C-127-98

Sentencia C-127/98

La Corte considera que la exclusión en los procesos de expropiación es inconstitucional, por violar el artículo 238 de la Constitución, por las siguientes razones: la suspensión provisional de un acto administrativo, es una garantía esencial para el ciudadano frente a una decisión ostensiblemente violatoria de normas superiores. Es la manera más expedita para impedir que los efectos de una decisión administrativa, violatoria de normas superiores, continúe produciendo consecuencias, que sólo cesarían cuando se produjera la sentencia respectiva. Asunto que puede tardar muchos meses, e incluso años. Esta figura de la suspensión provisional, también resulta beneficiosa para la propia administración, pues, al impedir que se continúen los efectos del acto administrativo violatorio, la responsabilidad del Estado frente al afectado, en términos económicos y de daño social, en caso de una sentencia desfavorable para la administración, puede ser sustancialmente menor.

SUSPENSION PROVISIONAL-Ley señala razones para su procedencia

Corresponde a la ley señalar las razones y los requisitos para la procedencia de la suspensión provisional, pero bajo los siguientes dos presupuestos: que se trate de actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial, y que la decisión sobre su procedencia sólo le corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa. No puede, pues, la ley ni decidir en cuáles procesos administrativos opera o no la suspensión, ni otorgarle a otra jurisdicción tal facultad. De otra manera, el legislador estaría invadiendo una competencia que le corresponde por norma constitucional sólo al Consejo de Estado o a los Tribunales Administrativos.

EXPROPIACION-Procedencia por vía administrativa

El demandante interpreta en forma errada el inciso cuarto del artículo constitucional, pues cuando la expropiación ocurre por vía administrativa no siempre es objeto de controversia judicial, por una razón elemental: el interesado puede estar conforme con la decisión administrativa y con el precio. ¿Habría, entonces, necesidad de poner en marcha el aparato judicial en donde no hay controversia ? Esto no es lo que dice el inciso cuarto del artículo 58 de la Constitución, supuestamente vulnerado.

Referencia: Expediente D-1805.

Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 22 (parcial) de la ley 9° de 1989, y artículos 70 (parcial) y 71 (parcial) de la ley 388 de 1997.

Actor: Luis Eduardo Montoya Medina.

Magistrado Ponente:

Dr. JORGE ARANGO MEJÍA.

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, Distrito Capital, según consta en acta número siete (7), el primer (1) día del mes de abril de mil novecientos noventa y ocho (1998).

I. ANTECEDENTES.

El ciudadano Luis Eduardo Montoya Medina, con base en los artículos 40, numeral 6, y 241, numeral 4, de la Constitución Política, demandó la inconstitucionalidad de los artículos 70 (parcial) y 71 (parcial) de la ley 388 de 1997, y la del artículo 22 (parcial) de la ley 9° de 1989.

Por auto del quince (15) de septiembre de mil novecientos noventa y siete (1997), el magistrado sustanciador, admitió la demanda y ordenó fijar en lista la norma acusada. Así mismo, dispuso dar traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera su concepto, y comunicó la iniciación del asunto al señor Presidente del Congreso, con el objeto de que, si lo estimaba oportuno, conceptuara sobre la constitucionalidad de las normas demandadas.

Por impedimento aceptado al Magistrado José Gregorio Hernández Galindo, la doctora Susana Montes de Echeverri actuó como conjuez.

A. Normas acusadas.

El siguiente es el texto de las normas demandadas, con la advertencia de que se subrayan los apartes demandados.

“LEY NÚMERO 09 DE 1989

(ENERO 11)

“Por la cual se dictan normas sobre Planes de Desarrollo Municipal, Compraventa y Expropiación de Bienes y se dictan otras disposiciones.

