

C-286-16

Sentencia C-286/16

AVALUO CATASTRAL PARA FIJAR EL PRECIO DE ADQUISICION DE BIENES INMUEBLES REQUERIDOS EN EXPROPIACION POR EL ESTADO-Cosa juzgada constitucional frente al derecho de propiedad y principio de justicia

LEY SOBRE PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE, AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO Y DEMAS SECTORES QUE REQUIEREN EXPROPIACION EN PROYECTOS DE INVERSION DEL ESTADO-Cosa juzgada condicionada

AVALUO CATASTRAL PARA FIJAR EL PRECIO DE ADQUISICION DE BIENES INMUEBLES REQUERIDOS EN EXPROPIACION POR EL ESTADO-Inhibición frente al derecho a la igualdad, debido proceso y vivienda digna por ineptitud sustantiva de la demanda

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA LEY SOBRE PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA-Viabilidad y alcance del pronunciamiento judicial

Referencia: Expediente D-11050

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 6 (parcial) de la Ley 1742 de 2014, “por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte, agua potable y saneamiento básico, y los demás sectores que requieren expropiación en proyectos de inversión que adelante el Estado y se dictan otras disposiciones”, modificadorio del artículo 37 (parcial) 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”

Actor:

Alejandro Cerro Giraldo

Magistrado Ponente:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá D. C., junio 1 de dos mil dieciséis (2016)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, profiere la presente sentencia con fundamento en los siguientes

I. ANTECEDENTES

1. La demanda de inconstitucionalidad

1.1. Normas demandadas

En ejercicio de la acción pública de constitucionalidad, el ciudadano Alejandro Cerro Galindo presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 6 (parcial) de la Ley 1742 de 2014, modificadorio del artículo 37 (parcial) de la Ley 1682 de 2013, cuyo texto se transcribe y subraya a continuación:

“LEY 1742 DE 2014

(diciembre 26)

Diario Oficial No. 49.376 de 26 de diciembre de 2014

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte, agua potable y saneamiento básico, y los demás sectores que requieran expropiación en proyectos de inversión que adelante el Estado y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:4

(...)

ARTÍCULO 6o. El artículo 37 o de la Ley 1682 de 2013 quedará así:

Artículo 37. El precio de adquisición en la etapa de enajenación voluntaria será igual al valor

comercial determinado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), los catastros descentralizados o por peritos privados inscritos en lonjas o asociaciones, de conformidad con las normas, métodos, parámetros, criterios y procedimientos que sean fijados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).

El valor comercial se determinará teniendo en cuenta la reglamentación urbanística municipal o distrital vigente al momento de la oferta de compra en relación con el inmueble a adquirir y su destinación económica y, de ser procedente, la indemnización que comprenderá el daño emergente y el lucro cesante.

El daño emergente incluirá el valor del inmueble. El lucro cesante se calculará según los rendimientos reales del inmueble al momento de la adquisición y hasta por un término de seis (6) meses.

En la cuantificación del daño emergente solo se tendrá en cuenta el daño cierto y consolidado.

<Inciso CONDICIONALMENTE exequible> 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.

El valor catastral que se tenga en cuenta para el pago será proporcional al área requerida a expropiar para el proyecto que corresponda.

Con el fin de evitar la especulación de valores en los proyectos de infraestructura a través de la figura del autoavalúo catastral, la entidad responsable del proyecto o quien haga sus veces, informará al IGAC o a los catastros descentralizados el área de influencia para que proceda a suspender los trámites de autoavalúo catastral en curso o se abstenga de recibir nuevas solicitudes.

Para el cumplimiento de este artículo se deberá tener en cuenta lo preceptuado por la Ley 1673 de 2013.”

“LEY 1682 DE 2013

(noviembre 22)

Diario Oficial No. 48.987 de 27 de noviembre de 2013

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

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

(...)

