

**Sentencia C-669/15**

Referencia: expediente D-10693

Demanda de inconstitucionalidad, contra el artículo 27 de la Ley 1682 de 2013.

Actor: Ena Arredondo Noriega y otra

Magistrado Ponente:  
LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá D.C., veintiocho (28) de octubre de dos mil quince (2015).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la siguiente Sentencia.

## **I. ANTECEDENTES**

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241, numeral 4° de la Constitución Política, las ciudadanas demandantes solicitan a la Corte que declare la inexequibilidad del artículo 27 de la ley 1682 de 2013.

Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el decreto ley 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

## **II. NORMA DEMANDADA**

A continuación se transcribe la norma demandada según publicación en el Diario Oficial No. 48.987 de 27 de noviembre de 2013:

*“LEY 1682 DE 2013 (noviembre 22)*

*Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias.*

*“ARTÍCULO 27. PERMISO DE INTERVENCIÓN*

**VOLUNTARIO.** *Mediante documento escrito suscrito por la entidad y el titular inscrito en el folio de matrícula, podrá pactarse un permiso de intervención voluntario del inmueble objeto de adquisición o expropiación. El permiso será irrevocable una vez se pacte.*

*Con base en el acuerdo de intervención suscrito, la entidad deberá iniciar el proyecto de infraestructura de transporte.*

*Lo anterior, sin perjuicio de los derechos de terceros sobre el inmueble los cuales no surtirán afectación o detrimento alguno con el permiso de intervención voluntaria, así como el deber del responsable del proyecto de infraestructura de transporte de continuar con el proceso de enajenación voluntaria, expropiación administrativa o judicial, según corresponda.*

**PARÁGRAFO.** *En el proceso administrativo, en caso de no haberse pactado el permiso de intervención voluntario del inmueble objeto de adquisición o expropiación, dentro de los quince (15) días siguientes a la ejecutoria del acto administrativo que la dispuso, la entidad interesada solicitará a la respectiva autoridad de policía, la práctica de la diligencia de desalojo, que deberá realizarse con el concurso de esta última y con el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo y/o el personero municipal quien deberá garantizar la protección de los derechos humanos, dentro de un término perentorio de cinco (5) días, de la diligencia, se levantará un acta y en ella no procederá oposición alguna.”*

### **III. LA DEMANDA**

Las ciudadanas Ena Arredondo Noriega y María Laura Fuentes Muñoz, consideran que el artículo 27 de la Ley 1682 de 2013 infringe la Constitución Política, porque en su criterio vulnera el mandato constitucional contenido en el artículo 58 CP, el artículo 17 de la Declaración de Derechos Humanos de 1789 y el numeral 2º del artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969. Para sustentar la demanda exponen los siguientes argumentos:

1. Las accionantes realizan una reseña legal, jurisprudencial y doctrinal acerca del derecho a la propiedad privada, sobre el concepto de expropiación y sus diferentes etapas.
2. Para ello se refieren al alcance de la ley 388 de 1997, que modifica la ley 9 de 1989, la cual reglamenta todo lo relacionado con planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes; y desarrollan el proceso que se debe surtir a la hora de adquirir bienes que han sido declarados de utilidad pública, y explica el procedimiento expropiatorio.
3. Igualmente indican que la Ley 1682 de 2013 o Ley de Infraestructura es constituida como el marco normativo por medio del cual se adoptan medidas y disposiciones necesarias para dinamizar e impulsar los grandes desarrollos de infraestructura que tiene como finalidad ejecutar el gobierno nacional.

4. En cuanto a la violación del artículo 58 CP, sostienen que este mandato constitucional prevé que (i) siempre el interés particular o privado, debe ceder al interés general o público; (ii) la propiedad cumple una función netamente social y ecológica; y (iii) podrá haber expropiación por vía administrativa o judicial, mediando una indemnización previa a la misma.

5. Las actoras consideran que la Ley 1682 en su art. 27 consagra una figura nueva la cual denominó “*permiso de intervención voluntaria*”. Afirman que esta figura es un documento suscrito por la entidad adquirente y el propietario del predio, en el cual se pacta un permiso para que se pueda iniciar el proyecto de infraestructura de transporte.

Indican que de acuerdo con la Constitución, los tratados internacionales integrados al bloque de constitucionalidad, la ley y la jurisprudencia constitucional, sin oferta de compra, sin que se surta el proceso de enajenación voluntaria, sin que se pague o indemnice antes, no se puede privar a una persona de sus bienes. Afirman que esto es así ya que solo se privará a la persona de su bien inmueble luego de que se haya iniciado el proceso de expropiación propiamente dicho, lo cual se hace mediante la figura de la “entrega anticipada del inmueble” que en ningún momento puede confundirse con el “permiso de intervención voluntario”.

6. Sostienen que la ley en cuestión, viene a darle al Estado la facultad o el permiso para que inicie sus obras sin realizar arreglos previos respecto del precio, sin haber dado al propietario lo que le corresponde por ser quien tiene la disposición del inmueble. Para las actoras, este trámite contraría lo establecido en el bloque de constitucionalidad, toda vez que si bien es cierto el Estado tiene todo el poder para expropiar, no es menos cierto que debe hacerlo mediando una indemnización previa, y que mientras este no sea el dueño y no se le haya pagado al propietario el dinero que por derecho le corresponde, no puede existir ninguna clase de intervención por parte del Estado. De esta manera, argumentan que todo lo que se realice violando el precepto de indemnización viene a ser violatorio del derecho de propiedad privada. En consecuencia, para las actoras, el artículo 27 de la ley en mención debe ser declarado inexecutable por ser violatorio del derecho a la propiedad privada.

7. Por otra parte, en relación con el párrafo único del artículo demandado, aducen que el “*permiso de intervención voluntario*” pierde la esencia de su nombre en el párrafo del mismo artículo. Lo anterior, toda vez que si una persona se niega a pactar este permiso, el Estado practicará dentro de los quince (15) días siguientes la diligencia de desalojo sobre un inmueble de propiedad privada, un predio que no es de propiedad del Estado, y es aquí entonces donde las actoras ven claramente la inconstitucionalidad de la figura, ya que implica un desalojo.

8. Por todo lo expuesto sintetizan que lo que consagra el artículo 27 de la ley

1682 de 2013 es (i) la firma del permiso de intervención por parte del propietario e inicio de obra; (ii) que en caso contrario, es decir, la no firma del permiso de intervención voluntario, procede el desalojo, el cual atenta contra los derechos del legítimo propietario; y que (iii) iniciada la obra, procede negociación, arreglos por el precio y/o indemnización.

Concluyen igualmente que si bien el permiso busca que se autorice al Estado a intervenir en el predio de propiedad privada, el propietario no tiene más opción que firmarlo, ya que si se niega lo van a desalojar, es decir, el efecto de acatar el permiso o no, es el mismo: abandono del predio, inicio de la obra de infraestructura por parte del Estado y no pago de la indemnización previa.

Por todo lo anterior, solicitan la declaración de inexecutable del artículo acusado.

#### **IV. INTERVENCIONES**

##### **1. Ministerio de Transporte**

El Ministerio de Transporte intervino a través de apoderada judicial para solicitar a la Corte declarar la executable de la norma demandada, con base en las siguientes consideraciones:

(i) Considera indiscutible que la Constitución Política señala en su artículo 58 CP que la indemnización deber ser “previa” a la expropiación. No puede haber privación del derecho real de propiedad de un inmueble, sin antes haber agotado el trámite de adquisición predial con la debida titulación e inscripción del derecho de dominio público en el folio de matrícula inmobiliaria.

(ii) No obstante lo anterior, observa que el artículo 27 de la Ley 1682 de 2013 faculta a la entidad pública requirente, para que con base en el acuerdo de intervención suscrito entre la entidad titular del derecho inscrito, inicie el proyecto de infraestructura con la ejecución de la obra, pues son dos conceptos distintos, en el que el primero conlleva al segundo.

(iii) En conclusión, la interpretación de la norma que se presenta en la demanda, proviene de un análisis aislado y no del contexto en que se expiden las normas (criterio teleológico de interpretación), como tampoco del estudio profundo de los antecedentes de cada norma (interpretación histórica a través de las fuentes).

(iv) Por tanto, solicitan a la Corte que declare la executable de la norma, y por lo mismo, que ésta continúe vigente dentro del ordenamiento jurídico, porque no existe violación alguna del orden constitucional, ya que está demostrado que los procedimientos de adquisición predial no desconocen la Constitución, por lo que al declarar la inconstitucionalidad del artículo demandado, se dejaría a la Administración Pública sin el instrumental jurídico

procesal y material necesario para hacer valer la función social de la propiedad privada, afectando de manera directa el interés general que demanda y garantiza nuestro ordenamiento superior.

## **2. Superintendencia de Puertos y Transportes**

La Superintendencia de Puertos y Transportes, a través de apoderado judicial, envió escrito con el fin de informar que no emitirá un concepto técnico sobre la norma demandada, ya que *“sobre el particular no conoció de los antecedentes de esta ley que se tuvieron que debatir en las Presidencias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, así como funcionarios de la Rama Ejecutiva del Poder Público, relacionados directamente con el tema, como lo sería en este caso el Ministerio de Transporte y la Agencia Nacional de Infraestructura”*.

Por lo tanto, no emite un concepto técnico sobre la ley en mención porque no tiene elementos de juicio técnicos sobre la ley objeto de control constitucional.

## **3. Departamento Nacional de Planeación**

El Departamento Nacional de Planeación, actuando a través de apoderado judicial, interviene en procura de justificar la constitucionalidad del artículo 27 de la ley 1682 de 2013, con base en los siguientes argumentos.

1. El DNP considera que no existe vulneración alguna del artículo 58 CP, ya que el texto legal cuestionado hace parte de un conjunto de normas que persiguen la realización de proyectos de infraestructura de transporte donde se deben adelantar procedimientos de adquisición de inmuebles por motivos de utilidad pública e interés social, y en los cuales se presenta la necesidad de realizar la intervención de los predios con el objeto de dar inicio al proyecto de infraestructura de transporte, proyectos estos que no pueden quedar suspendidos o supeditados a la resolución de una eventual controversia jurídica sobre el precio o el proceso de expropiación.

2. De otra parte, el DNP afirma que el planteamiento de la parte actora no permite realizar con nitidez cotejo alguno de los cargos formulados contra la Constitución. La demandante plantea una serie de percepciones, consideraciones o hipótesis de carácter subjetivo sin descender al modo en que se concreta esa violación. La acusación es, por lo tanto, indirecta o mediada de tal forma que no es posible debatirla en el marco constitucional.

Por tanto, concluye que la demanda no cumplió con las exigencias de precisión, suficiencia y claridad, debido a la argumentación vaga y subjetiva que no permite una real confrontación con la Constitución, y de allí la solicitud de inhibición que se formula.

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

El Ministerio de Minas y Energía intervino para pronunciarse sobre la constitucionalidad del art. 27 de la ley 1682, de la siguiente manera:

(i) En primer lugar, se manifiesta acerca de la naturaleza jurídica de la propiedad privada, para con base en ello concluir que en el caso de presentarse la necesidad de iniciar un proyecto de infraestructura de transporte, es evidente que la Ley 1682 de 2013 es de carácter especial, y por lo tanto es constitucional. Lo anterior, por cuanto de conformidad con el principio general de derecho, según el cual la norma especial prima sobre la general, que para este caso es la ley 388 de 1997, la cual en sus artículos 63 al 72 desarrolló el tema de la expropiación por vía administrativa.

