

Sentencia C-158/02

EXPROPIACION SIN INDEMNIZACION POR RAZONES DE EQUIDAD-Eventos

UNIDAD NORMATIVA-Integración

EXPROPIACION SIN INDEMNIZACION POR RAZONES DE EQUIDAD-Supresión del ordenamiento jurídico

CONSTITUCION POLITICA-Reforma/INCONSTITUCIONALIDAD SOBREVIVIENTE-Reforma a norma constitucional/ACTO LEGISLATIVO-Afectación parcial de disposiciones legales

EXPROPIACION POR VIA ADMINISTRATIVA-Sujeción a acción administrativa

EXPROPIACION POR VIA ADMINISTRATIVA-Legalización de títulos para vivienda de interés social

EXPROPIACION POR VIA ADMINISTRATIVA POR RAZONES DE INTERES SOCIAL-Reforma urbana/EXPROPIACION POR VIA ADMINISTRATIVA POR RAZONES DE INTERES SOCIAL-Viviendas ocupadas por quienes socioeconómicamente se clasifican en estratos uno y dos

EXPROPIACION ADMINISTRATIVA-Motivos para adelantarla

EXPROPIACION ADMINISTRATIVA-Sujeción al control de legalidad

Referencia: expediente D-3709

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 98 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”.

Demandante : Billy Andric Torres Cortés

Magistrado ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Bogotá, D.C., marzo cinco (5) de dos mil dos (2002).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241-4 de la Constitución Política, el ciudadano Billy Andric Torres Cortés, demandó el artículo 98 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”

Por auto de 7 de septiembre del año 2001, el magistrado sustanciador admitió la demanda presentada, en consecuencia 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 de la República y al señor Presidente del Congreso de la misma, con el objeto que si lo estimaban oportuno conceptuaran sobre la constitucionalidad de las normas demandadas.

## II. NORMAS DEMANDADAS

El siguiente es el texto de las normas demandadas, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 43.091 de julio 24 de 1997. Se subraya lo acusado.

### 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

DECRETA:

“Artículo 98.- Expropiación por motivos de equidad. Se adiciona el artículo 53 de la Ley 9a de 1989 con el siguiente parágrafo:

Parágrafo: Para los efectos de que trata este artículo se presumirá el aprovechamiento de la necesidad de vivienda de los ocupantes, en los casos de inmuebles clasificados en los estratos 1 y 2 de la metodología de estratificación socioeconómica vigente. El alcalde municipal o distrital iniciará directamente el proceso de expropiación por vía administrativa, aplicándose el procedimiento previsto en los artículos 69 y siguientes de la presente ley, siendo entendido que no habrá lugar a indemnización alguna”.

## III. DEMANDA

Para el ciudadano demandante la totalidad del artículo 98 de la Ley 388 de 1997 que se refiere a la figura de la expropiación por motivos de equidad o expropiación sin indemnización, figura jurídica que fue suprimida del artículo 58 de la Constitución Política mediante el Acto Legislativo No. 01 de 1999, resulta inexecutable por presentarse la figura de la inconstitucionalidad sobreviniente, como quiera que a partir de la modificación del artículo superior citado, toda expropiación legalmente declarada es procedente siempre y cuando se pague una indemnización.

## IV. INTERVENCIÓN

Intervención del Ministerio de Desarrollo Económico

El apoderado de la entidad interviniente solicita a esta Corporación la declaratoria de exequibilidad del artículo 98 de la Ley 388 de 1997, salvo en cuanto hace relación a la

expresión “siendo entendido que no habrá lugar a indemnización alguna”.

Considera el interviniente que el actor se equivoca cuando expresa que la supresión de los dos últimos incisos del artículo 58 superior, conlleva a que en Colombia desaparezca la figura de la expropiación por motivos de equidad o expropiación sin indemnización. En su concepto, lo que hizo el legislador fue modificar el artículo 58 de la Constitución Política, sólo en el sentido de que reconoce el derecho a indemnización previa cuando por motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador, haya lugar a expropiación mediante sentencia judicial.

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

El Procurador General de la Nación mediante concepto Nro. 2700 de 23 de octubre de 2001, solicita a la Corte Constitucional la declaratoria de exequibilidad de las disposiciones acusadas.

