

# DECLARATORIA DE UTILIDAD PÚBLICA E INTERÉS SOCIAL

## Afectación de inmuebles al interés público. Alcances de la medida. Distinciones

*Alexandra Torres Acosta*

COMO BIEN ES SABIDO, LA EXPROPIACIÓN es el mecanismo constitucional y legal mediante el cual los bienes de los particulares se incorporan al dominio público en beneficio del interés colectivo.

El ejercicio de la mencionada prerrogativa evidencia la relatividad de que goza la garantía constitucional a la propiedad privada, pues constituye un claro ejemplo de lo que significa su función social, elemento estructural de la propiedad privada, fundado en los criterios de solidaridad y bien común.

Bajo este supuesto, y teniendo en cuenta que para expropiar un bien, sea judicial o administrativamente, se debe agotar el procedimiento legalmente establecido para el efecto, surge la necesidad de determinar los efectos jurídicos de las distintas decisiones que la administración profiere en el curso del mismo, principalmente en cuanto atañe a la medida de afectación de un bien al interés público, o mejor, de declaratoria de utilidad pública o interés social del mismo, habida consideración de que en nuestro ordenamiento jurídico dicha afectación o declaratoria tiene como objeto dar inicio a un procedimiento expropiatorio.

El interrogante que surge a propósito de tal figura se podría plantear así: ¿cuál es la finalidad de dicha medida y, por ende, qué consecuencias acarrea para el particular?

La Corte Constitucional<sup>1</sup> hace la siguiente precisión doctrinaria sobre el particular:

“La declaración de la utilidad pública o del interés social hace referencia a la causa o fin que justifica la operación o desapoderamiento o sacrificio de la propiedad privada de contenido patrimonial afectada, es decir, a la determinación y proclamación formales de uno de los términos del conflicto: el interés general o público, que han de ser obviamente previos al ejercicio de la potestad expropiatoria. La distinción entre utilidad pública e interés social traduce la amplitud con que se configura la causa expropiatoria: ésta puede consistir tanto en un fin cuya cuestión esté legalmente atribuida a las admi-

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-284 del 16 de junio de 1994, citando a LUCIANO PAREJO ALFONSO *et al. Manual de derecho ad-* *ministrativo*, Barcelona, Ariel, 1990, pp. 266 y 267.

nistraciones públicas (utilidad pública), como en un fin ciertamente social tutelado como tal, pero que puede estar, y normalmente está, entregado en su realización a la actividad privada (interés social). Encuentra cabal explicación ahora, pues, la clara distinción legal entre expropiante y beneficiario de la expropiación, pues en el caso de causa de interés social lo normal es que ambos sujetos de la expropiación no coincidan y el beneficiario pueda ser, como ya nos consta, una persona privada”.

Señala dicha corporación, que el acuerdo municipal mediante el cual se declara de utilidad pública un inmueble constituye apenas una de las etapas de la afectación, pues al ser el fundamento jurídico de ésta requiere de “un desarrollo o de una ejecutoriedad administrativa dentro de un lapso determinado”, que se concreta en la expedición del acto administrativo (o un oficio) de afectación, que debe notificarse personalmente al propietario e inscribirse en el correspondiente folio de matrícula inmobiliaria, so pena de considerarse inexistente.

La explicación precedente se sintetiza, en palabras de la Corte, así:

“La Sala considera que la afectación del inmueble, de acuerdo con la normatividad citada, procede no solamente mediante la inscripción en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria del acto administrativo correspondiente [...] sino que se presenta a partir del acto administrativo que declaró de utilidad pública el inmueble...”.

Revisando este aspecto en el derecho comparado, encontramos que la doctrina señala como propósitos de la “declaración de necesidad de la ocupación de los bienes o derechos objeto de la expropiación” los siguientes:

- “Singulariza, en efecto, los bienes a expropiar, su extensión y la persona de sus titulares y derechohabientes, que se formalizan así como partes del procedimiento expropiatorio en la condición de expropiados;
- “Permite en ese momento controlar la legalidad misma de la *causa expropriandi* de cuya aplicación concreta se trata;
- “Autoriza a debatir en ese momento, y esto es capital, unas posibles alternativas de ocupación de bienes distintos, o, en otros términos, una localización diferente de la obra o servicio beneficiados por la *causa expropriandi* y de cuya ejecución o realización se trata;
- “Permite fiscalizar igualmente la extensión de la ocupación que resulte estrictamente indispensable para el fin de la expropiación [...]
- “Finalmente, es también la ocasión para plantear algún tema importante en relación con la valoración de la expropiación, en concreto el que suscitan las llamadas expropiaciones parciales”<sup>2</sup>.