ARTÍCULO 37. <Artículo modificado por el artículo 6 de la Ley 1742 de 2014. El nuevo texto es el siguiente:> El precio de adquisición en la etapa de enajenación voluntaria será igual al valor comercial determinado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), los catastros descentralizados o por peritos privados inscritos en lonjas o asociaciones, de conformidad con las normas, métodos, parámetros, criterios y procedimientos que sean fijados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).

El valor comercial se determinará teniendo en cuenta la reglamentación urbanística municipal o distrital vigente al momento de la oferta de compra en relación con el inmueble a adquirir y su destinación económica y, de ser procedente, la indemnización que comprenderá el daño emergente y el lucro cesante.

El daño emergente incluirá el valor del inmueble. El lucro cesante se calculará según los rendimientos reales del inmueble al momento de la adquisición y hasta por un término de seis (6) meses.

En la cuantificación del daño emergente solo se tendrá en cuenta el daño cierto y consolidado.

<Inciso CONDICIONALMENTE exequible> 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.

El valor catastral que se tenga en cuenta para el pago será proporcional al área requerida a

expropiar para el proyecto que corresponda.

Con el fin de evitar la especulación de valores en los proyectos de infraestructura a través de la figura del autoavalúo catastral, la entidad responsable del proyecto o quien haga sus veces, informará al IGAC o a los catastros descentralizados el área de influencia para que proceda a suspender los trámites de autoavalúo catastral en curso o se abstenga de recibir nuevas solicitudes.

Para el cumplimiento de este artículo se deberá tener en cuenta lo preceptuado por la Ley 1673 de 2013.”.

1.2. Cargos

1.2.1. Según el peticionario, las disposiciones anteriores contravienen el Preámbulo y los artículos 2, 13, 29, 51 y 58 de la Carta Política, por las razones que se indican a continuación:

1.2.2. En primer lugar, históricamente el valor catastral de los inmuebles ha sido inferior al valor real del mismo, es decir, a su valor de mercado o comercial. Esta situación se explica, entre otras razones, porque la actualización catastral no se efectúa regular o periódicamente, pues el mismo IGAC reconoce que “el catastro urbano se mantuvo actualizado en niveles del 70%, en tanto que el rural solo alcanzó el 40% en promedio”, y porque además, el mismo ordenamiento jurídico avala esta disparidad cuando en el artículo 24 de la Ley 1450 de 2011 se determina que “el avalúo catastral de los bienes inmuebles fijado para los procesos de formación y actualización catastral a que se refiere este artículo, no podrá ser inferior al sesenta por ciento (60%) de su valor comercial”.

Siendo entonces un hecho notorio la discrepancia entre el avalúo comercial y el avalúo catastral de los inmuebles, la norma que permite tomar como valor de referencia el correspondiente a este último, y no su valor comercial, a efectos de expropiar los predios que se requieran para desarrollar proyectos de infraestructura, desconoce el principio de justicia, la exigencia de un orden económico y social justo, y el derecho a la propiedad privada.

1.2.3. En segundo lugar, el precepto demandado rige únicamente para las expropiaciones

de predios destinados a la ejecución de proyectos de infraestructura de transporte, agua potable, saneamiento básico y desarrollo de tecnologías de la información y telecomunicaciones, porque en los demás casos son aplicables las directrices previstas en los artículos 58 y 67 de la Ley 388 de 1997, que ordenan otorgar la indemnización expropiatoria en función del valor comercial de los inmuebles, y no en función del valor que aparece en el avalúo catastral.

En este orden de ideas, el legislador desconoce el principio de igualdad al fijar un régimen más gravoso para los propietarios de inmuebles que deben ser expropiados para la realización de proyectos de infraestructura de transporte, agua potable, saneamiento básico y desarrollo de tecnologías de la información y de las telecomunicación, y en contraste, crear un régimen distinto respecto de los predios cuya expropiación atiende a otros fines igualmente importantes, como la construcción de infraestructura en materia de salud, educación, recreación, centrales de abasto y seguridad ciudadana, el desarrollo de proyectos de vivienda de interés social, la reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo, la ejecución de programas y proyectos de renovación urbana y de producción, ampliación, abastecimiento y distribución de servicios públicos domiciliarios, la preservación del patrimonio cultural y natural de interés nacional, regional y local, la constitución de zonas de reservas para la protección del medio ambiente y los recursos hídricos, y todos los demás previstos en la ley 388 de 1997: “No se encuentra razón lógica que advierta la necesidad de un trato desigual en la expropiación de los casos enmarcados en las leyes 1682 de 2013 y 1742 de 2014 y la expropiación en los casos enmarcados en la Ley 388 de 1997”,