“El Congreso de Colombia,

“DECRETA :

“CAPITULO III

“De la Adquisición de Bienes por Enajenación voluntaria y por Expropiación

“Artículo 22°- Transcurrido un mes sin que la entidad expropiante hubiere expedido la resolución por la cual se resuelve el recurso de reposición, éste se entenderá negado, y quedará en firme el acto recurrido. Incurrirá en causal de mala conducta el funcionario que no resuelva el recurso oportunamente. Pasado dicho término no se podrá resolver el recurso interpuesto. El término de caducidad de cuatro (4) meses de la acción de restablecimiento del derecho empezará a correr a partir del día en el cual quede en firme el acto recurrido.

“Contra la resolución que ordene una expropiación en desarrollo de la presente ley procederán las acciones contencioso-administrativas de nulidad y de restablecimiento del derecho ante el Tribunal Administrativo competente, en única instancia. En estas acciones no procederá la suspensión provisional del acto demandado. El Tribunal Administrativo deberá dictar sentencia definitiva dentro del término máximo de ocho (8) meses, contados desde la fecha de la presentación de la demanda. El proceso contencioso administrativo terminará si transcurrido el término anterior no se hubiere dictado sentencia.

“Si la acción intentada fuere la de simple nulidad, ésta deberá interponerse dentro del mismo término de caducidad de la acción de restablecimiento del derecho para que proceda la abstención de que trata el artículo siguiente.”

“LEY 388 DE 1997

“(JULIO 18)

“Por la cual se modifica la Ley 9° de 1989, y la Ley 3° de 1991 y se dictan otras decisiones.

“El Congreso de Colombia

“DECRETA :

“CAPITULO VIII

“Expropiación por vía administrativa

“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.

” (…).

“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.

” (…)

“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 :

” (…)

“3. No podrá solicitarse la suspensión provisional del acto que dispuso la expropiación por vía administrativa.

” (…)”

B. La demanda.

El actor estima que los apartes demandados de los artículos 70 y 71 de la ley 388 de 1997, así como, los acusados del artículo 22 de la ley 9° de 1989, vulneran los artículos 4°, 29, 58, 113 inciso final, 121, 122, 123, 150, numerales 1 y 2, 228, 229, y 238 de la Constitución Política.

a) El primer asunto gira en torno al desconocimiento de lo preceptuado en los artículos 4 y 228 de la Constitución, pues en el inciso 3° del artículo 71 de la ley 388 de 1997 y en uno de los apartes acusados del artículo 22 de la ley 9° de 1989, se consagra la improcedencia de la suspensión provisional del acto administrativo que ordena la expropiación, desconociendo que no corresponde a la ley determinar los eventos en los que no procede la medida precautelativa, pues ésta es una facultad constitucional atribuida a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Considera que las normas demandadas vulneran, también, los artículos 121, 122 y 150 numeral 1 y 2, como quiera que el legislador, arbitrariamente, se está arrogando una competencia que le es ajena.

b) El segundo tema consiste en el desconocimiento del derecho al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, por cuanto el inciso 2° del artículo 22 de la ley 9° de 1989, establece que si dentro de los 8 meses siguientes a la presentación de la demanda, el tribunal no hubiere resuelto la solicitud de nulidad y restablecimiento del derecho, se dará por terminado el proceso, circunstancia que genera una carga excesiva para los particulares al extinguirse su derecho de dominio del bien objeto de la expropiación, a pesar de estar cuestionada la legalidad del acto que la ordena.

A su juicio, el legislador, con la disposición legal mencionada, no sólo limita la posibilidad del particular de solicitar al juez contencioso la suspensión de los efectos del acto que se discute, sino que, adicionalmente, ante la tardanza de éste en resolver, sanciona al particular, indebidamente, con la pérdida de su demanda, por un hecho que le es ajeno.

c) Y, en tercer lugar, considera que los numerales 1° y 3° del artículo 70 de la ley 388 de 1997, desconocen el inciso 4° del artículo 58 de la Constitución, al disponer que sin necesidad de intervención judicial, una vez ejecutoriada la resolución que ordena la expropiación por vía administrativa, se dará traslado del derecho de dominio u otros derechos reales, a la entidad que la ha dispuesto, siendo el registro de la decisión ante la

Oficina de Instrumentos Públicos, el único requisito previo al traslado de la propiedad y la entrega material del bien.