Para MARIENHOFF<sup>3</sup>, “La asignación del carácter público a una cosa sólo significa establecer que *dicha cosa tendrá calidad dominial*, como integrante o dependiente del dominio público”.

<sup>2</sup> EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA *et al.* *Curso de derecho administrativo*, t. II, 4.ª ed., Madrid, Civitas, 1993, pp. 255 a 256.

<sup>3</sup> MIGUEL F. MARIENHOFF. *Tratado de derecho administrativo*, t. V, 2.ª ed., Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1992, p. 181.

Es importante aclarar que este autor distingue la figura de la “asignación del carácter

público” de la de “afectación”; al respecto indica: “no debe confundirse la ‘asignación del carácter público’ a un bien, con la ‘afectación del mismo’ al dominio público [...] La afectación significa que un bien declarado dominial queda ‘efectivamente’ incorporado al uso público”: *ob. cit.*, p. 181.

La “asignación del carácter público”, de la

Con fundamento en los señalamientos precedentes, es posible concluir que, una vez la administración manifiesta su voluntad de incorporar al patrimonio público un bien privado, mediante la declaratoria de interés social o utilidad pública, éste queda afectado a los fines para los cuales va a ser destinado; la propiedad sobre el mismo se limita en tanto permanezca vigente dicha medida, sin que ello implique para su titular la pérdida del derecho de dominio, ni la posesión material del mismo.

Bajo este supuesto, es claro entonces que el propietario conserva todos los derechos o facultades que, en virtud de tal calidad o condición, le son constitucional y legalmente reconocidos.

A su vez, si la administración quiere llevar a efecto la expropiación que dicha afectación posibilita, la correspondiente medida debe “desarrollarse” agotando el trámite pertinente, pues de no hacerlo tal determinación puede perder fuerza ejecutoria o poder vinculante.

Lo anterior teniendo en cuenta que en este caso resulta plenamente aplicable lo dispuesto en el artículo 66 del CCA, en el cual se tiene prevista la mencionada consecuencia para aquellos casos en los cuales desaparezcan los fundamentos de hecho o de derecho que motivaron la expedición del acto, o cuando, al cabo de cinco años de estar en firme, la administración no realice los actos que le corresponden para ejecutarlo (nums. 2 y 3, respectivamente).

Se advierte también que la afectación de un bien privado al interés público no obliga a la entidad a iniciar el procedimiento expropiatorio, luego el particular no puede pretender que judicialmente se ordene a la administración la imposición de tal medida. Así lo señaló recientemente el Consejo de Estado al decidir una acción de cumplimiento impetrada con dicha finalidad<sup>4</sup>.

Ahora bien, la situación cambia para el particular cuando la autoridad pública que ha afectado el bien profiere un acto administrativo ordenando la expropiación y presentando oferta de compra. En efecto, una vez se le comunique tal decisión personalmente, y se inscriba en el registro de instrumentos públicos, el bien queda fuera del comercio, se hace inalienable (arts. 37, inc. final, 13, inc. 6.º Ley 9.ª de 1989 y 66 Ley 388 de 1997).

Es en este evento cuando verdaderamente se limita la propiedad, pues el particular no puede disponer en manera alguna del bien sobre el cual recae la orden de expropiación, y en consecuencia podrá pretender el resarcimiento de los daños que tal actuación administrativa le cause en caso de que la administración desista de dar cumplido efecto a dicha orden, si ésta resulta contraria al ordenamiento jurídico superior o si el precio reconocido no indemniza integralmente la pérdida del derecho que sobre el bien se tenía.

Las reflexiones anteriores presentan particular importancia habida consideración de que, sin lugar a dudas, el procedimiento expropiatorio incide en el normal ejercicio del derecho de propiedad privada que ejerce el particular sobre el bien que va a ser objeto de dicha medida, razón por la cual debe existir claridad en cuanto a los derechos y deberes que le asisten al administrado.

que habla MARIENHOF, es la misma que conocemos nosotros como afectación al interés público.

<sup>4</sup> Sección Tercera. Sentencia del 28 de febrero de 2002, exp. ACU-4199.