1.2.4. En tercer lugar, el actor sostiene que la previsión normativa desconoce el derecho al debido proceso, en la medida en que al determinar como consecuencia de no enajenar voluntariamente los predios al Estado, el pago del inmueble con base en el avalúo catastral y no con base el valor comercial, implícitamente establece una sanción en contra del propietario del inmueble, por compelerlo y constreñirlo para venderlo en los términos en que propone el Estado, y en últimas, al impedirle controvertir la oferta inicial de la administración: “El cambio de ofrecimiento de valor comercial a valor catastral de una etapa a la otra sin ninguna justificación plausible da la sensación de coerción, pues quien no acepte el ofrecimiento de la administración o del contratista delegado de la administración (caso peor, donde fácilmente puede primer el ánimo de lucro) se ve castigado con un menor

pago que en un principio se le ofreció por su predio. Estando así las cosas, quien no esté de acuerdo con el avalúo comercial realizado por la administración, o el contratista de su contratista –porque la administración también se puede equivocar–, debe aceptar la oferta pues de no hacerlo ya no se le pagará lo que supuestamente valía su predio según el estudio del expropiante sino que se le pagará un menor valor, lo que claramente desmejora su situación inicial y lo coacciona a aceptar la primera oferta”. En este orden de ideas, la previsión normativa desconoce el derecho de defensa y de contradicción, contemplado en el artículo 29 de la Constitución.

1.2.5. Finalmente, el actor sostiene que el aparte normativo impugnado desconoce el derecho a la vivienda digna de las personas que son expropiadas en los términos de las leyes 1382 de 2013 y 1742 de 2014, en la medida en que cuando el Estado únicamente reconoce el valor del inmueble que aparece en el avalúo catastral, y no el valor comercial, se impide al propietario y a sus familias adquirir una nueva vivienda que tenga condiciones iguales o semejantes a la que fue objeto de la expropiación.

1.3. Solicitud

De acuerdo con las consideraciones anteriores, el accionante solicita la declaratoria de inexequibilidad simple de los fragmentos normativos impugnados.

2. Trámite procesal

2.1. Mediante auto del día 19 de octubre de 2015, el magistrado sustanciador inadmitió la demanda en relación con el artículo 6.7 de la Ley 1742 de 2014 y en relación con el artículo 37.7 de la Ley 1682 de 2013, y la admitió en relación con los demás preceptos impugnados.

2.2. Como quiera que el término de ejecutoria del auto inadmisorio venció en silencio, mediante auto del día 11 de noviembre de 2015 se rechazó la demanda en relación con el inciso 7 del artículo 6 de la Ley 1742 de 2014, modificatorio del inciso 7 del artículo 37 de la Ley 1682 de 2013, y ordenó continuar con el trámite en relación con los demás apartes normativos impugnados, frente a los cuales se había admitido previamente la demanda.

En ese sentido, se ordenó: (i) Correr traslado de la demanda al Procurador General de la

Nación; (ii) fijar en lista la disposición acusada, con el objeto de que sea impugnada o defendida por cualquier ciudadano; (iii) comunicar de la iniciación del proceso a la Presidencia de la República, a la Presidencia del Congreso, al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, al Ministerio de Transporte, al Departamento Administrativo de Planeación Nacional y al Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), para que se pronunciaran sobre las pretensiones de la demanda de inconstitucionalidad; (iv) Invitar a participar dentro del proceso a las facultades de Derecho de la Pontificia Universidad Javeriana, Externado de Colombia, de los Andes, Sabana, Nacional de Colombia, Libre y de Antioquia, a la Lonja Colombiana de Propiedad Raíz y a la Corporación Lonja de Propiedad Raíz –Peritazgos y Avalúos Distrito Capital. .