(ii) Por tanto, concluye que la norma acusada no viola la Constitución Política, toda vez que de manera especial permite la expropiación por vía administrativa, incluso si es necesario solicitar el desalojo, en los casos en que por motivos de interés social o utilidad pública, se requiera iniciar proyectos de infraestructura de transporte. Para el DNP esto no significa que no se indemnice al propietario de manera previa a la transmisión del dominio del bien al Estado.

(iii) De otra parte, solicita a la Corte que subsidiariamente se declare inhibida para decidir la demanda presentada, teniendo en cuenta que las accionantes se limitaron a enunciar la norma que consideran violada, y sin precisar los argumentos contundentes. En este sentido, considera que las actoras no presentaron unos cargos de inconstitucionalidad claros, ciertos, específicos y suficientes.

## **5. Agencia Nacional de Infraestructura –ANI-**

La Agencia Nacional de Infraestructura ANI, a través del Coordinador del Grupo Interno de Trabajo de Defensa Judicial de esa institución, presentó escrito en el que expresa su opinión sobre la exequibilidad de la norma demandada en la acción de la referencia, en los siguientes términos:

(i) Señala que la adquisición y disposición de predios requeridos para proyectos de infraestructura de transporte es un tema fundamental en la ejecución y desarrollo de los mismos, razón por la cual la Ley 1682 de 2013 intentó dar solución a estos problemas, entre ellos, la no entrega de los inmuebles para la ejecución del proyecto.

(ii) Sostiene que la disposición contenida en el párrafo único del artículo 27 prevé la posibilidad para la administración de obtener la disponibilidad del predio, previo el procedimiento contenido en la ley para la expropiación administrativa.

Por lo tanto, a su juicio el párrafo del artículo 27 limita su aplicación

exclusivamente a los procesos de expropiación por vía administrativa. Así las cosas, afirma que se debe tener en cuenta que el procedimiento de adquisición predial a través del mecanismo de la expropiación administrativa que se encuentra regulado en los artículos 63 y ss de la ley 388 de 1997, constituye una normatividad que a la fecha se encuentra vigente.

(iii) De conformidad con el artículo 70 de la ley 388 evidencia claramente que la Entidad adquirente antes de solicitar la entrega del inmueble deberá haber acreditado el pago al titular de derechos reales sobre el inmueble objeto de adquisición e incluso haberse transferido la titularidad del mismo a la Nación.

En su criterio, esta norma se encuentra vigente, y por tanto el párrafo del artículo 27 de la Ley 1682 no puede ser interpretado de manera aislada, sino que por el contrario, debe acudirse a la reglamentación que para tal efecto adopta nuestro ordenamiento jurídico, en este caso, se debe remitir a otra normatividad para su complementación, en concordancia con las normas que regulan el procedimiento de adquisición predial y en especial las que tienen que ver con la expropiación administrativa en la ley 388.

(iv) Colige que es claro que el párrafo del artículo 27 lo que le permite al Estado es poder acudir a las autoridades de policía cuando no se haya pactado permiso de intervención voluntario entre la entidad adquirente y el propietario del inmueble para la práctica de la diligencia de desalojo. Adicionalmente, advierte que en dicha diligencia deberá estar presente la Defensoría del Pueblo y/o el personero municipal. De esto, interpretado en concordancia con el artículo 70 de la ley 388, deduce que el desalojo solo podrá darse una vez se haya verificado que el valor correspondiente a la adquisición del predio, fue puesto a órdenes del propietario del inmueble y con posterioridad a ello, que la entidad adquirente sea ya titular del predio requerido por haber inscrito el acto administrativo que ordenó la expropiación administrativa.

(v) Finalmente, concluye que resulta necesario abordar el análisis de constitucionalidad de la norma como mecanismo para que el Estado pueda intervenir un inmueble para el desarrollo de una obra pública, sin vulnerar el derecho de propiedad que le asiste al particular y consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En consecuencia, afirma que no es cierto que con esta norma el Estado pueda intervenir un inmueble sin realizar arreglos previos respecto del precio con el propietario, pues la aplicación de esta disposición se da, respecto de predios debidamente indemnizados y debidamente transferidos al Estado.

## **6. Instituto Nacional de Vías –INVIAS-**

El Instituto Nacional de Vías conceptúa que se declare la constitucionalidad del artículo demandado, exponiendo los siguientes argumentos:

(i) Afirma que los argumentos esgrimidos por las demandantes no están a tono

con el interés público y la función social de la propiedad, en el sentido que desconoce sin ningún fundamento lo consagrado en el artículo 58 CP.

(ii) Sostiene que en la exposición de motivos del proyecto de ley de la norma acusada, se advierte claramente la necesidad de contar con una normativa moderna y ágil en la materia, particularmente en lo relacionado con la adquisición predial, y en aras de dar aplicación a los principios fundamentales de la función administrativa –art.209 CP-, respetando en todo caso los derechos a la propiedad y a su vez, el debido proceso en el ejercicio de la expropiación, como está consagrado en el párrafo demandado.

(iii) Evidencia que el permiso, tal y como está consagrado en la norma, es voluntario, es decir, que no media coacción por parte del Estado frente a la propiedad privada, sino que lo que busca este principio de intervención es agilizar los tiempos para la ejecución de la obra, mientras se surten los trámites respectivos para lograr la adquisición del predio que se requiere. De este modo, la misma norma establece que con base en ese permiso, la entidad deberá iniciar el proyecto de infraestructura de transporte y el deber del responsable del proyecto de infraestructura de transporte de continuar con el proceso de enajenación voluntaria.

(iv) Resalta, respecto del párrafo acusado que la intervención sobre el predio se hará “*dentro de los quince (15) días siguientes a la ejecutoria del acto administrativo*” que dispuso la expropiación, por lo tanto, se garantiza el debido proceso, ya que el propietario tiene otras acciones procesales administrativas para exigir el cumplimiento del debido proceso en ejercicio de la ley de la expropiación por vía administrativa, y no por ello, el desalojo tiene carácter inconstitucional.

(v) Por lo anterior, para el Instituto el permiso de intervención voluntario no pierde su esencia, ni resulta inconstitucional el art. 27 de la Ley 1682 de 2013, ya que ese permiso refiere la voluntad del propietario de un inmueble al permitir una “*ocupación temporal*” del Estado mientras se surten los trámites de legalización para lograr la adquisición respectiva, a través del acto administrativo que dispone la expropiación administrativa.

Por lo expuesto, solicita a la Corte declarar la exequibilidad del artículo 27 de la ley 1682 de 2013.

## **7. Cámara Colombiana de la Infraestructura**

La Cámara Colombia de Infraestructura interviene con el ánimo de solicitar a la Corte la declaratoria de exequibilidad de la norma demandada.

Se refiere a la figura del permiso de intervención voluntario y al derecho constitucional a la propiedad privada, a la indemnización previa, la acción de desalojo, para concluir que la norma no contempla la acción de desalojo

cuando se ha pactado el permiso de intervención voluntario, sino que ésta procede una vez ha culminado el proceso de expropiación administrativa y el acto que la declaró se encuentra debidamente ejecutoriado. Por tal motivo, al encontrarse ajustado a la Constitución, ruego se declare exequible el párrafo del artículo 27 de la ley 1682 de 2013.

## **8. Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional**

El Ministerio de Defensa Nacional –Policía Nacional, envía concepto en favor de la constitucionalidad de la norma demandada, para lo cual se refiere a los antecedentes de la Ley 1682 y su exposición de motivos, al contenido de la norma y su interpretación sistemática e integral con normas afines, para concluir que se equivocan las demandantes al entender el artículo 27 y su párrafo en forma aislada, comoquiera que ha sido la misma norma la que obliga a las autoridades a la remisión al procedimiento sobre expropiación establecido en la Ley 9 de 1989 y la Ley 388, de donde se desprende que ambas normatividades se deben complementar y no excluir.

Menciona que ya la Corte Constitucional analizó una norma expedida con base en la declaratoria del estado de excepción de emergencia económica, donde declaró la exequibilidad de medidas urgentes en eventos como los acontecidos en la ola invernal, donde se plasmó un procedimiento preferente y específico para el caso, lo cual puede aplicarse en el tema de infraestructura vial.

## **9. Universidad Externado de Colombia**

Solicita la declaratoria de exequibilidad de la misma, excepto su párrafo el cual considera inexecutable.

A su juicio, el problema jurídico que hay que resolver es si el permiso de intervención voluntario puede realizarse sin indemnización previa.

Para resolver este problema se refiere al concepto de la intervención voluntaria contenido en la Ley 1682, el concepto de enajenación voluntaria, la etapa de negociación, la indemnización previa, la expropiación administrativa, las características de la indemnización, la negociación directa prevista en aquella ley, y en qué momento se puede realizar el permiso de intervención voluntaria, si el permiso puede darse sin indemnización previa, y la diligencia de desalojo del párrafo del artículo 27. De todo lo anterior concluye que el artículo 27 de la Ley 1682 es constitucional pero que su párrafo es contrario a la Constitución.

## **10. Universidad de Ibagué**

La Universidad se pronuncia sobre la constitucionalidad de la norma acusada, refiriéndose al derecho de propiedad como un derecho disponible, y en

relación con el párrafo del artículo 27 considera que es inconstitucional y debe ser declarado inexecutable por cuanto vulnera los principios de la autonomía de la voluntad, el derecho de propiedad y sus potestades intrínsecas, controvierde las disposiciones relativas que regulan la expropiación administrativa y judicial contenidas en la ley 388 y demás principios que la parte primera de la norma del artículo 27 buscaba proteger.

## **11. Intervenciones ciudadanas**

11.1 La ciudadana Laura María Torres Restrepo y Francisco Rodríguez, en condición de estudiantes del Grupo de Acciones Públicas de la Pontificia Universidad Javeriana, intervienen con el fin de solicitar a la Corte Constitucional que declare executable los incisos primero y segundo del artículo 27 de la Ley 1682 y que a su vez declare inexecutable el párrafo del artículo 27 de la Ley 1682 de 2013.

11.2 La ciudadana Ruth Vanessa Heredia Ortiz, presenta intervención para solicitar a la Corte Constitucional que declare executable la norma demandada.

Considera que vista de una manera descontextualizada la norma, se entiende que el permiso de intervención voluntario vulnera el derecho de la propiedad como lo argumentan las accionantes. Sin embargo, afirma que al realizar un detallado análisis de la Ley 1682 de 2013, se encuentra que el título IV, capítulo I artículos 19, 20 y 25, desarrolla la forma como se gestionará la adquisición de los predios, haciendo énfasis en el término que tiene el titular para una vez sea notificada la oferta, manifieste su voluntad de ceder el predio al Estado. Estas normas establecen que de no pronunciarse al respecto o hacerlo de forma negativa, debido a que el predio ya fue requerido por el interés social que recae sobre él, podrá el Estado luego de los 30 días hábiles realizar la expropiación, de conformidad con el artículo 37.

Evidencia que esta ley sí sigue las etapas del proceso de expropiación para adquisición de bienes declarados de utilidad pública, con la diferencia que los términos son más cortos. Adicional a ello, consagra cómo se calculará el precio y en qué momento será cancelado, por lo que considera que la norma objeto de demanda, sí se ajusta a las disposiciones del artículo 58 CP.

Solicita la declaración de executable de la norma demandada.

## **V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION**

En cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución Política, el señor Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 5928 del 17 de junio de 2015, solicitó a la Corte declarar la executable del artículo 27 de la Ley 1682 de 2013, e inhibirse de proferir un pronunciamiento de fondo respecto del párrafo del artículo 27 por falta de certeza del cargo formulado contra éste último.

El problema jurídico que formula es si la norma acusada desconoce el derecho a la propiedad privada, en el entendido que faculta a la administración a expropiar forzosamente sin una indemnización previa.