En concepto del demandante, la expropiación por vía administrativa no puede operar sin intervención judicial previa, razón por la que no puede transferirse el derecho de dominio, sin que hubiese mediado por lo menos el control de legalidad del acto que la ordena.

C. Intervenciones.

Los ciudadanos Laura Palacio Arciniegas, Cristian Stapper Buitrago y Gustavo Enrique Morales Cobo presentaron escritos oponiéndose a los cargos de la demanda. Las razones de las intervenciones se pueden resumir así :

a) Sobre las razones esgrimidas contra los artículos 22 de la ley 9 de 1989 y 71, numeral 3, de la ley 388 de 1997, en relación con la suspensión provisional del acto administrativo que ordena la expropiación, manifiestan los intervinientes :

En primer término, advierten que la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, ya se había pronunciado sobre la constitucionalidad del aparte demandado, razón por la que consideran que al ser similares los argumentos esgrimidos en el fallo citado, a los propuestos por el demandante, son procedentes las mismas consideraciones hechas por el juez constitucional de la época, por seguir siendo válidas a la luz de la nueva Constitución. La Corte Suprema de Justicia en sentencia del 14 de septiembre de 1989, dijo :

"Discrepa la Corte del criterio del demandante conforme al cual la norma que prohibe la suspensión provisional de la resolución que decrete la expropiación viola el artículo 193 de la Carta Fundamental ; éste faculta a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para suspender provisionalmente los actos de la administración por "los motivos y con los requisitos que establezca la ley". No toda facultad que la Carta Política confiera a un órgano del Estado constituye un derecho individual protegido por ella e inviolable, en consecuencia, por la ley ; máxime cuando, como en el caso presente, la norma fundamental deja en manos del legislador, determinar los motivos y no solamente los requisitos para que el órgano (la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en este caso) ejerza la atribución que se le otorga.

"Tampoco es conducente el argumento de que la eliminación de la suspensión provisional para los actos en los cuales se decreten expropiaciones conforme a la ley 9° de 1989 viole el artículo 26 de la carta, pues como bien se afirma en la vista fiscal, la suspensión provisional es una medida precautelativa, por lo cual su inexistencia en el proceso contencioso-administrativo no excluye que durante él, puedan los interesados debatir, con toda amplitud, la legalidad de esos actos."

En concepto de los ciudadanos, el texto del artículo 193 de la Constitución Política de 1886, que se consideró vulnerado en relación con el presente asunto, ha permanecido con igual redacción en el artículo 238 de la nueva Carta, razón por la que solicitan la declaración de exequibilidad de la norma, teniendo en cuenta los argumentos esgrimidos en la sentencia mencionada.

Por su parte, la ciudadana Laura Palacio Arciniegas considera que la misma Carta confiere al legislador la competencia de reglamentar la facultad que tiene la jurisdicción de lo contencioso administrativo para suspender los actos administrativos, razón por la que mediante la ley puede crear, modificar o suprimir los motivos y requisitos que rijan la materia. En consecuencia, en el caso de las resoluciones que ordenan la expropiación, se consagró la improcedencia de la medida precautelativa por razones de conveniencia pública.

b) Sobre el inciso segundo del artículo 22 de la ley 9 de 1989, en cuanto a la terminación del proceso contencioso, los intervinientes solicitan a la Corte Constitucional que, por sustracción de materia, se declare inhibida para fallar, ya que la Corte Suprema de Justicia en la sentencia citada, del 14 de septiembre de 1989, declaró inexequible el aparte acusado, por lo cual la norma se encuentra excluida del ordenamiento jurídico vigente.

c) En relación con los numerales 1 y 3 del artículo 70 de la ley 388 de 1997, señalan:

En primer término, todos coinciden en observar que el actor ha interpretado erróneamente el inciso cuarto del artículo 58 de la Constitución, por cuanto estima que en la expropiación por vía administrativa es necesaria la intervención judicial previa, para hacer efectiva la transferencia del derecho de dominio del bien expropiado a la entidad que la hubiese ordenado. Sin embargo, de la lectura de la norma superior se concluye que el control judicial al que reclama el demandante, es posterior a la ejecutoria del acto.