3.1. Intervenciones que solicitan un fallo inhibitorio (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio[1], Departamento Nacional de Planeación[2] y Universidad de la Sabana[3])

Los intervinientes señalados estiman que la demanda no satisface las condiciones para un pronunciamiento de fondo, por las siguientes razones:

3.1.1. En primer lugar, se sostiene que el actor no individualizó las razones de la infracción del ordenamiento superior, y que por ende, al no haberse precisado el sentido de la incompatibilidad normativa entre la norma impugnada y la Carta Política, en estricto no existe ningún cargo de inconstitucionalidad que pueda ser objeto de un pronunciamiento judicial. Así las cosas, y en tanto la sola afirmación de la existencia de una oposición de las normas demandadas con el texto constitucional y la sola indicación de los preceptos constitucionales presuntamente infringidos no logra configurar un concepto de violación, la ineptitud sustantiva de la demanda hace imperativo un fallo inhibitorio[4].

3.1.2. En segundo lugar, se argumenta que los señalamientos de la demanda parten de una comprensión manifiestamente inadecuada de la legislación, porque las acusaciones presuponen que la normatividad impugnada dispone que en los casos de expropiación, el valor a pagar por el bien objeto de la medida equivale necesariamente al valor que aparece en el avalúo catastral, cuando de una interpretación textual y sistemática se desprende que el avalúo catastral es únicamente un valor de referencia que debe ser evaluado y tenido en cuenta por la administración pública al momento de calcular el monto de la indemnización, pero que no corresponde necesariamente a dicho valor.

En efecto, en los apartes normativos acusados se establece que en caso de no llegarse a un acuerdo en la etapa de negociación voluntaria, la cuantía a reconocer por el predio expropiado se determina “teniendo en cuenta” el avalúo catastral, lo cual significa que el deber de la entidad pública consiste, no en pagar este valor, sino en considerarlo al momento de calcular la indemnización.

A esta conclusión se arriba también desde una aproximación contextual, considerando que en la regulación de la enajenación voluntaria se establece expresamente que el valor a pagar por el inmueble corresponde al valor comercial, mientras que en el caso de la expropiación, se utiliza una fórmula lingüística distinta, a saber, la de “tener en cuenta”. En este orden de ideas, como el uso de formas verbales diferenciadas no es un asunto fortuito, debe concluirse que la administración pública no está obligada a cancelar el valor del avalúo catastral cuando se realiza una expropiación, sino a considerarlo al momento de fijar la cuantía de la indemnización debida al sujeto expropiado[5].

3.1.3. En este orden de ideas, en la medida en que la demanda no habría individualizado los déficits normativos constitutivos de la inexecutable, y en que los cargos habrían versado sobre una proposición jurídica que no corresponde al derecho positivo, la Corte debe abstenerse de efectuar el juicio de constitucionalidad, y en su lugar, proferir un fallo inhibitorio.

3.2. Intervenciones que solicitan la declaratoria de exequibilidad (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio[6], Ministerio de Hacienda y Crédito Público[7], Ministerio de Transporte[8], Departamento Nacional de Planeación[9], Cámara Colombiana de Infraestructura[10], Instituto Geográfico Agustín Codazzi[11])

Los referidos intervinientes sostienen que los cargos planteados por el accionante no están llamadas a prosperar, y que por tanto, la Corte debe declarar la exequibilidad de los apartes normativos impugnados. Esta defensa se estructura a partir de tres líneas argumentativas:

3.2.1. El primer núcleo de argumentos se orienta a demostrar que aunque las normas impugnadas efectivamente restringen el monto de la indemnización expropiatoria, la limitación se encuentra justificada desde distintas perspectivas.