Para dar respuesta a este cuestionamiento plantea los siguientes argumentos:

(i) Se refiere a la constitucionalidad de la intervención voluntaria de un bien en proceso de expropiación. Concluye que cuando el interesado autoriza voluntariamente a la administración para que intervenga en el inmueble y, sin perjuicio de la indemnización previa a la traslación plena del dominio, el Estado no efectúa un uso arbitrario de la propiedad y en todo caso garantiza la indemnización futura a la entrega material del bien, pero previa a la expropiación, en estricto sentido, no contraría el orden superior.

(ii) De otra parte, sostiene que el lanzamiento forzado permitido por el párrafo de la disposición acusada se deriva de la ejecutoria del acto administrativo que ordena la expropiación y no es consecuencia de la negativa a suscribir el permiso de intervención voluntario. En punto a este tema, concluye que dado que el lanzamiento en nada se refiere al permiso de intervención voluntaria sino que, por el contrario, se refiere a la culminación de un procedimiento administrativo diverso de éste, resulta incierto el alcance que las accionantes le confieren a la disposición, lo cual impide, en concepto de la Vista Fiscal, un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte con respecto al párrafo demandado, en razón de la consecuente ineptitud sustantiva del cargo.

## **VI. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN**

### **1. Competencia de la Corte**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 5o. de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues la expresión acusada hace parte de una Ley, en este caso, de la Ley 1682 de 2013.

### **2. Problema jurídico y esquema de resolución**

**2.1** De manera preliminar, la Corte se referirá brevemente a la aptitud sustantiva de la demanda, ya que algunos intervinientes piden subsidiariamente la inhibición y la Vista Fiscal la solicita igualmente respecto del párrafo acusado.

Este Tribunal encuentra que los cargos presentados contra la totalidad del artículo 27 de la Ley 1682 de 2013 cumplen con los requisitos consagrados en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, relativos (i) al señalamiento de las

normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas; (ii) a la mención de las normas constitucionales que se consideren infringidas; (iii) a la exposición de las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; y (iv) a la razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.

En segundo lugar, en criterio de esta Sala los cargos enervados reúnen los requisitos exigidos por la jurisprudencia de esta Corte en cuanto a que sean *claros, ciertos, pertinentes y suficientes*, y por tanto se trate de *verdaderos cargos de inconstitucionalidad*. En este caso, esta Corporación colige que los cargos y argumentos expuestos para sustentarlos expresan objeciones claras, inteligibles y razonables que despiertan una *duda mínima* en el juez constitucional acerca de la posible inconstitucionalidad de la norma demandada, en cuanto a la presunta vulneración del derecho a la propiedad privada y a la garantía del debido proceso en el proceso de expropiación judicial o administrativa y el pago previo de la indemnización, por el alcance normativo de la figura jurídica del *permiso de intervención voluntario* consagrado en el artículo 27 de la Ley 1682 que se demanda.

**2.2** Por tanto, el problema jurídico que la Corte debe resolver en la presente oportunidad es si la norma acusada, el artículo 27 de la Ley 1682 de 2013, desconoce el derecho a la propiedad privada consagrado en el artículo 58 CP y el derecho al debido proceso en la expropiación tanto por vía judicial como administrativa que se deriva de éste, en cuanto sus tres primeros incisos facultan a la administración a iniciar las obras de infraestructura de transporte tan solo con la firma de un “*permiso de intervención voluntario*”, sin que se agoten previamente las etapas de los procesos de enajenación voluntaria o expropiación y por tanto sin indemnización previa; y el párrafo de la misma disposición permite el desalojo policivo del propietario del bien inmueble, en caso de que no se llegue a firmar el permiso de intervención voluntaria, lo cual resultaría de mayor gravedad, puesto que permitiría el desalojo forzado sin que se respetara la propiedad privada y el debido proceso de adquisición o expropiación de bienes inmuebles, y por tanto, sin una indemnización previa.

**2.3** Para responder al problema jurídico planteado, la Sala se referirá brevemente (i) al alcance normativo del derecho constitucional a la propiedad privada y la expropiación judicial o administrativa como limitante a la propiedad; para posteriormente (ii) analizar la constitucionalidad de la norma acusada.

### **3. El alcance normativo del derecho constitucional a la propiedad privada y la expropiación judicial o administrativa como limitante**

**3.1** Uno de los fines del Estado Social de Derecho, consagrado en el artículo 2° de la Constitución Política es la protección de todas las personas en sus bienes. El artículo 58 CP consagra el derecho constitucional a la propiedad privada. Este artículo tiene un contenido complejo en cuanto se establece por

una parte que (i) se garantiza 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; pero igualmente establece (ii) que cuando se presente conflicto entre los derechos de los particulares y la aplicación de una ley por motivos de utilidad pública o interés social, el interés privado deberá ceder al interés público o social. También (iii) le otorga una función social a la propiedad, la cual implica obligaciones, tales como la función ecológica. (iv) Establece adicionalmente que el Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad. (v) En cuanto a la expropiación judicial o administrativa el artículo 58 consagra en su inciso final que podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa, por motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador; (vi) que la indemnización se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado; y (vii) que podrá adelantarse la expropiación por vía administrativa, la cual estará sujeta a posterior acción contenciosa-administrativa, incluso respecto del precio.

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.<sup>1</sup>

En este sentido, la jurisprudencia de esta Corte, ha sostenido que este artículo 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>2</sup>

Frente a sus atribuciones o elementos, esta Corporación ha considerado que se pueden resumir en el uso, el disfrute y la disposición.<sup>3</sup> En cuanto a sus características, éstas se pueden resumir en que constituye un derecho (i) pleno, (ii) exclusivo; (iii) perpetuo; (iv) autónomo; (v) irrevocable; y (vi) un derecho real.<sup>4</sup> Respecto a los modos de adquirir la propiedad y de conformidad con el

---

<sup>1</sup>“**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*”.

<sup>2</sup> Sentencia C-227 de 2011, M.P. Juan Carlos Henao Pérez. Citado también en Sentencia C-410 de 2015, M.P. Alberto Rojas Ríos, A.V. María Victoria Calle Correa.

<sup>3</sup> Ver Sentencias C-189 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil, A.V. Jaime Araújo Rentería, y C-410 de 2015, M.P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>4</sup> *Ibídem.*

Código Civil, estos modos son (i) la ocupación, (ii) la accesión, (iii) la tradición, (iv) la sucesión por causa de muerte y (v) la prescripción.<sup>5</sup>

**3.2** En cuanto al carácter no absoluto del derecho a la propiedad y sus límites, esta Corte, ha reiterado en múltiples oportunidades que a partir del alcance del contenido normativo del derecho a la propiedad privada consagrado en el artículo 58 de la Constitución, tal derecho no ostenta una naturaleza absoluta. Por el contrario, la misma Carta Política, consagra expresamente límites tales como (i) la función social y ecológica de la propiedad lo cual implica obligaciones; (ii) el deber de ceder ante el interés público o social; (iii) la posibilidad de que por estos motivos el Estado realice expropiaciones tanto judiciales, como administrativas; (iv) adicionalmente, el artículo 59 CP establece que la propiedad privada debe ceder frente al interés público en caso de guerra, lo cual implica la posibilidad de ocupación temporal del bien inmueble; y (v) finalmente, el artículo 332 CP determina que la libertad económica se encuentra igualmente limitada por el bien común, el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.<sup>6</sup>

En el mismo sentido, esta Corte se ha referido al carácter no absoluto del derecho de propiedad con base en la jurisprudencia interamericana, expresando que de conformidad con el artículo 21.2 de la Convención se entiende que la privación de los bienes de una persona es compatible con el derecho a la propiedad, siempre y cuando se fundamente en razones de utilidad pública o de interés social, se garantice el pago de una justa indemnización, y se limite a los casos y formas establecidas por la ley y la Convención.<sup>7</sup>

De esta manera, tanto del inciso 4º del artículo 58 CP, como del numeral 2º del artículo 21 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, se deriva el carácter no absoluto que tiene el derecho a la propiedad privada, debido a los límites impuestos por la utilidad pública y el interés social.

No obstante lo anterior, la Corte ha sido igualmente categórica en fijar unas condiciones *sine qua non* para que proceda la limitación a la propiedad privada, tales como (i) que se presente por motivos de utilidad pública o de interés social previamente definidos por el legislador; (ii) que la expropiación se realice mediante decisión judicial o administrativa, esta última sujeta a posterior acción contencioso administrativa incluso respecto del precio; (iii) que la expropiación se adelante con respeto del principio de legalidad, esto es, de conformidad con el procedimiento establecido en la ley; (iv) que la expropiación comprenda una etapa previa de enajenación voluntaria o

---

<sup>5</sup> Ver Sentencias C-133 de 2009, M.P. Jaime Araújo Rentería y C-410 de 2015, M.P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>6</sup> Consultar las Sentencias C-258 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y C-410 de 2015, M.P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>7</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. Citado en la Sentencia C-364 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, y reiterado en la Sentencia C-410 de 2015, M.P. Alberto Rojas Ríos.

negociación directa, a partir de una oferta por parte de la entidad administrativa; y (v) que se pague una indemnización previamente al traspaso del derecho de propiedad a la Administración, la cual debe ser justa.<sup>8</sup>

En consecuencia, 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 de (i) principio de legalidad, (ii) debido proceso, (iii) acceso a la justicia y (iii) una indemnización justa.<sup>9</sup>

**3.3** En punto al tema específico de la garantía del debido proceso en la expropiación tanto por vía judicial como administrativa, la Sala debe reiterar, en primer lugar, que éste se encuentra consagrado en la Carta como un derecho fundamental, que debe protegerse en todo tipo de actuaciones judiciales, administrativas o de cualquiera otra naturaleza.

Esto implica, que el legislador no posee discrecionalidad al momento de establecer cualquier tipo de procedimiento, en el caso que nos ocupa, de determinar el proceso de expropiación sea por vía judicial o por vía administrativa; sino que debe respetar los derechos fundamentales de las personas, en el caso *sub examine* el derecho constitucional a la propiedad privada consagrado en el artículo 58 CP, el cual, como quedó anotado, no tiene un carácter ni fundamental ni absoluto y tiene limitantes, pero goza igualmente de protección y garantía por parte del Estado constitucional de Derecho.

Ahora bien, en segundo término, la Sala debe recordar que los procesos de expropiación judicial o administrativa, han sido permitidos y consagrados expresamente como limitantes de la propiedad privada por la propia Constitución en su artículo 58 CP. Por esta razón, la Corte ha expresado que la expropiación comporta una tensión entre el principio de prevalencia del interés general y el derecho a la propiedad privada, la cual ha sido resuelta por el Constituyente mediante la cesión del interés particular por motivos de utilidad pública o interés social, pero garantizando al propietario expropiado una sentencia judicial o acto administrativo, así como el reconocimiento y pago de una indemnización previa.<sup>10</sup>

Así, de acuerdo con la Constitución, la expropiación transcurre a través de dos vías. La primera, mediante un proceso de enajenación voluntaria y expropiación judicial, si la propuesta oficial de adquirir el bien fracasa, cuyo marco general está regulado en las Leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997 y los artículos 451 a 459 del Código de Procedimiento Civil<sup>11</sup>. La segunda,

<sup>8</sup> Consultar la Sentencia C-133 de 2009, M.P. Jaime Araújo Rentería.

<sup>9</sup> Ver Sentencia C-410 de 2015, M.P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>10</sup> Ver Sentencia C-306 de 2013, M.P. Nilson Pinilla Pinilla, entre otras.