Indican que el procedimiento consagrado por la Constitución para la expropiación por vía administrativa difiere del establecido para la expropiación judicial, por tratarse de un trámite expedito y especial que prescinde del requisito de la providencia judicial previa para surtir la transferencia de la propiedad, en los casos que determine el legislador. Por consiguiente, los numerales acusados constituyen el desarrollo legal del precepto constitucional mencionado.

En el caso concreto de la expropiación por vía administrativa, se otorga al particular la facultad de demandar la legalidad del acto administrativo que la ordena, razón por la que la impugnación del acto depende de la voluntad del mismo.

d) Impugnación del cargo elevado contra el numeral 3° del artículo 71 de la ley 388.

Para los intervinientes los argumentos aducidos para la defensa del artículo 22 de la ley 9° de 1989, (en relación con la suspensión provisional de los actos administrativos que ordenan la expropiación), son igualmente, válidos para sostener la constitucionalidad del numeral 3° del artículo 71 de la ley 388 de 1997.

D) Concepto del Procurador General de la Nación.

Por medio de oficio número 1420 de octubre 27 de 1997, el Procurador General de la Nación, doctor Jaime Bernal Cuellar, rindió el concepto de rigor, solicitando a la Corte Constitucional, efectuar los siguientes pronunciamientos:

a) En relación con el artículo 22 de la ley 9° de 1989, indicó que a pesar de que la Corte Suprema de Justicia, en sentencia número 56 de 1989, declaró la exequibilidad del aparte referente a la improcedencia de la suspensión provisional del acto que ordena la

expropiación, no inhibe a la Corte Constitucional para pronunciarse sobre el asunto, por no presentarse el fenómeno de la cosa juzgada material. En consecuencia, solicita declarar inexequibles los apartes de las normas demandadas que consagran la improcedencia de la suspensión provisional de los actos que ordenan la expropiación (artículos 22 de la ley 9° de 1989 y numeral 3° del artículo 71 de la ley 388 de 1997), pues se fundan en el desconocimiento de la competencia constitucional asignada a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

En concepto del Ministerio Público, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 238 de la Constitución, la posibilidad de dejar temporalmente sin efectos un acto administrativo, le compete exclusivamente al juez contencioso, por lo que el legislador no puede determinar los eventos en los cuales resulte improcedente la suspensión provisional, pues ello atenta contra la autonomía de las autoridades judiciales.

b) Declarar la exequibilidad de los numerales 1° y 3° del artículo 71 de la ley 388 de 1997, por desarrollar lo dispuesto en el inciso 4° del artículo 58 de la Constitución Política.

Para el Ministerio Público, la expropiación por vía administrativa atiende a la necesidad de regular un mecanismo expedito para el cumplimiento de la función social de la propiedad, cuando las circunstancias exijan una actuación pronta de la administración; por ello, se prescinde del pronunciamiento judicial previo para la transferencia del derecho de dominio, sin que esta circunstancia signifique una exclusión del control judicial, puesto que las decisiones adoptadas por las autoridades gubernamentales son impugnables a través de las acciones contenciosas. Por consiguiente, la intervención judicial en los procesos de expropiación por vía administrativa es eventual, por depender de la inconformidad del particular respecto de la medida adoptada en su contra.

c) En cuanto al cargo realizado en relación con la terminación del proceso contencioso (artículo 22 de la ley 9° de 1989), solicita a la Corte Constitucional que por sustracción de materia se declare inhibida para fallar, pues el aparte demandado fue declarado inexequible por la Corte Suprema de Justicia mediante sentencia número 56 del 14 de septiembre de 1989.

II.- CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera.- Competencia.

La Corte es competente, según dispone el artículo 241, numeral 4, de la Constitución.

Segunda.- Advertencia previa.

En relación con la parte final del inciso segundo del artículo 22 de la ley 9 de 1989, que dice : “El proceso contencioso – administrativo terminará si transcurrido el término anterior no se hubiere dictado sentencia”, la Corte Suprema de Justicia dictó la sentencia Número 56, del 14 de septiembre de 1989, en la que lo declaró inexequible.

