuno resaltar que todos los sujetos que integran la cadena de tradición del bien inmueble expropiado, incluyendo la entidad pública, podrían demandar o ser demandados, por quien o quienes consideren que se les han vulnerado sus derechos, a efectos de obtener las reparaciones a que haya lugar, con ocasión del saneamiento automático previsto en las normas bajo estudio de la Corte.

#### **9.4. Síntesis de la decisión de la Sala Plena**

Las normas demandadas plantean la aplicación del saneamiento automático de los bienes inmuebles adquiridos por motivos de utilidad pública e interés social, por parte de entidades del Estado. Bajo dicha figura, los vicios relacionados con su titulación y tradición incluso los que surjan con posterioridad a la adquisición de los inmuebles serán saneados, *“sin perjuicio de las acciones indemnizatorias que por cualquier causa puedan dirigirse contra los titulares inscritos en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria, diferentes a la entidad pública adquirente”*, según lo dispone la parte final del artículo 21 de la Ley 1682 de 2013, consignado formalmente diferente aunque con el mismo sentido material por el artículo 245 de la Ley 1450 de 2011, también impugnado alegando unidad de materia, y el artículo 156 de la Ley 1573 de 2014 integrado a la Unidad Normativa por la Sala Plena.

El accionante, alegaba que las normas impugnadas vulneraban la cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado contenida en el artículo 90 Superior, el derecho a la propiedad consignado en el artículo 58 de la Carta y el artículo 229 de la Constitución que establece el derecho de acceso a la administración de justicia, toda vez que –de acuerdo con él– instituyen una limitación arbitraria a la acción indemnizatoria, favoreciendo a entidades del Estado que pudieran llegar a ser responsables de cometer un error en el proceso de adquisición de inmuebles por razones de utilidad pública o interés social, que tenga la entidad suficiente para viciar la titulación o tradición del bien adquirido

---

<sup>82</sup> Sentencia C-426 de 2002

en perjuicio de terceros, quienes de acuerdo con las disposiciones cuestionadas, se encontrarían imposibilitados de actuar en contra de la entidad pública adquirente.

Correspondió a la Corte establecer si la expresión “(...) *diferentes a la entidad pública adquirente*”, contenida en el artículo 21 de la Ley 1682 de 2013, en el 245 de la Ley 1450 de 2011 y en el artículo 156 de la Ley 1753 de 2015, vulnera los parámetros constitucionales de control desarrollados en los artículos 90, 58 y 229 de la Carta Política.

Lo anterior, en virtud que la disposición demandada establece a favor del Estado el saneamiento automático de cualquier vicio relativo a la titulación y tradición de inmuebles adquiridos por motivos de utilidad pública o interés social, prohibiendo la posibilidad de que acciones indemnizatorias se dirijan contra la entidad adquirente, sin perjuicio de que sí las puedan interponer por cualquier causa en contra de otros titulares inscritos en el folio de matrícula.

Después de estudiar los cargos formulados en la demanda de constitucionalidad por violación de la cláusula general de responsabilidad, del derecho a la propiedad y del acceso a la administración de justicia, la Corte Constitucional declara la inexecutable de la expresión acusada: “*diferentes a la entidad pública adquirente*”, contenida en los artículos 21 de la Ley 1682 de 2013, 245 de la Ley 1450 de 2011 y 156 de la Ley 1753 de 2015, como quiera que impide que el afectado de una adquisición de bienes inmuebles por parte de entidades públicas, demande ante la jurisdicción el resarcimiento de perjuicios que por cualquier causa surja contra éstas como titulares inscritos en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria.

Esa decisión se funda en la vulneración de la cláusula general de responsabilidad del Estado, ya que las normas demandadas, al eliminar la posibilidad de formular acciones indemnizatorias, transgrede lo establecido en el artículo 90 de la Constitución, porque suprime la posibilidad de atribuir responsabilidad a una autoridad pública adquirente, en el evento en que se demuestre que ésta haya causado un daño antijurídico, así como la correlativa posibilidad de obtener una indemnización por la lesión sufrida.

Igualmente, la inexecutable de la disposición cuestionada también encuentra sustento en la vulneración del derecho a la propiedad consignado en el artículo 58 Superior, en virtud de que la expresión alegada como inconstitucional elimina la garantía integral del patrimonio de los ciudadanos que supone las acciones indemnizatorias, lo que

implica que el afectado no podría promover los respectivos medios de control para obtener una compensación por la afectación patrimonial que pueda acarrearle la adquisición del inmueble alegado de su propiedad.

Finalmente, la consecuencia jurídica de excluir la preposición “*diferentes a la entidad pública adquirente*” del contenido normativo de las tres disposiciones estudiadas que regulan el saneamiento automático de bienes adquiridos por motivos de utilidad pública o interés social, encuentra fundamento en la vulneración al acceso a la administración de justicia (artículo 229 C.N.). Esta transgresión se desprende del hecho de que a pesar de la eventual existencia de un daño antijurídico, la persona no podría acudir a la jurisdicción para obtener su reparación, en razón a que la misma ley impone una barrera infranqueable para ello. Lo anterior en desconocimiento de que el mencionado derecho no admite una excepción que signifique la prohibición de llevar al conocimiento de los jueces una pretensión en derecho.

## V. DECISIÓN

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

### RESUELVE

Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión “*diferentes a la entidad pública adquirente*”, contenida en los artículos 21 de la Ley 1682 de 2013, 245 de la Ley 1450 de 2011 y 156 de la Ley 1753 de 2015.

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

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Presidenta (e)

*Con aclaración de voto*

MYRIAM ÁVILA ROLDÁN

Magistrada (E)

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO  
Magistrado  
*Ausente con excusa*

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ  
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO  
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO  
Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO  
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB  
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS  
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General