<sup>11</sup> La Ley 1564 de 2012, “*Por la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones*”, cuya mayoría de normas empezaron a regir gradualmente a partir de enero 1º de 2014, contempla en el artículo 399 el proceso de expropiación.

administrativa, con el decreto de un acto expropiatorio, conforme a los términos previstos en el artículo 63 a 72 de la Ley 388 de 1997, sometido eventualmente a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Pese a sus diferencias, en ambos casos debe garantizarse la indemnización.<sup>12</sup>

En este sentido, es claro para la Corte que la configuración de la expropiación, según el precepto 58 constitucional, debe ser en todo caso garantista y respetar el debido proceso, de manera que requiere la participación de las tres ramas del poder público, del legislador que fija los motivos de utilidad o interés común, de la administración que efectúa la declaratoria de expropiación, y del juez que adelanta el proceso de expropiación judicial.<sup>13</sup>

La garantía del debido proceso implica por tanto, que en la expropiación judicial como en la administrativa deben garantizarse el cumplimiento de una serie de etapas previas de negociación o enajenación voluntaria, mediante la cual la entidad administrativa intente adquirir el predio, de manera que se haga innecesaria la iniciación del proceso expropiatorio propiamente dicho. Esta etapa comienza con una oferta de la administración al particular con el fin de adquirir el bien por el precio base fijado por la entidad. Luego se continúa con la etapa de negociación directa con el particular. En caso de que el proceso de negociación directa prospere, se pasa a la etapa de transferencia del bien y al pago del precio acordado. En caso contrario, esto es, si el proceso de negociación fracasa, empieza la etapa expropiatoria propiamente dicha, la cual debe culminar con el traspaso del título traslativo de dominio al Estado y el pago de la indemnización al particular expropiado.<sup>14</sup>

Así las cosas, este Tribunal ha establecido ciertas reglas que constituyen la garantía del debido proceso para la expropiación tanto judicial como administrativa, el cual, como se mencionó está determinado por una serie de etapas:<sup>15</sup> (i) la oferta de compra, (ii) la negociación directa y (iii) el proceso expropiatorio propiamente dicho.

(i) La etapa de oferta<sup>16</sup> inicia el trámite expropiatorio, tanto en el proceso por vía judicial como en el proceso por vía administrativa. Esta fase prevé la expedición de un acto administrativo que contenga la oferta de compra que se hace al propietario del bien que se va a expropiar. En el caso de la expropiación por vía administrativa particularmente, el mismo se inicia con el acto que determina el carácter administrativo de la expropiación, en el cual se le informa al propietario la posibilidad de una negociación directa de compra del bien por el precio consignado en el mismo acto administrativo,<sup>17</sup> así como

---

<sup>12</sup> Ver Sentencias C-1074 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; y C-306 de 2013, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

<sup>13</sup> Consultar la Sentencia C-306 de 2013, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

<sup>14</sup> Sobre estos temas se refiere la Sentencia C-1074 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>15</sup> Consultar al respecto las Sentencias C-1074 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, y C-476 de 2007, M.P. Alvaro Tafur Galvis.

<sup>16</sup> Ibidem.

<sup>17</sup> Ley 388 de 1997, Artículo 66. *“Determinación del carácter administrativo. La determinación que la expropiación se hará por la vía administrativa deberá tomarse a partir de la iniciación del procedimiento*

las condiciones de pago del precio de adquisición.<sup>18</sup>

(ii) La etapa de negociación directa o de “enajenación voluntaria”<sup>19</sup>, se debe desarrollar igualmente tanto en el proceso de expropiación judicial como en la expropiación por vía administrativa<sup>20</sup>.

Si durante el proceso de negociación se logra un acuerdo entre el particular y la entidad administrativa, la enajenación del bien se lleva a cabo a través de la celebración de un contrato, que puede ser de compraventa o de promesa de compraventa.<sup>21</sup> En caso contrario se da paso al proceso expropiatorio propiamente dicho.

(iii) En la etapa de expropiación propiamente dicha,<sup>22</sup> la expropiación por vía administrativa prevé un procedimiento más expedito. Así, vencido el plazo para la negociación directa sin que haya prosperado, la entidad expropiante expedirá un segundo acto administrativo mediante el cual “*decide*” la expropiación<sup>23</sup> y queda obligada a utilizar el bien expropiado por esta vía

---

*que legalmente deba observarse por la autoridad competente para adelantarlos, mediante acto administrativo formal que para el efecto deberá producirse, el cual se notificará al titular del derecho de propiedad sobre el inmueble cuya adquisición se requiera y será inscrito por la entidad expropiante en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su ejecutoria. Este mismo acto constituirá la oferta de compra tendiente a obtener un acuerdo de enajenación voluntaria.”*

<sup>18</sup> Ley 388 de 1997, Artículo 67: “*Indemnización y forma de pago. En el mismo acto que determine el carácter administrativo de la expropiación, se deberá indicar el valor del precio indemnizatorio que se reconocerá a los propietarios, el cual será igual al avalúo comercial que se utiliza para los efectos previstos en el artículo 61 de la presente ley. Igualmente se precisarán las condiciones para el pago del precio indemnizatorio, las cuales podrán contemplar el pago de contado o el pago entre un cuarenta (40%) y un sesenta por ciento (60%) del valor al momento de la adquisición voluntaria y el valor restante en cinco (5) contados anuales sucesivos o iguales, con un interés anual igual al interés bancario vigente en el momento de la adquisición voluntaria.*

*“Parágrafo 1º. El pago del precio indemnizatorio se podrá realizar en dinero efectivo o títulos valores, derechos de construcción y desarrollo, de participación en el proyecto o permuta. En todo caso el pago se hará siempre en su totalidad de contado cuando el valor de la indemnización sea inferior a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales al momento de la adquisición voluntaria o de la expropiación.*

*“Parágrafo 2º. El ingreso obtenido por la enajenación de inmuebles a los cuales se refiere el presente capítulo no constituye, para fines tributarios, renta gravable ni ganancia ocasional, siempre y cuando la negociación se realice por la vía de la enajenación voluntaria”.*

<sup>19</sup> Consultar al respecto las Sentencias C-1074 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, y C-476 de 2007, M.P. Alvaro Tafur Galvis.

<sup>20</sup> En la expropiación por vía judicial, la etapa de “enajenación voluntaria” está regulada por los artículos 13 a 17 de la Ley 9 de 1989 y 61 de la Ley 388 de 1997. En la expropiación por vía administrativa, la etapa de “negociación directa” se encuentra regulada en los artículos 66 y 67 de la Ley 388 de 1997.

<sup>21</sup> Ley 9 de 1989, Artículo 14. “*Si hubiere acuerdo respecto del precio y de las demás condiciones de la oferta con el propietario, se celebrará un contrato de promesa de compraventa, o de compraventa, según el caso. A la promesa de compraventa y a la escritura de compraventa se acompañarán un folio de matrícula inmobiliaria actualizado.*

*“Otorgada la escritura pública de compraventa, ésta se inscribirá en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, previa cancelación de la inscripción a la cual se refiere el artículo 13, de la presente ley.*

*“Realizada la entrega real y material del inmueble a la entidad adquirente, el pago del precio se efectuará en los términos previstos en el contrato. El cumplimiento de la obligación de transferir el dominio se acreditará mediante copia de la escritura pública de compraventa debidamente inscrita en el folio de matrícula inmobiliaria en el cual conste que se ha perfeccionado la enajenación del inmueble, libre de todo gravamen o condición.”*

<sup>22</sup> Consultar al respecto las Sentencias C-1074 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, y C-476 de 2007, Alvaro Tafur Galvis.

<sup>23</sup> Artículo 68 de la Ley 388 de 1997: “*Decisión de la expropiación. Cuando habiéndose determinado que el procedimiento tiene el carácter de expropiación por vía administrativa, y transcurran treinta (30) días hábiles contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo de que trata el artículo 66 de la presente*

“para los fines de utilidad pública o interés social que hayan sido invocados”.<sup>24</sup>

El acto que decide la expropiación contendrá, entre otros elementos, la identificación del bien inmueble objeto de expropiación; el valor del precio indemnizatorio y la forma de pago; la destinación que se dará al inmueble expropiado; y la orden de notificación a los titulares de derecho del dominio u otros derechos reales sobre el bien expropiado, así como la indicación de los recursos que legalmente procedan en vía gubernativa.<sup>25</sup>

Una vez se encuentre ejecutoriado este acto administrativo de expropiación, se debe proceder a la entrega material del bien inmueble y a pagar el precio de la indemnización al afectado.<sup>26</sup> El principal efecto de este acto administrativo consiste en que el derecho de propiedad u otros derechos reales se trasladarán de las personas titulares de ellos a la entidad que ha dispuesto la expropiación, para lo cual basta el registro de la decisión en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. La entidad expropiante pondrá a disposición inmediata del afectado el valor correspondiente del precio indemnizatorio.<sup>27</sup>

---

*ley, sin que se haya llegado a un acuerdo formal para la enajenación voluntaria contenido en un contrato de promesa de compraventa, la autoridad competente dispondrá mediante acto motivado la expropiación administrativa del bien inmueble correspondiente, el cual contendrá lo siguiente:*

*“1. La identificación precisa del bien inmueble objeto de expropiación.*

*“2. El valor del precio indemnizatorio y la forma de pago.*

*“3. La destinación que se dará al inmueble expropiado, de acuerdo con los motivos de utilidad pública o de interés social que se hayan invocado y las condiciones de urgencia que se hayan declarado.*

*“4. La orden de inscripción del acto administrativo, una vez ejecutoriado, en la correspondiente Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, para los efectos de que se inscriba la transferencia del derecho de dominio de su titular a la entidad que haya dispuesto la expropiación.*

*“5. La orden de notificación a los titulares de derecho del dominio u otros derechos reales sobre el bien expropiado, con indicación de los recursos que legalmente procedan en vía gubernativa.”*

<sup>24</sup> Ley 388 de 1997, Artículo 70, numeral 5. “La entidad que haya adquirido el bien en virtud de la expropiación por vía administrativa, adquiere la obligación de utilizarlo para los fines de utilidad pública o interés social que hayan sido invocados, en un término máximo de tres (3) años contados a partir de la fecha de inscripción de la decisión correspondiente en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. Para este efecto, la persona que tenía la calidad de propietario del bien expropiado podrá solicitar al Tribunal Administrativo en cuya jurisdicción se encuentre ubicado el inmueble, la verificación del cumplimiento de dicha obligación, mediante proceso abreviado que se limitará exclusivamente a la práctica de las pruebas que deberán solicitarse exclusivamente en la demanda, durante un término no superior a un mes, transcurrido el cual se pronunciará sentencia inapelable. En caso de que se compruebe el incumplimiento de la obligación por parte de la entidad, la sentencia así lo declarará y ordenará su inscripción en la respectiva Oficina de Registro, a fin de que el demandante recupere la titularidad del bien expropiado. En la misma sentencia se determinará el valor y los documentos de deber que la persona cuyo bien fue expropiado deberá reintegrar a la entidad pública respectiva, siendo necesario para los efectos del registro de la sentencia que se acredite mediante certificación auténtica que se ha efectuado el reintegro ordenado.” Al respecto ver la Sentencia C-1074 de 2002.

<sup>25</sup> Artículo 68, Ley 388 de 1997

<sup>26</sup> Ley 388 de 1997, Artículo 70. Efectos de la decisión de expropiación por vía administrativa. “Una vez ejecutoriada la decisión por vía administrativa, por no haberse formulado el recurso de reposición dentro del término legal o por haber sido decidido el recurso interpuesto en forma negativa, la decisión producirá los siguientes efectos: 1. El derecho de propiedad u otros derechos reales se trasladarán de las personas titulares de ellos a la entidad que ha dispuesto la expropiación, para lo cual bastará con el registro de la decisión en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. El registrador exigirá que la entidad acredite que el propietario o los titulares de otros derechos reales sobre el inmueble, han retirado el valor de la indemnización y los documentos de deber correspondientes, o que se ha efectuado la consignación correspondiente conforme a lo previsto en el numeral 2 de este artículo. (...)”