3.2.1.1. De una parte, la restricción se justificaría en razón de su finalidad, ya que la medida cuestionada responde a la necesidad legítima de agilizar los procesos de construcción, mantenimiento y rehabilitación de infraestructura, procesos que históricamente han tenido como cuello de botella, entre otros factores, la adquisición de predios[12].

En efecto, pese a que la construcción de la infraestructura en el país constituye una actividad de interés general, por su relación directa con el desarrollo económico y social del país y por su contribución a la prestación de los servicios públicos y a la garantía de los derechos, según calificación de la propia Ley 1682 de 2013, en Colombia existe un gran rezago en esta materia por las dificultades para la obtención de licencias ambientales, para la construcción de redes de servicios públicos y para la adquisición de los predios, entre otros[13]. Para enfrentar esta última dificultad, el legislador diseñó algunos mecanismos para incentivar la negociación directa y evitar los procesos expropiatorios que dilatan la ejecución de los referidos proyectos, desgastan la administración pública y exigen cuantiosos recursos en términos financieros y temporales para la transferencia de un bien que resulta indispensable para garantizar el bienestar general. Dentro de estas medidas se encuentra justamente la de establecer valores de referencia diferenciados cuando la enajenación de los inmuebles se efectúa mediante la vía de la enajenación voluntaria, y cuando se materializa a través de la expropiación: en el primer caso, el legislador dispuso que el valor a reconocer por el inmueble se determina a partir del valor comercial del predio, y en el segundo, a partir del valor catastral. De este modo, la diferenciación entre la negociación voluntaria y la expropiación a efectos de determinar el valor de la compensación por la transferencia del inmueble se encuentra justificada en diferencias empíricas constitucionalmente relevantes entre estas hipótesis, ya que la segunda implica un mayor desgaste del Estado para garantizar el interés común. Así, la medida cuestionada tiene por objeto la agilización del proceso de adquisición predial, y por esta vía el fortalecimiento de la construcción de infraestructura en el país, y el consecuente desarrollo económico y social asociado a esta infraestructura.

3.2.1.2. Asimismo, aun cuando efectivamente la norma puede representar alguna desventaja económica para los propietarios que no optan por transferir su bien en la etapa de la negociación voluntaria, el eventual rezago económico se enmarca dentro de los estándares constitucionales sobre la indemnización en casos de expropiación de bienes inmuebles, así[15]: (i) el cálculo de la indemnización debe responder tanto a los intereses

del particular afectado como a los de la comunidad, y en principio no tiene un carácter integral y restitutivo, salvo cuando afecte sujetos y bienes especialmente protegidos por la Constitución; (ii) las limitaciones cuestionadas se justifican porque la expropiación no configura por sí sola un daño antijurídico, en cuanto responde al deber de todos los ciudadanos de colaborar en la concreción de los fines de interés general, y en cuanto las eventuales afectaciones económicas corresponde a un actividad legítima de la administración pública; y en la medida en que en estos casos no se configura un daño antijurídico propiamente dicho, la indemnización que otorga el Estado se puede sustraer de las exigencias del artículo 90 de la Carta Política, que regula la responsabilidad patrimonial del Estado fundada en la producción de daños antijurídicos generados por la actuación de las autoridades públicas; (iii) asimismo, las eventuales limitaciones al reconocimiento de la propiedad privada tampoco configuran una infracción del ordenamiento constitucional, ya que según el mismo artículo 58 de la Carta Política, esta cumple una función social, y en razón de ella el titular del dominio debe asumir cargas y obligaciones en beneficio de la sociedad, como ocurre justamente cuando el predio del propietario es requerido para la construcción de la infraestructura del país; (iv) aunque las reglas indemnizatorias para la expropiación previstas en las leyes 1742 de 2014 y 1682 de 2013 difieren del régimen general contemplado en la Ley 388 de 1997, el establecimiento de estas directrices especiales se justifica constitucionalmente porque el legislador cuenta con un amplio margen de configuración en la definición de los procedimientos y criterios expropiatorios, tal como se estableció en las sentencias C-227 de 2011 y C-764 de 2013[16]; por lo demás, y contrariamente a la suposición del demandante, el régimen especial cuestionado es más garantista que el previsto en la Ley 388 de 1997, porque mientras en este último el avalúo comercial constituye tan solo un punto de referencia para la determinación del valor que se reconoce al propietario de inmueble objeto de enajenación, en las leyes 1742 de 2014 y 1682 de 2013 se prevé que este valor corresponde no solo al que aparece en el avalúo catastral, sino también a la indemnización tasada en la etapa de enajenación voluntaria, en función de los perjuicios sufridos[17]; y en todo caso, la diferenciación normativa encuentra sustento la existencia de diferencias empíricas relevantes, porque la Ley 388 de 1997 y la Ley 1742 de 2014 se enmarcan en procesos expropiatorios distintos, ya que mientras los previstos en esta última ley se refieren a aquellos en los que la transferencia del dominio tiene por objeto permitir la realización de proyectos de infraestructura especiales, como los de infraestructura de transporte, o la ejecución de

