

Sentencia C-059/01

EXPROPIACION-Requisitos

EXPROPIACION-Principios fundamentales

El instituto de la expropiación descansa sobre tres pilares fundamentales: i) el principio de legalidad fundamento de todo Estado de Derecho, ii) la efectividad del derecho de defensa y del debido proceso del particular que va a ser expropiado y iii) el pago de una indemnización que no haga de la decisión de la administración un acto confiscatorio, expresamente prohibido en el artículo 34 de la Constitución.

EXPROPIACION-Excepciones a principios fundamentales

EXPROPIACION SIN INDEMNIZACION-Eliminación por reforma constitucional

ACTO LEGISLATIVO-Derogación tácita de norma

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Derogación de norma

Referencia: expediente D-3210

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 71, numeral 6 de la Ley 388 de 1997 “por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones”

Actores:

Jorge Lara Urbameja y Luis Felipe Botero Aristizábal

Magistrada Ponente:

Dra. MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá, D.C., enero veinticuatro (24) de dos mil uno (2001)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos JORGE LARA URBAMEJA y LUIS FELIPE BOTERO ARISTIZABAL, demandaron la constitucionalidad del artículo 71, numeral 6 de la Ley 388 de 1997 “Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.”

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación, se transcribe el texto de la disposición demandada en forma parcial, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 43.091 de julio 24 de 1997, con la advertencia que se subraya el aparte que se acusa como contrario a la Constitución.

“LEY 388 de 1997

(julio 18)

“Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones”.

“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:

“...

“ 6. De acuerdo con el artículo 58 de la Constitución Política, en el proceso no podrán controvertirse los motivos de utilidad pública o de interés social, pero sí lo relativo al precio

indemnizatorio.”

III. LA DEMANDA

Consideran los actores que el texto de la disposición acusada es contrario tanto al Acto Legislativo 01 de 1999, como a los artículos 2, 6, 13, 58, 121, 123 y 209 de la Constitución Política.

En concepto de los ciudadanos demandantes, el aparte del texto acusado contradice el contenido del Acto Legislativo 01 de 1999, en el cual el Congreso de la República, en uso de su facultad de reformar la Constitución, eliminó la prohibición impuesta por el Constituyente de 1991 de discutir los motivos de interés social, utilidad pública o equidad para decretar una expropiación, prohibición que estaba contenida en el inciso final del artículo 58 constitucional, según el cual “Las razones de equidad, así como los motivos de utilidad pública o de interés social, invocados por el legislador, no serán controvertibles judicialmente”. Eliminado tal inciso de la norma constitucional, el numeral 6 acusado del artículo 71 de la Ley 388 de 1997 ha de entenderse derogado por el acto legislativo en mención.

Aducen los demandantes, que si el cargo anterior no es suficiente para declarar la inexecutable de la norma acusada, ha de tenerse en cuenta que si se reconoce al Estado la facultad de expropiar por razones de utilidad pública o de interés social, al administrado también ha de reconocérsele la posibilidad de controvertir la decisión de aquél, con lo que se le impide actuar en forma arbitraria, irrazonable y ajena a los fines que inspiran la expropiación. El impedir la discusión judicial sobre los motivos invocados por el legislador para expropiar, a juicio de los demandantes, es desconocer los fundamentos del Estado Social de Derecho en relación con el respeto y la garantía de los derechos subjetivos de los asociados, así como con el principio de legalidad que impide a la administración actuar de forma arbitraria, caprichosa y desprovista de control por parte de la jurisdicción.

En este orden, afirman los demandantes, que la ausencia de control judicial sobre las motivaciones esgrimidas por la administración para decretar una expropiación por motivos de equidad, interés social y utilidad pública, hace nugatorio el principio según el cual en las actuaciones del Estado y la de sus funcionarios ha de prevalecer el interés general (artículo 2, 6 y 209 de la Constitución), interés que se desvanece al no existir el control judicial que

prohíbe la norma acusada y a través del cual, es fácilmente comprobable que la actuación de la administración está ajustada al ordenamiento constitucional y legal.

IV. INTERVENCIONES

Dentro del término constitucional establecido para intervenir en defensa o impugnación de la norma parcialmente acusada no se presentó escrito alguno, según informe secretarial del veintitrés (23) de octubre de dos mil (2000).

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante concepto N° 2366 del veinte (20) de noviembre de dos mil (2000), el Procurador General de la Nación se pronunció solicitando la inconstitucionalidad del numeral 6 del artículo 71 de la Ley 388 de 1997.