<sup>27</sup> Ley 388 de 1997, Artículo 70, numeral 2. “La entidad que ha dispuesto la expropiación pondrá a disposición inmediata del particular expropiado, según sea el caso, el valor total correspondiente o el porcentaje del precio indemnizatorio que se paga de contado y los documentos de deber correspondientes a

Efectuado el registro de la decisión, la entidad administrativa podrá *exigir* la entrega material del bien, según lo establece el numeral 3 del artículo 70 de la Ley 388 de 1997, sin necesidad de intervención judicial, para lo cual podrá acudir al auxilio de las autoridades de policía si es necesario.<sup>28</sup> La misma norma establece que si la entidad no realiza el pago de la indemnización o no acredita su depósito dentro de los términos establecidos por dicho precepto, la expropiación queda sin efecto y la administración debe reiniciar el procedimiento expropiatorio.<sup>29</sup>

La acción ante la Jurisdicción en lo Contencioso Administrativo para obtener la nulidad del acto que decide la expropiación y el restablecimiento del derecho lesionado, o para controvertir el precio indemnizatorio puede interponerse dentro de los cuatro meses siguientes a su ejecutoria ante el Tribunal Administrativo de la jurisdicción donde se encuentre localizado el inmueble.<sup>30</sup>

**3.4** Finalmente, en cuanto a la indemnización, la jurisprudencia constitucional ha precisado que la figura de la expropiación, a través de la cual el particular se obliga a entregar al Estado el dominio de un bien, comporta una indemnización como garantía del ejercicio de esa potestad pública constitutiva de la limitación más gravosa sobre el derecho de propiedad, con la exigencia adicional sustancial de que debe ser previa a efecto de reparar el daño generado.<sup>31</sup>

En este sentido, la Corte ha sido enfática en afirmar que el ejercicio de la potestad expropiatoria supone un singular sacrificio de los derechos del afectado, en la medida que vulnera su voluntad al disponer del peculio privado. Con el fin de repararlo, el Constituyente ha previsto, como consecuencia de esa facultad, una indemnización que equilibra los derechos materia del daño causado, el cual se explica por una acción administrativa que es legítima.<sup>32</sup>

---

*los cinco contados sucesivos anuales del saldo. Si el particular no retira dichos valores y los documentos de deber dentro de los diez días siguientes a la ejecutoria, la entidad deberá consignarlos en la entidad financiera autorizada para el efecto a disposición del particular, y entregar copia de la consignación al Tribunal Administrativo en cuya área de jurisdicción se encuentre ubicado el inmueble dentro de los diez (10) días siguientes, considerándose que ha quedado formalmente hecho el pago.”*

<sup>28</sup> Ley 388 de 1997, Artículo 70, numeral 3. “Efectuado el registro de la decisión, la entidad pública podrá exigir la entrega material del bien inmueble expropiado, sin necesidad de intervención judicial, para lo cual podrá acudir al auxilio de las autoridades de policía si es necesario.”

<sup>29</sup> Ley 388 de 1997, Artículo 70, numeral 4. “En caso de que los valores y documentos de deber no se pongan a disposición del propietario o no se consignen dentro de los términos señalados en el numeral 2 de este artículo, la decisión de expropiación por vía administrativa no producirá efecto alguno y la entidad deberá surtir nuevamente el procedimiento expropiatorio.”

<sup>30</sup> Ley 388 de 1997, artículo 71. “Proceso contencioso administrativo. Contra la decisión de expropiación por vía administrativa procede acción especial contencioso administrativa con el fin de obtener su nulidad y el restablecimiento del derecho lesionado, o para controvertir el precio indemnizatorio reconocido, la cual deberá interponerse dentro de los cuatro meses calendario siguientes a la ejecutoria de la respectiva decisión. El proceso a que da lugar dicha acción se someterá a las siguientes reglas particulares: 1. El órgano competente será el Tribunal Administrativo en cuya jurisdicción se encuentre el inmueble expropiado, en primera instancia, cualquiera que sea la cuantía. (...)”

<sup>31</sup> Consultar las Sentencias C-1074 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, y C-306 de 2013, Nilson Pinilla Pinilla.

<sup>32</sup> Ibidem.

Adicionalmente, el artículo 58 superior destaca como hecho nuevo que la indemnización "*se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado*"<sup>33</sup>. De esta manera se busca conciliar derechos particulares y deberes sociales, dado que la persona expropiada, con fundamento en el principio de igualdad (artículo 13 CP), debe obtener un equilibrio frente a la carga pública que le ha sido impuesta.<sup>34</sup>

De acuerdo con lo anotado, la indemnización cumple y exige dos condiciones: debe (i) ser previa y (ii) fijarse consultando los intereses de la comunidad y del afectado. Aun cuando el texto constitucional mencionado no establece que sea justa ni plena, esta Corporación ha referido otros elementos en concordancia con la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>35</sup> (Pacto de San José de Costa Rica), ratificada por Colombia mediante la Ley 74 de 1968. Bajo estos parámetros, la Corte<sup>36</sup> ha establecido como características constitucionales de la indemnización en caso de expropiación, las siguientes: (i) debe ser previa, esto es, pagada antes del traspaso del dominio del bien.<sup>37</sup> (ii) debe ser justa;<sup>38</sup> (iii) puede ser reparadora;<sup>39</sup> (iv) se diferencia de la reparación prevista en el artículo 90 superior que comporta la responsabilidad patrimonial del Estado por daños antijurídicos generados por las acciones u omisiones de las autoridades públicas;<sup>40</sup> (v) no siempre es restitutiva o plena por la totalidad de los daños; (vi) la indemnización no tiene que ser pagada en dinero en efectivo, salvo que se trate de vivienda familiar.<sup>41</sup>

## **V. ANALISIS CONSTITUCIONAL DE LA NORMA DEMANDADA**

**1.** Las demandantes consideran que el artículo 27 de la Ley 1682 de 2013 infringe la Constitución Política, porque en su criterio vulnera el mandato constitucional contenido en el artículo 58 CP, el artículo 17 de la Declaración de Derechos Humanos de 1789 y el numeral 2º del artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969, en cuanto contraviene el derecho a la propiedad privada, los límites y condicionamientos constitucionales y legales impuestos a la expropiación tanto por vía administrativa como judicial en sus diferentes etapas, aún cuando se trate de asuntos de interés general o público, y de temas de infraestructura que son de importancia para la Nación y el Gobierno Nacional.

**2.** Las entidades que intervinieron defendiendo la exequibilidad de la

---

<sup>33</sup> Sobre este tema se puede consultar la Sentencia C-153 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>34</sup> Ver Sentencias C-153 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-1074 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, y C-306 de 2013, Nilson Pinilla Pinilla.

<sup>35</sup> Consultar la sentencia C-1074 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>36</sup> Ibidem.

<sup>37</sup> Ver Sentencia C-153 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>38</sup> Ibidem.

<sup>39</sup> Ibidem.

<sup>40</sup> Ibidem.

<sup>41</sup> Ibidem. Ver también las Sentencias C-476 de 2007, M.P. Alvaro Tafur Galvis, C-227 de 2011, M.P. Juan Carlos Henao Pérez, y C-306 de 2013, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

disposición demandada dentro del presente proceso de constitucionalidad, o en su defecto solicitaron subsidiariamente la inhibición, fueron el Ministerio de Transporte, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Minas y Energía, la Agencia Nacional de Infraestructura –ANI-, el Instituto Nacional de Vías –INVIAS-, la Cámara Colombiana de la Infraestructura, el Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional, argumentando lo siguiente:

(i) La norma no viola el derecho a la propiedad privada, puesto que este derecho no es absoluto sino que está sujeto al interés público y a la función social de la propiedad y además el permiso, tal y como está consagrado en la norma, es voluntario, es decir, no media ningún tipo de coacción por parte del Estado frente a la propiedad privada.

(ii) El artículo demandado de la Ley 1682 de 2013 tiene una finalidad legítima desde el punto de vista constitucional, cual es la flexibilización de las condiciones para la realización de obras de infraestructura en el sector del transporte.

(iii) La disposición no vulnera el debido proceso de expropiación judicial o administrativa, por cuanto la Ley 1682 de 2013 o bien tiene un carácter especial que prima sobre las leyes generales que rigen la materia; o debe interpretarse de manera sistemática con las demás normas que regulan los procesos de expropiación judicial o administrativa.

(iv) En cuanto al párrafo, conceptúan que tampoco desconoce el debido proceso en materia de expropiación vía administrativa, ya que el propietario tiene otras acciones procesales administrativas para exigir el cumplimiento de mismo.

(v) Igualmente, consideran que el artículo 27 demandado lo que le permite al Estado es poder acudir a las autoridades de policía cuando no se haya pactado permiso de intervención voluntario entre la entidad adquirente y el propietario del inmueble para la práctica de la diligencia de desalojo, y que adicionalmente en dicha diligencia deberá estar presente la Defensoría del Pueblo y/o el personero municipal, lo cual deberá darse previo el lleno de los requisitos de ley.

De otra parte, las intervenciones académicas de la Universidad Externado y de la Universidad libre, presentan concepto respecto de la norma demandada, en el cual solicita la primera, la declaratoria de exequibilidad del precepto acusado, excepto su párrafo el cual considera es inexecutable; mientras que la segunda abogó por la inexecutable de la disposición objetada en cuanto advierte que vulnera los principios de la autonomía de la voluntad, el derecho de propiedad y sus potestades intrínsecas, controvierte las disposiciones relativas que regulan la expropiación administrativa y judicial contenidas en la ley 388 de 1997.

**3.** Por su parte, el Procurador General de la Nación solicitó a la Corte declarar la exequibilidad del artículo 27 de la Ley 1682 de 2013, e inhibirse de proferir un pronunciamiento de fondo del párrafo del artículo 27 por falta de certeza del cargo formulado contra éste último, para lo cual presentó las siguientes

consideraciones:

(i) De una parte, considera que la figura del permiso de intervención voluntario es constitucional ya que no es arbitrario, ni violatorio de la propiedad privada, ni desconoce el debido proceso de expropiación judicial o administrativa, el que la administración pueda intervenir los bienes inmuebles por motivos de utilidad pública para la construcción de infraestructura de transporte, previa autorización del propietario y sin perjuicio de la indemnización previa a que haya lugar.

(ii) De otra parte, se refiere al lanzamiento forzado permitido por el párrafo de la disposición acusada, argumentando que éste se origina en la ejecutoria del acto administrativo que ordena la expropiación y no es consecuencia de la negativa a suscribir el permiso de intervención voluntario como lo entienden las demandantes, de manera que en concepto de la Vista Fiscal existe ineptitud sustantiva del cargo.

4. En cuanto al alcance normativo del artículo 27 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*”, la Sala advierte que éste consagra la figura del “*permiso de intervención voluntario*”. Para determinar el alcance normativo de la disposición demandada, la Sala se referirá al contexto de la Ley 1682 de 2013 y a una interpretación sistemática de la misma con el resto de disposiciones que conforman esta normatividad.

La Corte se ha referido recientemente a algunas normas de esta ley mediante dos pronunciamientos, la Sentencia C-147 de 2015<sup>42</sup> y Sentencia C-410 de 2015<sup>43</sup>, en las cuales se hizo referencia a la exposición de motivos del trámite legislativo y el contexto teleológico en el cual se expide esta normatividad dirigida a adoptar medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura específicamente en el sector transporte.