En consecuencia, la Corte Constitucional se inhibirá de pronunciarse sobre esta parte que fue demandada por el actor, pues existe cosa juzgada constitucional.

En relación con el otro aparte demandado en el mismo inciso segundo del artículo 22 de la ley 9, acerca de improcedencia de la suspensión provisional en el juicio administrativo de expropiación, si bien la misma sentencia de la Corte Suprema de Justicia se pronunció sobre su constitucionalidad, tal decisión se adoptó bajo la anterior Constitución, y, según la jurisprudencia de esta Corporación, es procedente realizar nuevamente el análisis a la luz de la Carta de 1991.

Tercera.- Lo que se debate.

Los temas objeto de esta demanda son los siguientes :

a. Si la improcedencia de la suspensión provisional de los actos administrativos que decidan una expropiación, contenida en los artículos 22, inciso segundo, de la ley 9 de 1989 y 71, numeral 3, de la ley 388 de 1997, viola la Constitución, especialmente, el artículo 238.

a. Si la decisión de expropiación, y, en consecuencia, la transferencia del derecho de propiedad, puede producirse sin que exista sentencia judicial, aún en el caso del proceso por vía administrativa, en la forma como dispone el artículo 70, numerales 1 y 3, de la ley 388 de 1997.

Se estudiarán estos dos asuntos a continuación.

1o.- La suspensión provisional del acto administrativo que declara la expropiación y el proceso contencioso administrativo.

En los apartes demandados del artículo 22 de la ley 9 de 1989 y 71 de la ley 388 de 1997, se establece que en el proceso ante el contencioso administrativo contra la decisión de expropiación por vía administrativa, no podrá el demandante solicitar la suspensión provisional del acto que dispuso tal expropiación.

El demandante y el señor Procurador consideraron que la ley no puede impedir esta clase de solicitudes, pues esta decisión sólo compete a la jurisdicción contencioso administrativa, tal como lo señala el artículo 238 de la Constitución.

La discusión que suscita estas dos maneras de interpretar el mismo artículo constitucional, artículo. 238, se puede sintetizar de la siguiente forma : ¿la ley puede excluir algunos procesos administrativos de la solicitud de suspensión provisional ?

A) Breve recuento normativo sobre la suspensión provisional.

El tema de si la ley puede excluir algunos actos administrativos de la garantía de la suspensión provisional, fue objeto de profundas discusiones en el Consejo de Estado y por la doctrina, pues esta garantía estaba ya consagrada en la Constitución de 1886, en el artículo 193, y sufrió ligeras variaciones en la de 1991, en el artículo 238, pero sólo en cuanto a una precisión jurídica : que lo que se suspende son los efectos de los actos administrativos, y no

el acto en sí.

El asunto se remite a la ley 167 de 1941, que excluyó a cuatro clases de procesos de la posibilidad de solicitar la suspensión provisional. Estos procesos son:

1o. Los juicios electorales.

2o. Los juicios de impuestos.

3o. Los juicios sobre remoción, traslado o suspensión de personal militar o docente.

4o. Cuando la acción está caducada.

Por estar en vigencia esta ley de 1941, el decreto extraordinario 01 de 1984, consagró en el último inciso del artículo 152, que establece los requisitos para la procedencia de la suspensión, lo siguiente : "Que la suspensión no esté prohibida por la ley." En el mismo sentido estaba el artículo 157 de este decreto 01.

Sin embargo, el decreto 01 de 1984 no señalaba expresamente en cuáles juicios no habría suspensión. A raíz de la declaración de inexequibilidad del artículo 268 del decreto 01 de 1984, que había derogado en su integridad la ley 167 de 1941, las opiniones de los juristas se dividieron en torno a si estaba vigente esta ley de 1941, y si ella podía excluir la suspensión provisional o no de algunos juicios. Los juristas solicitaban una definición legal y no jurisprudencial al asunto. Cabe advertir, que la ley 96 de 1985, artículo 66, ya había establecido, en forma expresa, que en los juicios electorales procedía la suspensión provisional, procesos que, como se dijo, estaban excluidos de tal posibilidad, por la ley 167 de 1941.