Después de un análisis del Acto Legislativo 01 de 1999, como de las motivaciones que tuvo el Congreso para modificar el artículo 58 de la Constitución de 1991, la Vista Fiscal estima que el numeral 6 acusado se ajustaba a lo que en su momento consagró el Constituyente de 1991, pero que éste devino en inconstitucional con la entrada en vigencia del acto legislativo en mención, por cuanto éste modificó el artículo 58 constitucional al establecer que “...la expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contencioso administrativa, incluso respecto del precio”, de donde se puede inferir, que no sólo el precio indemnizatorio es objeto de controversia ante los jueces, sino también las motivaciones que dan origen al acto expropiatorio.

En consecuencia, el Ministerio Público solicita declarar la inconstitucionalidad del numeral 6 del artículo 71 de la Ley 388 de 1997, por cuanto la norma constitucional que le daba fundamento fue modificada por el legislador mediante un acto legislativo.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte Constitucional, en virtud de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 4 de la Constitución, es competente para decidir definitivamente sobre la demanda de la referencia, por cuanto se demanda un precepto que hace parte de una ley de la República.

2. Problema jurídico

Corresponde a esta Corporación determinar si el numeral 6 del artículo 71 de la Ley 388 de 1997 es contrario al artículo 58 de la Constitución después de la reforma que se introdujo mediante el Acto Legislativo 01 de 1999, en la medida que aquél consagra que los motivos de interés social, equidad y utilidad pública no son controvertibles judicialmente.

3. El control judicial de la decisión legislativa de expropiar: presupuesto del principio democrático según el cual los actos del Estado deben estar sujetos a un control judicial para la prevalencia del principio de legalidad

La protección de la propiedad privada en el marco de una Constitución democrática como la expedida por el Constituyente de 1991, presenta diversos matices, por cuanto a la vez que se le reconoce como un derecho de carácter subjetivo, también se le asigna una función social y ecológica que debe hacer realizable su titular, con el fin de satisfacer tanto sus intereses como el interés general. En este sentido y en la medida en que la propiedad cumpla dichas funciones, el Estado está obligado a prodigar a su titular, las garantías necesarias para su protección.

Sin embargo, en desarrollo y con fundamento en el principio según el cual el interés particular debe ceder ante el interés general (artículo 1 de la Constitución), en la intervención que corresponde ejercer al Estado en un sinnúmero de actividades desarrolladas por los particulares para lograr el mejoramiento de la calidad de vida, (artículo 334 de la Constitución) y para cumplir uno de los fines esenciales a él impuesto, como lo es el de velar por la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, se reconoce al Estado entre otras, la facultad de suprimir en su favor, el dominio que sobre un bien o bienes determinados ejerza un particular. Extinción que, en aras de la protección del derecho a la propiedad privada y a los derechos subjetivos que de ella se desprenden, que ha de cumplir con los siguientes requisitos:

1. La existencia de una ley en la que el legislador defina cuáles son los motivos de utilidad pública o de interés general que pueden dar lugar a la expropiación, como una forma de garantizar el principio de legalidad.

2. La intervención de la jurisdicción, que a través de sus jueces y por medio de una sentencia

judicial, debe determinar la procedencia de la expropiación en un caso concreto, intervención ésta que garantiza los derechos al debido proceso y a la defensa del particular que verá afectado el dominio que legítima y legalmente viene ejerciendo.

3. El pago de una indemnización previa a la expropiación que resarza los perjuicios que se le causen al particular con la orden de extinción de dominio en favor del Estado. Indemnización que, en los términos del Pacto de San José de Costa Rica, artículo 21.2 y la jurisprudencia de esta Corporación (sentencia C-379/96) ha de ser justa, lo que significa que el valor que se fije como indemnización debe ser omnicompresivo de todos aquellos aspectos que permitan al particular no recibir lesión alguna en su patrimonio por la decisión de expropiación. La justicia de la indemnización, en este contexto, estará garantizada entonces, por la intervención del juez, quien determinará no sólo la procedencia de la expropiación sino la objetividad del valor fijado a modo de pago por la decisión expropiatoria.

Significa lo anterior, que el instituto de la expropiación descansa sobre tres pilares fundamentales: i) el principio de legalidad fundamento de todo Estado de Derecho, ii) la efectividad del derecho de defensa y del debido proceso del particular que va a ser expropiado y iii) el pago de una indemnización que no haga de la decisión de la administración un acto confiscatorio, expresamente prohibido en el artículo 34 de la Constitución.