Después de hacer una breve reseña sobre el derecho de propiedad y la función social que le imprimió la Constitución Política, así como de la figura jurídica de la expropiación, considera el Ministerio Público que el artículo 53 de la Ley 9a de 1989, adicionado por el artículo 98 de la Ley 388 de 1997, se tornó inconstitucional desde el momento en que entró a regir el Acto Legislativo No. 1 de 1999, que reformó el artículo 58 de la Carta, situación que condujo a que se configurara el fenómeno de la inconstitucionalidad sobreviniente.

Aduce el Procurador General de la Nación que la Constitución Política se encuentra sujeta a reformas de conformidad con los procedimientos por ella estatuidos, entre los cuales se encuentra el acto legislativo proferido por el Congreso de la República, que se inviste en constituyente derivado con el fin de adoptar las reformas y derogatorias que se convierten en nuevas normas constitucionales una vez se han cumplido las ritualidades respectivas.

Así las cosas, la reforma del artículo 58 de la Carta mediante el Acto Legislativo No. 1 de 1999, dio lugar a la derogación de la norma constitucional que consagraba la expropiación sin indemnización por razones de equidad y, por lo tanto originó un nuevo orden constitucional bajo el cual la futura actividad legislativa debe orientarse y, la legislación expedida debe adaptarse. Por lo tanto, aduce el Ministerio Público que en el caso bajo examen se produjo una contradicción entre el nuevo precepto constitucional y las disposiciones que se fundamentaban en el precepto derogado, razón por la cual resulta claro que no pueden seguir produciendo efectos jurídicos.

Considera que la derogación de los últimos incisos del artículo 58 de la Constitución ocasionó que toda limitación a la propiedad por parte de los organismos estatales con el fin de privilegiar el interés general, debe regirse por los principios que regulan la expropiación con indemnización. Aduce que si bien es cierto el demandante se refiere solamente al artículo 98 de la Ley 388 de 1997, solicita que por unidad normativa se declare inexecutable la expresión “sin indemnización” contenida en el artículo 53 de la Ley 9a de 1989.

En conclusión solicita a esta Corporación la declaratoria de exequibilidad del artículo 98 de la Ley 388 de 1997, salvo la expresión “siendo entendido que no habrá lugar a indemnización alguna!” que es inexecutable; y, la declaratoria de exequibilidad del artículo 53 de la Ley 9a

de 1989, salvo la expresión “sin indemnización” que resulta inexecutable.

## VI. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como la que se acusa en la demanda que se estudia.

### 2. El asunto sometido a examen

2.1. El demandante formula un cargo concreto en contra del artículo 98 de la Ley 388 de 1997, que se refiere a la inexecutable de la norma acusada por presentarse respecto de ella el fenómeno de la inconstitucionalidad sobreviniente, como quiera que ella se refiere a eventos en que por razones de equidad se abrió paso la expropiación sin indemnización que consagraba el inciso 5° del artículo 58 de la Constitución Política, el cual fue retirado de la Carta por el Acto Legislativo 01 de 1999. Esta Corte circunscribirá su análisis al cargo propuesto en la demanda.

2.2. El artículo 98 de la Ley 388 de 1997, adicionó el artículo 53 de la Ley 9ª de 1989, con el siguiente párrafo :

“Para los efectos de que trata este artículo se presumirá el aprovechamiento de la necesidad de vivienda de los ocupantes, en los casos de inmuebles clasificados en los estratos 1 y 2 de la metodología de estratificación socioeconómica vigente. El alcalde municipal o distrital iniciará directamente el proceso de expropiación por vía administrativa, aplicándose el procedimiento previsto en los artículos 69 y siguientes de la presente ley, siendo, entendido que no habrá lugar a indemnización alguna”.

Por su parte, el artículo 53 de la Ley 9ª de 1989, adicionado con el párrafo transcrito, prevé la posibilidad de la expropiación sin indemnización por razones de equidad, cuando se presenten los eventos que prescribe la norma. En efecto, señala dicha disposición :

“Para los efectos previstos en el último inciso del artículo 30 de la Constitución Política declárase que existen motivos de equidad para decretar la expropiación sin indemnización cuando el propietario de un inmueble ubicado en sitio apto o no apto para urbanizar, en contravención a las normas sobre usos del suelo, o fuera del perímetro sanitario y urbano del municipio, del Distrito Especial de Bogotá, de un área metropolitana, de la Intendencia de San Andrés y Providencia, o sin contar con los permisos y licencias requeridos por las leyes, y acuerdos, aprovechándose de la necesidad de vivienda de los ocupantes, venda, prometa en venta, promueva o tolere la ocupación de dicho inmueble para vivienda de interés social...”.