Vino, pues, el decreto 2304 de 1989, que reformó el Código Contencioso Administrativo. En el artículo 31 se suprimió el inciso final del artículo 152 que permitía a la ley excluir la suspensión provisional para algunos juicios. Y, expresamente, derogó el artículo 157, que aludía a la misma exclusión legal.

Es decir, que con la expedición de este decreto 2304, podía inferirse que en el Código Administrativo, tal como quedó reformado en este asunto, no quedaron juicios administrativos excluidos de la posibilidad de proponer la suspensión provisional del acto administrativo. Quedaba, pues, así solucionado el problema.

Sin embargo, las leyes 9 de 1989 y 388 de 1997, en los apartes demandados de los artículos 22 y 71, respectivamente, vuelven a revivir el asunto, al excluir por ley, la procedencia de la suspensión provisional en una clase de juicios, concretamente, en los procesos de expropiación.

B) Inexequibilidad de la exclusión de la garantía de la suspensión provisional, en determinada clase de juicios administrativos.

La Corte considera que la exclusión en los procesos de expropiación es inconstitucional, por violar el artículo 238 de la Constitución, por las siguientes razones :

a) La suspensión provisional de un acto administrativo, es una garantía esencial para el ciudadano frente a una decisión ostensiblemente violatoria de normas superiores. Es la manera más expedita para impedir que los efectos de una decisión administrativa, violatoria de normas superiores, continúe produciendo consecuencias, que sólo cesarían cuando se produjera la sentencia respectiva. Asunto que puede tardar muchos meses, e incluso años.

Esta figura de la suspensión provisional, también resulta beneficiosa para la propia administración, pues, al impedir que se continúen los efectos del acto administrativo violatorio, la responsabilidad del Estado frente al afectado, en términos económicos y de daño social, en caso de una sentencia desfavorable para la administración, puede ser sustancialmente menor.

b) En cuanto a la interpretación de la parte del artículo 238 de la Constitución, que dice : "por los motivos y con los requisitos que establezca la ley", algunos consideran que debe interpretarse en el sentido de que la ley tiene tan amplias facultades, que inclusive puede entrar a distinguir entre las distintas clases de juicios administrativos y decidir en cuales procede y en cuales no la suspensión provisional.

Sin embargo, una lectura integral del artículo constitucional, permite llegar a otras conclusiones. Dice la norma :

"Artículo 238.- La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial."

Es decir, corresponde a la ley señalar las razones y los requisitos para la procedencia de la suspensión provisional, pero bajo los siguientes dos presupuestos : que se trate de actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial, y que la decisión sobre su procedencia sólo le corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa.

No puede, pues, la ley ni decidir en cuáles procesos administrativos opera o no la suspensión, ni otorgarle a otra jurisdicción tal facultad. De otra manera, el legislador estaría invadiendo una competencia que le corresponde por norma constitucional sólo al Consejo de Estado o a los Tribunales Administrativos.

Por consiguiente, la prohibición establecida en los artículos 22 de la ley 9 de 1989 y 71 de la ley 388 de 1997, vulnera los artículos 238 y 13 de la Constitución, y así lo declarará la Corte en esta sentencia.

Lo anterior no implica un desconocimiento del principio consagrado en el inciso primero del artículo 58 de la Constitución, en relación con la primacía del interés público o social sobre el interés privado, principio en el cual se basa la expropiación por motivos de utilidad pública. Naturalmente, con la previa indemnización que prevé el inciso cuarto de la misma norma.

2a.- Análisis sobre si la decisión de expropiación tiene que ser producto de una sentencia judicial, aún en el caso del proceso por vía administrativa y su desarrollo en el procedimiento establecido en el artículo 70, numerales 1 y 3, de la ley 388 de 1997.

Los numerales demandados del artículo 70 de la ley 388 de 1997, dicen:

“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.