No obstante lo anterior, el propio Constituyente de 1991 consagró tres excepciones a los principios antes mencionados, así:

1. Como excepción al pago de indemnización, se señaló que el legislador, por motivos de equidad, determinaría los casos en que procedería la expropiación sin indemnización. En razón a los efectos de tal decisión, se impuso que la misma habría de adoptarse por una mayoría cualificada.

2. Como excepción al principio según el cual la expropiación debe ser decretada mediante sentencia judicial, se facultó al legislador para señalar los casos en que ésta procedería por vía administrativa. En este evento, la decisión de expropiación la adopta directamente la administración mediante un acto administrativo y sin intervención judicial previa. Sin embargo, quedó abierta la posibilidad de la intervención judicial con posterioridad al acto expropiatorio, a través de una acción contenciosa administrativa, en donde podría discutirse

tanto la decisión misma de expropiación adoptada por la administración, como el precio fijado por ésta como indemnización.

3. En todos los casos de intervención judicial, la discusión no podría versar sobre los motivos de utilidad pública, de interés social o de equidad definidos por el legislador en la ley expedida para el efecto. Esta prohibición la consagró la Carta de 1991, con fundamento en múltiples decisiones jurisprudenciales de las distintas corporaciones judiciales del orden nacional. Prohibición que para muchos, excluía igualmente, la posibilidad de instaurar en contra de la ley en la que se definían los motivos de utilidad pública, de interés social o de equidad, la acción pública de constitucionalidad.

Se entendió entonces, que el Constituyente, dentro de su autonomía, excluyó expresamente dichos actos del control judicial, excepción que se calificó de extraña y contradictoria con los principios democráticos que la misma Carta de 1991 profesaba. Sobre el particular, algunos Constituyentes expresaron:

“Lo que si resulta verdaderamente inquietante es la disposición del inciso final, que excluye de cualquier controversia judicial los criterios del legislador para considerar tal o cual circunstancia como “razón de equidad”, o como motivo de “utilidad pública” o de “interés social”.

Este enunciado parece ser la negación misma de nuestro Estado Social de Derecho. En él no debe existir norma alguna, por elevada que sea su jerarquía, no sujeta a control jurisdiccional. No hay duda de que las leyes todas están sujetas tanto a la acción de inexequibilidad como a la excepción de inconstitucionalidad previstas en la Carta política, y ello entraña consecuencias jurídicas que deben poder dirimirse a través de una controversia judicial cuando fuere del caso. Por lo tanto, el inciso que aquí se glosa debe interpretarse y aplicarse bajo una perspectiva de contexto y en estricta observancia de los principios fundantes del Estado de Derecho.” (Interpretación y Génesis de la Constitución Colombiana. Autores varios).

Fue precisamente esta última excepción o prohibición, la que reprodujo el legislador al expedir el numeral 6 del artículo 71 de la Ley 388 de 1997, que los ciudadanos demandantes acusan como contraria a la Constitución, prohibición que por ser una transcripción del texto constitucional vigente, no podía ser considerada como opuesta a él, pues la misma

simplemente reiteraba la voluntad del Constituyente.

Estas dos situaciones, llevaron al Congreso de la República, en uso de su facultad para reformar la Constitución (artículos 114 y 374 de la Constitución), a eliminar el inciso final del artículo 58 de la Carta Política que preceptuaba: “Con todo el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar al pago de indemnización, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara. Las razones de equidad, así como los motivos de utilidad pública o de interés social, invocados por el legislador, no serán controvertibles judicialmente”. Como se puede observar, la eliminación del mencionado inciso, hizo desaparecer la prohibición impuesta por el Constituyente de 1991 para controvertir judicialmente “los motivos de utilidad pública o de interés social” definidos por el legislador para sustentar una decisión de expropiación.

La decisión del Congreso para suprimir dicha prohibición, tuvo los siguientes fundamentos:

“La expropiación aparece en el mismo artículo 58 constitucional como un argumento que asegura al Estado, que tiene la dirección del proceso económico y la prestación de los servicios públicos, la potestad de afectar la propiedad privada. Sin embargo tan grande poder debe ejercerse, como todos los poderes en el Estado Constitucional en los términos establecidos en la propia Constitución y en las leyes.