proyectos de tecnologías de la información y las telecomunicaciones, financiados con las tasas retributivas, o el desarrollo de proyectos de vivienda rural y proyectos de agua potable y saneamiento básico rural y urbano, la Ley 388 de 1997 fue diseñada para regular otros tipo de procesos expropiatorios, como son los enunciados en el artículo 58 de la correspondiente ley; así las cosas, como cada uno de estos cuerpos normativos obedecen a diferentes motivos de utilidad pública, la diferenciación se encuentra justificada[18].

Así pues, por las particularidades de la indemnización en casos de expropiación por motivos de utilidad pública, la regla que ordena tomar como valor de referencia el valor del avalúo catastral, y no el valor comercial del predio objeto de la expropiación, no desconoce la preceptiva constitucional[19].

3.2.1.3. Y finalmente, las restricciones al valor reconocido por el Estado por el bien expropiado se justifican porque el avalúo catastral es el parámetro que utiliza el propio propietario del inmueble para determinar su carga tributaria. De hecho, en la Exposición de Motivos y durante el proceso de aprobación legislativa se justificó la medida en estos términos, argumentando que la regla que establece el valor del inmueble expropiado en función del avalúo catastral tiene sentido en cuanto este es el valor que el dueño del predio toma como referencia para calcular sus obligaciones tributarias[20]: “Se hace necesario implementar un sistema de pago basado en los avalúos catastrales expedidos por las autoridades competentes, cuando se requiera acudir a la figura de la expropiación administrativa o judicial, en razón a que el particular ha pagado impuestos sobre dicho valor y no ha accedido a la enajenación voluntaria en aras de la utilidad pública y el interés general que se encuentran inmersos en la ejecución de los proyectos de infraestructura”[21].

3.2.2. La segunda línea argumentativa apunta controvertir la tesis de que las reglas de la indemnización expropiatoria previstas en la normatividad demandada representan una desventaja económica para el propietario del predio, tesis sobre la cual se sustentan los cargos de la demanda.

Para estos efectos, los intervinientes hacen las siguientes puntualizaciones: (i) según lo dispone el Decreto 1420 de 1998, los propietarios de los inmuebles cuya adquisición se pretende pueden presentar auto avalúos, y también pueden intervenir activamente en el