En este sentido, es de recordar que (i) el origen de la ley en cuestión fue de iniciativa gubernamental; (ii) en la exposición de motivos, basada en las conclusiones de la *Comisión de Expertos en Infraestructura*<sup>44</sup> se justificó como una ley prioritaria en la agenda estratégica del Estado, dada la incidencia del sector transporte en todos los sectores de la economía, para promover (a) el crecimiento, (b) la competitividad, y (c) la convergencia regional y la consolidación de la paz, de manera que se evidenció la conexidad intrínseca con las metas planteadas por el Plan Nacional de Desarrollo; (iii) se fundamentó igualmente en el evidente rezago que tiene el país en materia de infraestructura para el servicio público de transporte, en

<sup>42</sup> M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>43</sup> M.P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>44</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>.

términos comparativos con otros países de la región y del mundo; (iv) de manera que se consideró como imperiosa la adopción de medidas y figuras jurídicas (a) que permitan la participación privada en la oferta de bienes públicos y promuevan el uso de mercado de capitales por el sector privado, tales como por ejemplo, los esquemas de asociación público privadas (APPs); (b) así como de medidas orientadas a flexibilizar y desincentivar los procesos jurídicos con miras a lograr la ejecución pronta de las obras de infraestructura necesarias.<sup>45</sup>

Es importante también mencionar que 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***”<sup>46</sup>

Con base en esta exposición de motivos, en el informe de ponencia para primer debate en la Comisión Sexta del Senado de la República se consignó que el objetivo general del proyecto era el de “*construir un marco normativo que brinde algunas herramientas al sector para superar el notorio atraso que el país presenta en infraestructura de transporte*”, lo que “*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>47</sup>.

En este orden de ideas, es de relevancia que la finalidad de la Ley 1682 de 2013 fue adoptar medidas dirigidas a superar el atraso en la infraestructura de transporte a través de una nueva normatividad facilitadora del cumplimiento de metas previstas, en conexidad con el Plan de Desarrollo.

Por tanto, se trataba de adoptar herramientas que facilitaran y agilizaran la realización de proyectos de infraestructura, de manera que se removieran los obstáculos, los “*cuernos de botella*”, se flexibilizara la ejecución jurídica de los proyectos, se incentivara la ejecución pronta de los mismos y se otorgara primacía al interés general.<sup>48</sup>

Es de mencionar que la Ley 1682 de 2013 contiene cinco títulos y 73 artículos en los cuales se refiere (i) a las disposiciones generales, principios y políticas de la infraestructura de transporte, (ii) a las definiciones, (iii) a las disposiciones especiales en materia de contratación de infraestructura de transporte, (iv) a la gestión y adquisición de predios, gestión ambiental, activos y redes de servicios públicos, de TIC y de la industria del petróleo, entre otros permisos y servidumbres y (v) a las disposiciones finales.

---

<sup>45</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>46</sup> Gaceta del Congreso No. 137 del 22 de marzo de 2013.

<sup>47</sup> Véase Gaceta del Congreso No. 330 del 28 de mayo de 2013.

<sup>48</sup> *Ibidem*.

La norma ahora demandada, artículo 27, hace parte del Título IV Capítulo I sobre Gestión y Adquisición Predial. En este acápite, la ley consagra las siguientes disposiciones que son relevantes para el estudio del presente caso:

(i) En el artículo 19 define como un motivo de utilidad pública e interés social la ejecución y/o desarrollo de proyectos de infraestructura del transporte a los que se refiere la ley, y todas las actividades conexas como construcción, mantenimiento, rehabilitación o mejora, y consagra la autorización para la expropiación administrativa o judicial de los bienes e inmuebles urbanos y rurales que se requieran para tal fin, de conformidad con el artículo 58 CP.

(ii) El artículo 20 prevé la responsabilidad de la adquisición predial en cabeza del Estado, estableciendo que la entidad pública responsable del proyecto podrá adelantar la expropiación administrativa por los motivos contemplados en el artículo 19, siguiendo para ello los procedimientos previstos en las leyes 9 de 1989 y 388 de 1997, o la expropiación judicial de conformidad con lo previsto en esas mismas leyes o en la ley 1564 de 2012. Establece igualmente que *“En todos los casos de expropiación, incluyendo los procesos de adquisición predial en curso, deben aplicarse las reglas especiales previstas en la presente ley”*. En el párrafo 2º de esa norma prevé que *“Debe garantizarse el debido proceso en la adquisición de predios necesarios para el desarrollo o ejecución de los proyectos de infraestructura de transporte, en consecuencia, las entidades públicas o los particulares que actúen como sus representantes, deberán ceñirse a los procedimientos establecidos en la ley, respetando en todos los casos el derecho de contradicción.”*

(iii) El artículo 21 establece los saneamientos por motivos de utilidad pública, y consagra el beneficio en favor de la entidad pública del saneamiento automático de cualquier vicio relativo a su titulación y tradición. Esta norma fue conocida recientemente por esta Corporación y la expresión *“diferentes a la entidad pública adquirente”* fue declarada inexecutable por la Sentencia C-410 de 2015<sup>49</sup>. En este pronunciamiento la Corte se refirió a la Responsabilidad Patrimonial del Estado; al contenido y alcance la Cláusula General de Responsabilidad Patrimonial del Estado; al concepto de daño antijurídico; al contenido del derecho a la propiedad privada y sus límites; a la limitación de la acción indemnizatoria como restricción al derecho de acceso a la administración de justicia; y, al contenido y alcance de la figura del saneamiento por motivos de utilidad pública.

Con base en todo lo anterior, la Corte concluyó:

*“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:*

---

<sup>49</sup> M.P. Alberto Rojas Ríos.

*“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.”*

(iv) De otra parte, el artículo 22 consagra las limitaciones, afectaciones, gravámenes al dominio y medidas cautelares; el artículo 23 establece reglas en relación con el avalúo comercial para la adquisición o expropiación de los inmuebles requeridos para proyectos de infraestructura de transporte.

(v) El artículo 25 regula la notificación de la oferta, la cual deberá hacerse únicamente al titular de derechos reales que figure registrado en el folio de matrícula del inmueble objeto de expropiación o al respectivo poseedor. Una vez notificada la oferta se entiende iniciada la etapa de negociación directa, dentro de la cual la oferta podrá ser aceptada o rechazada, dentro de los 15

días hábiles siguientes. Si la oferta es aceptada se suscribirá la escritura pública de compraventa o la promesa de compraventa. Se entiende que el propietario o poseedor renuncian a la negociación cuando (a) guarden silencio sobre la oferta de negociación directa, no se logre acuerdo, no se suscriba la escritura o la promesa de compraventa. El proceso de expropiación se iniciará de manera obligatoria si transcurridos treinta (30) días hábiles después de la comunicación de la oferta de compra, no se ha llegado a un acuerdo formal para la enajenación voluntaria.

(vi) En el artículo 27, ahora examinado, crea las condiciones relativas a la figura del *permiso de intervención voluntario*.

Esta norma en su inciso primero determina la facultad que tiene la administración de pactar un permiso de intervención voluntario del inmueble que va a ser objeto de adquisición o expropiación, mediante documento escrito que debe ser suscrito entre la entidad y el titular inscrito en el folio de matrícula, permiso que tendrá el carácter de irrevocable una vez se pacte.

El inciso segundo establece que la entidad deberá iniciar el proyecto de infraestructura de transporte, de conformidad con el acuerdo de intervención suscrito.

El inciso tercero consagra que el permiso de intervención voluntario no afecta los derechos de terceros sobre el inmueble, los cuales no recibirán afectación o detrimento alguno, así como también establece la no afectación del deber del responsable del proyecto de infraestructura de transporte de continuar con el proceso de enajenación voluntaria, expropiación administrativa o judicial, según corresponda.

En el párrafo del artículo 27 se establece que dentro del proceso administrativo y en caso de no haberse pactado el permiso de intervención voluntario del inmueble objeto de adquisición o expropiación, la entidad interesada solicitará a la respectiva autoridad de policía, dentro de los quince (15) días siguientes a la ejecutoria del acto administrativo, la práctica de la diligencia de desalojo, el cual deberá realizarse dentro de un término perentorio de cinco (5) días, con el concurso de la autoridad de policía y con el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo y/o el personero municipal, quienes deberán garantizar la protección de los derechos humanos, y de dicha diligencia de desalojo se elaborará un acta y en la diligencia policiva no procederá oposición alguna.

(vii) El artículo 28 determina la entrega anticipada por orden judicial, previendo que los jueces deberán ordenar la entrega de los bienes inmuebles declarados de utilidad pública para proyectos de infraestructura de transporte, en un término de 10 días hábiles, contados a partir de la solicitud de la entidad demandante, de conformidad con el artículo 399 de la Ley 1564 de 2012 Código General del Proceso.

(viii) El artículo 30 establece el pago del valor del inmueble objeto de expropiación, el cual se hará de conformidad con el avalúo, y contra el cual no procederá la prejudicialidad para los procesos de expropiación, servidumbre o adquisición de predios para obras de infraestructura de transporte.

(ix) El artículo 31 determina la ejecutoriedad del acto expropiatorio, o acto administrativo por medio del cual la entidad declara la expropiación administrativa del inmueble y ordena el inicio de los trámites para la expropiación judicial, el cual será de aplicación inmediata y gozará de fuerza ejecutoria y ejecutiva.

(x) El artículo 37 prevé que en caso de no llegarse a acuerdo en la etapa de enajenación voluntaria, el pago del predio será cancelado de forma previa teniendo en cuenta el avalúo catastral y la indemnización calculada al momento de la oferta de compra, en la etapa de expropiación judicial o administrativa.

## **5. Exequibilidad de los incisos 1, 2 y 3 del artículo 27 de la Ley 1682 de 2013 y del parágrafo único de la misma disposición**

**5.1** El artículo 27 consagra una figura nueva denominada “*permiso de intervención voluntario*”, dentro del contexto normativo anteriormente descrito de la Ley 1682 de 2013. Mediante esta ley de iniciativa gubernamental, el legislador expidió una normatividad estratégica para el desarrollo del país en el sector de infraestructura de transporte, en conexión con el Plan Nacional de Desarrollo, con el ánimo de promover el crecimiento, la competitividad, y superar el rezago en materia de infraestructura de transporte. Para lograr estos objetivos, consideró necesaria la adopción de diferentes medidas y figuras jurídicas que permitieran tanto la financiación por medio de la participación privada en la oferta de bienes públicos a través de los esquemas de asociación público privadas (APPs); como la flexibilización y desincentivo de los procesos contractuales y jurídicos con miras a lograr una adquisición predial eficaz y una pronta ejecución de las obras de infraestructura necesarias, teniendo en cuenta que uno de los principales factores identificados como causas del atraso en infraestructura de transporte tienen relación con la complejidad, demora y sobre costo de los trámites de adquisición de los predios o bienes inmuebles.

**5.2** Los tres incisos del artículo 27 consagran:

(i) El primero, establece que (a) la administración puede legalmente pactar un permiso de intervención voluntario sobre el bien inmueble a intervenir; (b) este permiso debe ser suscrito entre la entidad y el titular inscrito en el folio de matrícula; (c) el permiso de intervención tiene la finalidad de que la administración pueda iniciar obras de infraestructura de transporte en el predio o bien inmueble que va a ser objeto de adquisición o expropiación; (d) el

permiso deberá pactarse a través de un documento escrito; y (e) este documento tendrá un carácter irrevocable una vez se pacte.