“Esto nos lleva a considerar otros principios fundamentales de la Carta: También somos estado de derecho y el principio de legalidad expresado particularmente en el artículo 6, es pilar para que haya actos del Estado exentos de control y mucho menos contrarios a la Constitución.

“La expropiación debe respetar estos principios, y es aquí donde la previsión normativa del inciso final del artículo 58 de la Carta resulta fuera de contexto, cuando no contradictorio con los postulados que como principios fundamentales trae el título primero de la Carta. Una expropiación por razones de equidad no controvertible judicialmente, es extraño al marco general de derechos y garantías de los propietarios de los bienes y derechos en Colombia; una ley cuyo contenido de utilidad pública o de interés social no pueda discutirse en los tribunales es un acto dictatorial del legislador que desconoce la primacía de la Constitución y el debido proceso.

“Las anteriores razones, expuestas por doctrinantes y tratadistas desde el momento mismo en que entró a regir la Constitución de 1991 nos llevan a proponer a los honorables Senadores respaldar la propuesta de los proyectos de Acto legislativo, pero en el sentido de derogar los incisos 5 y 6 del actual artículo 58 de la Constitución” (Gaceta del Congreso No. 245, de 30 de octubre de 1998, págs 5 y 6). (subrayas fuera de texto).

En este orden de ideas, le asiste la razón a los demandantes cuando afirman que, una vez el Congreso de la República suprimió el inciso final del artículo 58 constitucional, el numeral 6 del artículo 71 de la Ley 388 de 1997 perdió toda su validez, por cuanto su fundamento lo constituía el texto constitucional eliminado. Entonces, fuerza concluir que el precepto acusado fue derogado tácitamente por el Acto Legislativo 01 de 1999, derogación que hace innecesario un pronunciamiento de esta Corporación sobre la exequibilidad o no del texto demandado, toda vez que el mismo quedó fuera del ordenamiento jurídico y devino en inconstitucional desde la vigencia misma del acto legislativo en mención, dado que la prohibición contenida en él no se encuentra ya en la normatividad constitucional a la que él hace referencia.

Una simple lectura del numeral 6 del artículo 71 de la Ley 388 de 1997 y del artículo 58 de la Constitución, tal como éste quedó después de la supresión que el legislador le efectuó mediante el Acto Legislativo 01 de 1999, permiten concluir que el mismo fue derogado. Derogación que al ser manifiesta, no requiere pronunciamiento alguno de esta Corporación y, por tanto, el fallo en este caso ha ser inhibitorio, en razón a que la norma acusada se encuentra fuera del ordenamiento jurídico y dejó de producir efectos desde el momento mismo en que la norma constitucional en que se sustentaba, fue eliminada del texto constitucional.

Sobre el particular, esta Corporación ha señalado que:

“La derogación tácita por inconstitucionalidad sobreviniente, es, además, un principio de interpretación legal avalado por la centenaria norma contenida en el artículo 9° de la Ley 153 de 1887, que reza así:

“La Constitución es ley reformatoria y derogatoria de la legislación preexistente. Toda disposición legal anterior a la Constitución y que sea claramente contraria a su letra o a su espíritu, se desechará como insubsistente.” (subraya la Corte)

“No obstante, la Corte resalta que la contradicción determinante de la derogatoria tácita por inconstitucionalidad sobreviniente, debe ser una manifiesta incompatibilidad entre el contenido material o el espíritu de la nueva norma superior y la antigua norma de menor rango. (subraya fuera de texto)

“Esta circunstancia de manifiesta incompatibilidad, eximiría a la Corte de la obligación de pronunciarse sobre la disposición así derogada, teniendo en cuenta que constantemente esta Corporación ha rehusado conocer demandas que versan sobre leyes o decretos que al momento de la decisión no tienen efectividad por haber sido derogados, salvo que aún continúen produciendo efectos jurídicos” (sentencia C-155 de 1999).

En consecuencia, la Corte se inhibirá para pronunciarse sobre la constitucionalidad del texto acusado.

VII. DECISION

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

RESUELVE:

Declárase INHIBIDA para conocer de la constitucionalidad del numeral 6 del artículo 71 de la Ley 388 de 1997, porque expedido el Acto Legislativo 01 de 1999, el contenido normativo de este numeral quedó derogado, dado que el mismo reproducía un aparte del texto constitucional que el legislador suprimió a través del mencionado acto legislativo.

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

FABIO MORON DIAZ Presidente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada (e)

MARTHA V. SACHICA MENDEZ

Magistrada (e)

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO Secretario General (e)