” (…).

“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.

” (…)

Los numerales demandados desarrollan el procedimiento para el traslado del derecho de propiedad y otros derechos reales a través del registro de la decisión administrativa en la oficina de registro de instrumentos públicos, y, expresamente, sin la necesidad de la decisión judicial.

Quienes intervinieron en este proceso y el señor Procurador manifestaron que el demandante incurrió en una interpretación equivocada del artículo 58, inciso cuarto, de la Constitución, al considerar que como sólo mediante decisión judicial es posible transferir el derecho de dominio a la entidad que ha dispuesto la expropiación, el procedimiento establecido en los numerales transcritos, violan la norma constitucional.

Al respecto, cabe señalar que, en efecto, el demandante interpreta en forma errada el inciso cuarto del artículo constitucional, pues cuando la expropiación ocurre por vía administrativa no siempre es objeto de controversia judicial, por una razón elemental : el interesado puede estar conforme con la decisión administrativa y con el precio. ¿Habría, entonces, necesidad de poner en marcha el aparato judicial en donde no hay controversia ?

Esto no es lo que dice el inciso cuarto del artículo 58 de la Constitución, supuestamente vulnerado. El artículo es claro al respecto :

“Artículo 58.

“(…)

“Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa administrativa, incluso respecto del precio.”

Como se ve, la Constitución, en este inciso, previó dos maneras de lograr la expropiación:

mediante sentencia judicial y por vía administrativa. En cuanto a la primera, es evidente que se requiere de la decisión judicial. Pero sobre la segunda, esta posibilidad es eventual, y depende de la voluntad del interesado, iniciar el control ante la jurisdicción contenciosa, mediante la presentación de la demanda correspondiente. Entender el asunto como lo hace el demandante, haría inútil la diferencia establecida en la Constitución, pues hubiera bastado sólo la primera parte del inciso, cuando dice : "Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado."

Cabe advertir que ésta es también la interpretación que la Corte Constitucional hizo en la sentencia C-370 del 25 de agosto de 1994, que se refirió al decreto legislativo expedido con ocasión de la calamidad pública ocurrida por el sismo registrado en la región comprendida en los departamentos del Cauca y Huila, en el año de 1994. En esa ocasión, la Corte al referirse a la expropiación por vía administrativa, de manera expresa, señaló que el control judicial es posterior:

"Por tanto, los actos administrativos correspondientes, incluyendo todas las actuaciones pertinentes, están sujetos a control judicial posterior, por vía de la acción contencioso administrativa, en todos estos elementos, salvo en lo que se refiere a motivos de utilidad pública o de interés social, invocados por el legislador." (se subraya) (M.P., doctor Fabio Morón Díaz)

Por consiguiente, en cuanto a las razones expuestas por el demandante sobre este asunto, no prosperan los cargos.

III.- DECISIÓN.

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

RESUELVE :

Primero.- Declárase INHIBIDA en relación con la siguiente expresión del artículo 22 de la ley 9 de 1989 : "El proceso contencioso – administrativo terminará si transcurrido el término anterior no se hubiere dictado sentencia", por existir cosa juzgada constitucional, pues la Corte Suprema de Justicia dictó la sentencia Número 56, del 14 de septiembre de 1989, en la que la declaró inexequible.

Segundo.- Declaránse INEXEQUIBLES los apartes de los siguientes artículos : del 22 de la ley 9 de 1989, inciso segundo, que dice : "En estas acciones no procederá la suspensión provisional del acto demandado." ; del artículo 71 de la ley 388 de 1997, el numeral 3, que dice :"3. No podrá solicitarse la suspensión provisional del acto que dispuso la expropiación por vía administrativa."

Tercero.- Declaránse EXEQUIBLES los numerales 1 y 3 del artículo 70 de la ley 388 de 1997, por las razones expuestas en esta sentencia.

Cópiese, notifíquese, publíquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte

Constitucional.

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

SUSANA MONTES DE ECHEVERRRI

Conjuez

FABIO MORÓN DÍAZ

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General