(ii) El inciso segundo establece que de conformidad con el acuerdo de intervención suscrito, la entidad deberá iniciar el proyecto de infraestructura de transporte.

(iii) El inciso tercero determina (a) la no afectación o detrimento de los derechos de terceros sobre el bien inmueble por el permiso de intervención; (b) e igualmente la no afectación del deber del responsable del proyecto de infraestructura de transporte de continuar con el proceso de enajenación voluntaria, expropiación administrativa o judicial, según corresponda.

**5.3** En este caso, la Sala advierte que los tres incisos del artículo 27 de la Ley 1682 de 2013 no contrarían el contenido del artículo 58 Superior, sino que por el contrario son un desarrollo legal de estos mandatos constitucionales, por las siguientes razones:

(i) Como quedó expuesto en el análisis del alcance normativo del derecho a la propiedad privada, la Constitución Política consagra en su artículo 58 la garantía del derecho a la propiedad y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. No obstante lo anterior, la Constitución y la jurisprudencia de este Tribunal han sido claras al precisar que este derecho no tiene un carácter absoluto, y en la Carta del 91 quedó supeditado o condicionado a la aplicación de leyes expedidas por motivos de utilidad pública e interés social, y en consecuencia, cuando estos motivos entren en conflicto con los derechos de los particulares o con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

Igualmente, en la Constitución de 1991 se le otorgó al derecho a la propiedad privada una función social que implica obligaciones, tales como una función ecológica, de manera que en la Carta Política y en la jurisprudencia de esta Corte se le ha dado una gran relevancia al alcance de la función social de la propiedad, de manera que ésta no riña, por ejemplo, con la protección ecológica y los derechos al medio ambiente.

De otra parte, en el inciso 4 del artículo 58 el Constituyente consagró expresamente la procedencia de la expropiación tanto por vía judicial como por vía administrativa por motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador, previa indemnización. En cuanto a la indemnización, el mandato constitucional determina que se fijará consultando tanto los intereses de la comunidad, como del afectado. Así mismo, determina que en los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa administrativa, incluso respecto del precio.

Por tanto para la Sala es claro que las reglas constitucionales consagran que (a) el derecho a la propiedad no es absoluto; (b) está condicionado por motivos de utilidad pública e interés social; (c) cuando exista conflicto el interés privado deberá ceder al interés público o social; (d) la propiedad privada tiene una función social; (e) por motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador podrá haber expropiación por vía judicial o administrativa.

(ii) Los incisos objetados constituyen una figura jurídica creada por el legislador y denominada *permiso de intervención voluntario*, que tiene como objetivo que la entidad administrativa responsable pueda iniciar o adelantar las obras de infraestructura en materia de transporte sobre un bien inmueble.

(iii) El permiso, tal y como está consagrado en la norma, es voluntario, es decir, que no media ningún tipo de coacción por parte del Estado frente a la propiedad privada, sino que lo que busca esta norma es agilizar los tiempos para la ejecución de los proyectos de infraestructura de transporte, mientras se surten los trámites respectivos para lograr la adquisición del predio o la expropiación del mismo, previa indemnización, de conformidad con el artículo 58 Superior.

(iv) El permiso debe pactarse por escrito y por motivos de utilidad pública o interés social, frente a los cuales, por expreso mandato constitucional debe ceder el interés particular frente al interés público o social. Igualmente, de una interpretación sistemática con el artículo 19 de la misma normativa, se define que dicha ley prevé medidas para la ejecución y/o desarrollo de proyectos de infraestructura del transporte, y todas las actividades conexas como construcción, mantenimiento, rehabilitación o mejora, por motivos de utilidad pública e interés social.

(v) El permiso se debe suscribir exclusivamente entre la entidad administrativa responsable y el titular inscrito en el folio de matrícula, esto es el propietario o el poseedor del mismo, respetando por tanto los derechos reales sobre el bien inmueble intervenido.

(vi) La norma prevé que, respecto de los bienes inmuebles intervenidos mediante esta figura jurídica, se debe adelantar o continuar con el proceso legal correspondiente bien sea de enajenación voluntaria, o de expropiación judicial o administrativa, según corresponda, por parte de la entidad administrativa responsable del proyecto. De una interpretación sistemática con el artículo 19 de la misma ley, se evidencia la necesaria autorización para la expropiación administrativa o judicial de los bienes e inmuebles urbanos y rurales que se requieran para los fines de infraestructura de transporte, lo cual se encuentra conforme con el artículo 58 CP.

**5.4** Igualmente, encuentra la Corte que estos tres incisos no riñen con el debido proceso respecto de la enajenación voluntaria o la expropiación por vía

judicial o administrativa.

Respecto de la expropiación, como se expuso en la parte motiva de esta providencia, la jurisprudencia de la Corte ha sentado las siguientes reglas: (i) que se presente por motivos de utilidad pública o de interés social previamente definidos por el legislador; (ii) que se realice mediante decisión judicial o administrativa, esta última sujeta a posterior acción contencioso administrativa incluso respecto del precio; (iii) que se adelante con respeto del principio de legalidad, esto es, de conformidad con el procedimiento establecido en la ley; (iv) que comprenda una etapa previa de enajenación voluntaria o negociación directa, a partir de una oferta por parte de la entidad administrativa; y (v) que se pague una indemnización previamente al traspaso del derecho de propiedad a la Administración, la cual debe ser justa. Lo anterior, se traduce en el respeto por el principio de legalidad, el debido proceso, el acceso a la justicia y el pago de una indemnización justa.

Igualmente, tal como quedó analizado en la parte motiva, el debido proceso en materia de expropiación tanto judicial como administrativa debe cumplir con una serie de etapas: (i) la oferta de compra, (ii) la negociación directa y (iii) el proceso expropiatorio propiamente dicho.

Sobre la indemnización esta Corte ha establecido las siguientes reglas: (i) debe ser previa, esto es, pagada antes del traspaso del dominio del bien. (ii) debe ser justa; (iii) puede ser reparadora; (iv) se diferencia de la reparación prevista en el artículo 90 superior que comporta la responsabilidad patrimonial del Estado por daños antijurídicos generados por las acciones u omisiones de las autoridades públicas; (v) no siempre es restitutiva o plena por la totalidad de los daños; (vi) La indemnización no tiene que ser pagada en dinero en efectivo, salvo que se trate de vivienda familiar.

La Sala colige a partir de una interpretación literal de la norma demandada que esta consagra expresamente la no afectación del deber del responsable del proyecto de infraestructura de transporte de continuar con el proceso de enajenación voluntaria, expropiación administrativa o judicial, según corresponda.

Igualmente, de una interpretación sistemática, con el resto del contenido normativo de la Ley 1682 de 2013 esta Corte concluye que el artículo 20 prevé la responsabilidad de la adquisición predial en cabeza del Estado, estableciendo que la entidad pública responsable del proyecto podrá adelantar la expropiación administrativa por motivos de utilidad pública o interés social, siguiendo para ello los procedimientos previstos en las leyes 9 de 1989 y 388 de 1997, o la expropiación judicial de conformidad con lo previsto en esas mismas leyes o en la ley 1564 de 2012. Establece igualmente que en todos los casos de expropiación, incluyendo los procesos de adquisición predial en curso, deben aplicarse las reglas especiales previstas en esa ley. En el párrafo 2º de esa norma prevé que ***“Debe garantizarse el debido proceso en***

***la adquisición de predios necesarios para el desarrollo o ejecución de los proyectos de infraestructura de transporte, en consecuencia, las entidades públicas o los particulares que actúen como sus representantes, deberán ceñirse a los procedimientos establecidos en la ley, respetando en todos los casos el derecho de contradicción.***” (Resalta la Sala)

Por tanto, concluye la Corte que la norma es respetuosa de los procedimientos y debido proceso relativos a la enajenación voluntaria, como a la expropiación por vía judicial o administrativa, y de los derechos de terceros sobre el bien intervenido a través de la figura del permiso cuestionado. En consecuencia, estas normas garantizan los procesos de enajenación voluntaria y de expropiación con la correspondiente indemnización previa, de conformidad con lo consagrado en el artículo 58 CP y las leyes que regulan estas materias.

**5.5** Ahora bien, el párrafo del artículo 27 establece que dentro del proceso administrativo y en caso de no haberse pactado el permiso de intervención voluntario del inmueble objeto de adquisición o expropiación, la entidad interesada solicitará a la respectiva autoridad de policía, dentro de los quince (15) días siguientes a la ejecutoria del acto administrativo, la práctica de la diligencia de desalojo, desalojo que deberá realizarse dentro de un término perentorio de cinco (5) días, con el concurso de la autoridad de policía y con el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo y/o el personero municipal, quienes deberán garantizar la protección de los derechos humanos, y de dicha diligencia de desalojo se elaborará un acta y en la diligencia no procederá oposición alguna.

Este párrafo resulta más problemático y de una mayor complejidad interpretativa. Para determinar el verdadero alcance normativo y entendimiento correcto de esta norma, la Sala debe precisar en primer lugar, a qué proceso se refiere la norma cuando habla del “...***proceso administrativo*** ...”; y en segundo lugar, de qué acto administrativo habla este precepto cuando dispone que en el caso de no haberse pactado el permiso de intervención voluntario del inmueble objeto de adquisición “***dentro de los quince (15) días siguientes a la ejecutoria del acto administrativo que la dispuso***” la entidad interesada solicitará a la respectiva autoridad de policía, la práctica de la diligencia de desalojo.

Como se desprende del libelo, para las actoras el mayor problema constitucional lo presenta este párrafo, en cuanto interpretan que mediante esta disposición se permite que en caso de que no se pacte el permiso de intervención voluntario respecto del inmueble que es objeto de enajenación o expropiación, la entidad interesada solicitará a la respectiva autoridad de policía, la práctica de una diligencia de desalojo, lo cual consideran totalmente contrario a los derechos a la propiedad privada consagrada en el artículo 58 CP, y al debido proceso de la expropiación con indemnización previa.

Para la Corte, es claro que esta norma presenta problemas de técnica legislativa o de redacción, los cuales generan de contera inconvenientes a la hora de realizar una interpretación de la misma. No obstante lo anterior, y acudiendo a una interpretación sistemática de la norma con las demás disposiciones ya citadas de la Ley 1682 y de la Ley 388, la Sala puede colegir que el “*proceso administrativo*” al que se refiere la norma, es el proceso de expropiación administrativa, y que la “*ejecutoria del acto administrativo*”, se refiere al acto administrativo que determina la expropiación administrativa, y no al acto de permiso de intervención voluntario, el cual, como se deduce de la propia literalidad del artículo 27 acusado, no se llega a pactar nunca y por tanto no existiría tal proceso o acto administrativo relativo al permiso de intervención voluntario.

A partir de la anterior interpretación, se entiende que el legislador otorga quince (15) días de término a partir de la ejecutoria del acto administrativo que declara la expropiación administrativa para que la entidad interesada solicite a la respectiva autoridad de policía, la práctica de la diligencia de desalojo, que deberá realizarse por ésta última y con el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo y/o el personero municipal, quien según el parágrafo, deberá garantizar la protección de los derechos humanos.

Este entendimiento se deriva de una interpretación sistemática del parágrafo objetado con las demás normas contenidas en el título IV, capítulo I de la Ley 1682 de 2013, especialmente los artículos 19, 20, 25 y 37, y con los artículos 63 a 72 de la Ley 388 de 1997.