A pesar de que el actor solamente demandó el artículo 98 de la Ley 388 de 1997, la Corte, como lo solicita el Ministerio Público, integrará la unidad normativa con el artículo 53 de la Ley 9ª de 1989, por cuanto en ambas disposiciones se hace relación a la expropiación por motivos de equidad sin indemnización.

2.3. Ahora bien, la expropiación sin indemnización que consagra la Ley 9ª de 1989, tuvo su

fundamento constitucional en el artículo 30 de la Constitución Política de 1886, modalidad que fue introducida en dicho ordenamiento constitucional en la reforma del año 1936, y mediante la cual se establecía que: “(...) [l]a propiedad es una función social que implica obligaciones.

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

Con todo, el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar a indemnización, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara (art. 10 del acto legislativo número 1 de 1936)”.

El constituyente de 1991 conservó esta disposición constitucional (art. 58 C.P.) introduciendo la función ecológica de la propiedad y la obligación del Estado a la protección y promoción de las formas asociativas y solidarias de propiedad, pero manteniendo la procedencia de la expropiación por razones de equidad definidos por el legislador, sin que hubiera lugar al pago de indemnización, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.

No obstante, el Congreso de la República en ejercicio de las facultades que le confiere la Constitución Política, reformó el artículo 58 superior mediante el Acto Legislativo No. 01 de 1999, mediante el cual suprimió la totalidad del inciso 5° de la norma constitucional citada y, en la cual, se consagraba la expropiación por razones de equidad sin que hubiera lugar al pago de indemnización, lo que trajo como consecuencia que cualquier restricción al derecho de propiedad por parte del Estado en razón a la prevalencia del interés general sobre el particular, se encuentra sometida al pago de la indemnización correspondiente. Como se dijo, el legislador, suprimió la totalidad del inciso 5° del artículo 58 de la Constitución, que adicionalmente consagraba que las razones de equidad así como los motivos de utilidad pública o de interés social que para el efecto invocará el legislador no podían ser controvertidos judicialmente.

Disponía el inciso en cuestión lo siguiente : “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 interés social, invocados por el legislador, no serán controvertibles judicialmente”.

2.4. A primera vista podría pensarse en que tanto el artículo 53 de la Ley 9 de 1989, como el artículo 98 de la Ley 388 de 1997 que la adiciona con el párrafo objeto de la acusación de inconstitucionalidad en este proceso, resultarían afectados de una “inconstitucionalidad sobreviniente” por la reforma de que fue objeto el artículo 58 de la Carta, por el Acto Legislativo No. 01 de 1999, mediante la cual se suprimió el ordenamiento jurídico la expropiación sin indemnización por razones de equidad.

Con todo, un análisis completo y más detenido de las disposiciones legales mencionadas frente a la Constitución Política, aún después de la reforma que le fue introducida por el Acto Legislativo No. 01 de 1999 al artículo 58 de la Carta, conduce a que tales disposiciones sólo parcialmente se afectan por la inconstitucionalidad sobreviniente.

En efecto, con respecto al artículo 53 de la Ley 9 de 1989, no queda duda alguna de que las expresiones “[p]ara los efectos previstos en el último inciso del artículo 30 de la Constitución Política”, “de equidad” y “sin indemnización” resultan hoy contrarias a la Constitución, como quiera que el último inciso del artículo 30 de la Carta de 1886, con la reforma que le fue introducida por el Acto Legislativo No. 01 de 1936, autorizaba la expropiación sin indemnización por razones de equidad que, de la misma manera consagró también el artículo 58 de la Carta Política de 1991, por lo que, en consecuencia, mientras este último estuvo vigente, las expresiones legales anotadas tenían entonces fundamento constitucional. Pero, retirada del ordenamiento jurídico esa institución por decisión del Congreso como constituyente derivado, desaparece el soporte jurídico para que ellas subsistan, por haberse afectado de inconstitucionalidad por esa causa, e igual sucede y por idéntica razón con la expresión “siendo, entendido que no habrá lugar a indemnización alguna” contenida en la parte final del párrafo con el cual se adicionó el artículo 53 de la Ley 9 de 1989, por el artículo 98 de la Ley 388 de 1997.

2.5. Lo restante del texto del artículo 53 de la Ley 9 de 1989, con el párrafo que le fue adicionado por el artículo 98 de la Ley 388 de 1997, aún después de la reforma introducida al artículo 58 de la Carta Política por el Acto Legislativo No. 01 de 1999, resulta acorde con la Constitución.