Así, en la Ley 1682 de 2013 se determina la forma como se gestionará la adquisición de los predios, previendo la expropiación por vía administrativa (art. 20); el término que tiene el titular para aceptar o rechazar la oferta cuya notificación da inicio al proceso de negociación directa (art. 25); se deja claro que de no prosperar la negociación directa, el proceso de expropiación se iniciará de manera obligatoria si transcurridos treinta (30) días hábiles después de la comunicación de la oferta de compra no se ha llegado a un acuerdo formal para la enajenación voluntaria (art.25); y se establece igualmente que de no lograrse un arreglo en la etapa de enajenación voluntaria, el pago del predio será cancelado de forma previa teniendo en cuenta el avalúo catastral y la indemnización calculada al momento de la oferta de compra, en la etapa de expropiación judicial o administrativa (art. 37).

Igualmente, la Sala colige que esta normativa se encuentra en concordancia con lo establecido en los artículos 63 a 72 de la Ley 388 de 1997, ya que una vez que haya fracasado la etapa de enajenación voluntaria y de negociación directa, y en este caso en concreto cuando no haya prosperado el permiso de intervención voluntario, la entidad expropiante expedirá, dentro de los siguientes treinta (30) días un *acto administrativo mediante el cual “decide” la expropiación*, y queda obligada a utilizar el bien expropiado por esta vía “*para los fines de utilidad pública o interés social que hayan sido invocados*”,

lo cual se encuentra igualmente en armonía con lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley 1682 de 2013. El acto administrativo que decide la expropiación debe contener todos los requisitos de identificación del bien inmueble, el valor del precio indemnizatorio y la forma de pago; la destinación que se dará al inmueble expropiado; y la orden de notificación a los titulares de derecho del dominio u otros derechos reales sobre el bien expropiado, así como la indicación de los recursos que legalmente procedan en vía gubernativa, de acuerdo a lo dispuesto por el mismo artículo 68 de la Ley 388 de 1997.<sup>50</sup>

Ejecutoriado el acto administrativo que dispuso la expropiación, se debe proceder con la entrega del bien y del precio de la indemnización al afectado, según lo dispone el artículo 70 de la Ley 388 de 1997. Como se expuso en la parte motiva, el principal efecto de este acto administrativo es que el derecho de propiedad u otros derechos reales se trasladarán de las personas titulares de ellos a la entidad administrativa que ha dispuesto la expropiación y la entidad expropiante pondrá a disposición inmediata del afectado el valor correspondiente del precio indemnizatorio, según el numeral 2 de la misma norma.

Es importante resaltar, para efectos del presente análisis, que de conformidad con el numeral 3 del artículo 70 de la Ley 388 de 1997 la entidad podrá “*exigir*” la entrega material del bien, “*para lo cual podrá acudir al auxilio de las autoridades de policía si es necesario*”. Por su parte el numeral 4 de la Ley 70 de la Ley 388 de 1997 establece que si la entidad no realiza el pago de la indemnización o no acredita su depósito dentro de los términos establecidos por este precepto, la expropiación queda sin efecto y la administración debe reiniciar el procedimiento expropiatorio.

De conformidad con esta interpretación sistemática del párrafo acusado con las disposiciones de la Ley 1682 de 2013, particularmente, de los artículos 19, 20, 25 y 37 que reproducen en gran parte lo establecido en la Ley 388 de 1997, y de acuerdo con lo establecido particularmente en los artículos 68 y 70 de la última normativa, la Sala considera que el párrafo demandado respeta el derecho a la propiedad privada contenido en el artículo 58 CP, y el debido proceso relativo a la expropiación por vía administrativa, ya que si no se pacta el permiso de intervención voluntaria, la administración deberá proseguir con el proceso normal de enajenación voluntaria a través de la notificación de la oferta y el inicio de la negociación directa; y si este proceso no prospera, iniciará de manera obligatoria el proceso de expropiación, que para el caso del párrafo cuestionado se refiere a la expropiación administrativa.

Igualmente, esta Corporación constata que se garantiza el derecho a la propiedad privada ya que la exigencia de entrega del predio a través del *desalojo* de que trata la norma objetada se ordenaría previa garantía de la expropiación por vía administrativa. En este mismo sentido, el artículo 70 de la Ley 388 de 1997, consagra que la entidad expropiante, una vez ejecutoriada

---

<sup>50</sup> Artículo 68, Ley 388 de 1997.

el acto administrativo que dispuso la expropiación, debe proceder a “*exigir*” la entrega material del inmueble, “*para lo cual podrá acudir al auxilio de las autoridades de policía si es necesario*”.

De otra parte, a juicio de la Sala el párrafo objetado respeta igualmente el pago previo de la indemnización al afectado, de conformidad con una interpretación sistemática del precepto bajo estudio con el artículo 37 de la ley 1682 de 2013 y con el artículo 70 de la Ley 388 de 1997, según los cuales se garantiza el pago del precio del inmueble de forma previa en la etapa de expropiación judicial o administrativa. Esta conclusión se refuerza, si se tiene en cuenta lo dispuesto por el artículo 20 de la Ley 1682 en cuanto a que se deben respetar los procedimientos establecidos en la Ley 9 de 1989 y 388 de 1997.

Para lo que interesa al presente estudio, es de reiterar que la Ley 388 de 1997 en sus artículos 63 a 72, y especialmente como quedó expuesto en sus artículos 68 y 70 de esa normativa, establece el procedimiento que se debe seguir si se adopta el acto administrativo de expropiación administrativa sobre un inmueble, garantizando que no será posible solicitar la entrega del inmueble hasta tanto (i) no se efectúe el pago al interesado o en su defecto se constituya un título judicial a favor de éste y (ii) no se haya inscrito el acto administrativo ante la oficina de registro correspondiente que traslada la titularidad a favor del ente expropiante. Así mismo, de conformidad con los numerales 2, 3 y 4 del artículo 76 de la Ley 388 de 1997, para el momento en que se va a practicar el desalojo, el precio y las condiciones de pago deben estar ya fijados en la resolución de expropiación administrativa.

De todo lo anterior, este Tribunal concluye que el párrafo único del artículo 27 de la Ley 1682 de 2013 no vulnera el derecho a la propiedad garantizado en el artículo 58 CP ya que respeta la expropiación administrativa por motivos de utilidad pública o interés social y garantiza el pago de la indemnización previa, que son las dos preocupaciones planteadas por las actoras. Igualmente, la norma prevé la exigencia de entrega material del bien inmueble a través de desalojo con el concurso de la policía, lo cual no contraviene lo previamente establecido en el artículo 70 de la Ley 388 de 1997 en cuanto a que la entidad administrativa debe exigir la entrega material del bien acudiendo para ello al concurso de la policía de ser necesario.

De esta forma, para esta Corporación el párrafo del artículo 27 de la Ley 1682 de 2013 no puede ser interpretado de manera aislada, sino que por el contrario, debe acudirse a una interpretación sistemática con el resto de esa misma normativa, y la reglamentación en materia de expropiación administrativa, particularmente para este caso los artículos 63 a 72 de la Ley 388 de 1997.

En suma, el párrafo acusado crea un mecanismo para que en caso de que el Estado no pueda iniciar las obras de infraestructura de transporte de manera

anticipada en un inmueble, por motivos de utilidad pública o interés social, y cuando no se llegue a pactar el permiso de intervención voluntaria, pueda acudir al proceso normal de enajenación voluntaria por medio de la negociación directa, o si ésta fracasa, a la expropiación por vía administrativa. Una vez emitido el acto administrativo de expropiación administrativa la administración podrá entonces solicitar el desalojo del predio para el inicio de la obra pública correspondiente, sin que ello implique que se vulnera el derecho de propiedad, el debido proceso en materia de expropiación, garantizándose la indemnización previa que le asiste al particular, y consultando los intereses de la comunidad y del afectado, y de conformidad con la normatividad vigente al respecto. Por tanto, a juicio de la Sala el Estado no puede mediante este párrafo intervenir un inmueble sin realizar arreglos previos respecto del precio con el propietario, como lo afirman las demandantes, pues esta disposición se debe aplicar respecto de predios debidamente expropiados e indemnizados, de conformidad con lo establecido en el artículo 58 Superior, y las normas contenidas en los artículos 19 a 37 de la Ley 1682 de 2013 y, los artículos 63 a 72 de la Ley 388 de 1999.

De todo lo expuesto, la Corte concluye que tal como está redactado el párrafo único del artículo 27 objetado, éste no puede leerse como literalmente viene formulado, ya que permite una doble interpretación, una de las cuales es abiertamente inconstitucional, y es la que precisamente realizan las demandantes. Por esta razón, la Corte deberá excluir del ordenamiento jurídico dicho posible entendimiento, y procederá a condicionar la norma de acuerdo con su verdadero alcance normativo ajustado a la Constitución Política en su artículo 58 Superior, lo cual hará mediante una declaratoria de exequibilidad condicionada en el entendido que las expresiones “*proceso administrativo*” y “*ejecutoria del acto administrativo*” se refieren, respectivamente, al proceso de expropiación administrativa y al acto administrativo que la determina.

## **6. Conclusión**

El problema jurídico que la Corte debió resolver en la presente oportunidad es si la norma acusada, el artículo 27 de la Ley 1682 de 2013, desconocía el derecho a la propiedad privada y el derecho al debido proceso en la expropiación tanto por vía judicial como administrativa, en cuanto (i) los tres primeros incisos de la norma facultan a la administración a iniciar las obras de infraestructura de transporte tan solo con la firma de un “*permiso de intervención voluntario*”, sin que se agoten previamente las etapas de los procesos de adquisición o expropiación y por tanto sin indemnización previa; y (ii) el párrafo de la misma disposición permite el desalojo policivo del propietario del bien inmueble, en caso de que no se llegue a firmar el permiso de intervención voluntaria, lo cual resultaría de mayor gravedad, puesto que permitiría el desalojo forzado sin que se respetara la propiedad privada y el debido proceso de adquisición o expropiación de bienes inmuebles, y por tanto, sin una indemnización previa.

La Corporación reiteró brevemente el alcance normativo del derecho constitucional a la propiedad privada consagrado en el artículo 58 CP, así como el debido proceso para efectos de expropiación tanto judicial como administrativa, contenido igualmente en ese artículo y reglamentado legalmente en el ordenamiento jurídico interno.

En el análisis constitucional de la norma objetada este Tribunal concluyó que los cargos presentados por las actoras en relación con los tres primeros incisos del artículo 27 de la Ley 1682 de 2013 son infundados, ya que estos preceptos no resultan violatorios del derecho a la propiedad consagrado en el artículo 58 CP, ni del debido proceso relativo a la expropiación.

De otra parte, respecto del párrafo único, la Sala evidenció que éste permite una doble interpretación, de manera que encontró necesario adoptar una exequibilidad condicionada en el entendido que las expresiones “*proceso administrativo*” y “*ejecutoria del acto administrativo*” se refieren, respectivamente, al proceso de expropiación administrativa y a la ejecutoria del acto administrativo que la determina; y así lo declarará en la parte resolutive de esta sentencia.

## **VII. DECISIÓN**

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

### **RESUELVE**

**PRIMERO.- DECLARAR EXEQUIBLES** los incisos 1º, 2º y 3º del artículo 27 de la Ley 1682 de 2013 por los cargos analizados en la presente sentencia.

**SEGUNDO.- DECLARAR EXEQUIBLE** el párrafo único del artículo 27 de la Ley 1682 de 2013 en el entendido que las expresiones “*proceso administrativo*” y “*ejecutoria del acto administrativo*” se refieren, respectivamente, al proceso de expropiación administrativa y a la ejecutoria del acto administrativo que la determina.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

LOS MAGISTRADOS,

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA  
Presidenta (E)

MYRIAM AVILA ROLDAN  
Magistrada (E)

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

ALBERTO ROJAS RIOS

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA  
Magistrado Ponente

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ  
Secretaria General