En efecto, el artículo 58 de la Carta, al igual que lo hacía el artículo 30 de la Constitución anterior con la reforma de que fue objeto mediante el Acto Legislativo No. 01 de 1936, autoriza la expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa por motivos de utilidad pública o de interés social; y agrega que, cuando el legislador así lo determine tal expropiación puede realizarse por vía administrativa sujeta a la acción contencioso administrativa, incluso respecto del precio.

A la luz de esta disposición constitucional, resulta absolutamente claro que el artículo 53 de la Ley 9 de 1989 forma parte de un conjunto normativo que tiene por finalidad la “legalización de títulos para la vivienda de interés social”, razón esta que aplicando el principio de conservación del derecho y una interpretación teleológica de las normas legales, saca avante la constitucionalidad del texto del primer inciso del artículo 53 íbidem, y su párrafo, suprimiendo las expresiones a que se hizo referencia en el numeral precedente, como quiera que, sin ellas el texto de esa norma quedaría así “Declárase que existen motivos para decretar la expropiación cuando el propietario de un inmueble ubicado en sitio apto o no apto para urbanizar, en contravención a las normas sobre uso del suelo o fuera del perímetro sanitario y urbano de un municipio, del Distrito Especial de Bogotá [hoy Distrito Capital], de un área metropolitana, de la Intendencia de San Andrés y Providencia [hoy departamento], o sin contar con los permisos y licencias requeridos por las leyes y acuerdos, aprovechándose de la necesidad de vivienda de los ocupantes, venda, prometa en venta, promueva o tolere la ocupación de dicho inmueble para vivienda de interés social.

En los eventos previstos en el inciso anterior, competirá únicamente a las entidades territoriales enumeradas en el inciso anterior donde se encuentre el inmueble ordenar la expropiación correspondiente. Los ocupantes tendrán derecho a que dicha entidad les otorgue la propiedad sobre los lotes así ocupados, sin que haya lugar a pagos adicionales, y podrán en todo caso exigir del vendedor la restitución de las sumas que hubieren pagado,

junto con intereses moratorios . Competerá a la entidad territorial adelantar las acciones necesarias a nombre de los ocupantes e invertir las sumas recuperadas en la provisión de obras y servicios en el inmueble expropiado.

La expropiación de que trata el presente artículo no se extenderá a las construcciones y mejoras de los ocupantes de viviendas de interés social”.

Y el párrafo adicionado al artículo 53 de la Ley 9 de 1989, mediante el artículo 98 de la Ley 388 de 1997, no deja duda de que se refiere a los ocupantes de inmuebles de “los estratos 1 y 2 de la metodología de estratificación socioeconómica vigente”, para lo cual dispuso que “el Alcalde Municipal o Distrital iniciará directamente el proceso de expropiación por vía administrativa, aplicándose el procedimiento previsto en el artículo 69 y siguientes de la presente ley”

Queda entonces fuera de duda que se trata de expropiación administrativa por razones de interés social como un instrumento ideado por el legislador para adelantar la reforma urbana, y en relación con las viviendas ocupadas por quienes socioeconómica se clasifican en los estratos 1 y 2 de la población. Siendo ello así, se encuentra entonces por la Corte que se cumple con la autorización del legislador respecto de los motivos para adelantar una expropiación administrativa, que, además, queda sujeta al control de legalidad de la jurisdicción contenciosa administrativa, lo que, en consecuencia, en nada contradice el texto actual del artículo 58 de la Carta, norma en cuya interpretación necesariamente ha de tenerse en cuenta que el Estado Colombiano se definió por la Constitución como “Social de Derecho”, lo que le dá a las normas constitucionales una connotación específica que ha de servir de derrotero no sólo para su interpretación sino para el actuar de todas las autoridades públicas.

## VII. DECISION

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

### RESUELVE

Declarar INEXEQUIBLES las expresiones: “Para los efectos previstos en el último inciso del artículo 30 de la Constitución Política”, “de equidad” y “sin indemnización” contenidas en el inciso primero del artículo 53 de la Ley 9ª de 1989, y la expresión “siendo, entendido que no habrá lugar a indemnización alguna” del párrafo del artículo 98 de la Ley 388 de 1997; y, EXEQUIBLE el resto del contenido normativo del citado artículo 53 de la Ley 9ª de 1989 y su párrafo, con el cual fue adicionado por el artículo 98 de la Ley 388 de 1997.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General