proceso del avalúo catastral, presentando sus observaciones para que sean tenidas en cuenta por el evaluador, y contravirtiendo, incluso por vía judicial, aquellas valoraciones que se apartan de la realidad económica de los precios[22]; (ii) el ordenamiento jurídico prevé la actualización del catastro, actualización que descarta el rezago entre el valor del avalúo catastral y el valor comercial de los inmuebles; este ajuste permanente se garantiza por dos vías: por un lado, porque es un deber del Estado mantener actualizado el catastro de los bienes inmuebles dentro de períodos máximos de 5 años; y de hecho, los catastros descentralizados, que operan fundamentalmente en Antioquia y Bogotá, presentan un alto índice de actualización[23]; y por otro lado, mediante la facultad de los propietarios de los inmuebles de solicitar la apertura del procedimiento de conservación catastral, según lo dispone la Ley 1450 de 2011[24]; (iii) además, las obligaciones patrimoniales del Estado frente al sujeto expropiado no se circunscriben al pago del valor del predio, sino que se extienden también al pago de la indemnización que garantizan el resarcimiento de los perjuicios generados al particular[25]; (iv) en caso de que el propietario considere que el valor que le fue reconocido en el procedimiento expropiatorio no corresponde a la realidad económica, puede acudir ante la jurisdicción para hacer valer sus derechos, facultad que en modo alguna se encuentra restringida o anulada en el artículo 6 de la Ley 1742 de 2014[26]; (v) las leyes 1742 de 2014 y 1682 de 2013 prevén que el valor que se reconoce al propietario del inmueble expropiado corresponde no solo al que aparece en el avalúo catastral, sino también a la indemnización tasada en la etapa de enajenación voluntaria, cuya determinación está en función de los perjuicios sufridos[27]; por este motivo, la regla demandada no constituye un castigo para “los propietarios que no tranzan en etapa de ejecución voluntaria, pues en todo caso a estos últimos –por deber constitucional y legal- les será pagada una indemnización justa que comprenderá el valor del bien (que puede ser igual al comercial en el caso de algunos catastros con actualizaciones vigentes), el lucro cesante y el daño emergente” [28]; por este mismo motivo, incluso cuando los inmuebles expropiados están destinados a la vivienda no se afecta este derecho, porque la indemnización justa que asegura la ley permite adquirir un nuevo inmueble afecto a esta misma función, y en las mismas condiciones y términos de la anterior[29];

Así las cosas, las acusaciones de la demanda habrían partido de una premisa empírica que no corresponde a la realidad, porque no es cierto que las reglas expropiatorias previstas en la normatividad demandada se alejen de la dinámica económica inmobiliaria, o que generen necesariamente una desventaja financiera para los propietarios de los predios expropiados.

3.2.3. Finalmente, un tercer grupo de argumentos apunta a demostrar que la medida cuestionada ya fue objeto del juicio de constitucionalidad, juicio en el cual la propia Corte Constitucional avaló las reglas indemnizatorias que hoy se cuestionan.

Es así como el Instituto Geográfico Agustín Codazzi señala que la respuesta a la pregunta por la constitucionalidad de la medida legislativa cuestionada ya ha sido dada por la propia Corte Constitucional, cuando en el marco la sentencia C-750 de 2015[30] se evaluó la validez del inciso 5 del artículo 6 de la Ley 1742 de 2013, que contiene, entre otras reglas, aquella que ordena tomar como punto de referencia el valor del avalúo catastral para fijar el valor que se reconoce al propietario expropiado. En esta sentencia, la Corte consideró ajustada al ordenamiento constitucional la regla demandada, amparada en las siguientes precisiones: (i) por regla general, en los procesos expropiatorios la indemnización tiene una función compensatoria, y tan solo de manera excepcional cumple también una función restitutoria, como cuando los afectados sean sujetos o bienes de especial protección (madres cabeza de familia, personas con discapacidad, niños, personas de la tercera edad, o vivienda sujeta a patrimonio de familia), y solo en estos eventos se puede pretender que el valor reconocido al propietario del inmueble expropiado compense la totalidad de los perjuicios sufridos; (ii) la norma únicamente establece que el valor del avalúo comercial es un punto de referencia para determinar el valor a reconocer al propietario expropiado, pero no un criterio que deba ser atendido forzosamente por la administración pública, por lo cual, la acusación de los demandantes carece de todo fundamento normativo; (iii) la medida se justifica en razón de la función social y ecológica de la propiedad.

4.3. Intervenciones que solicitan la declaratoria de inexequibilidad (Universidad Externado de Colombia[31])

La Universidad Externado de Colombia estima que el aparte normativo impugnado contraviene el ordenamiento superior.

A su juicio, para valorar la constitucionalidad de la medida legislativa se debe tener en cuenta un hecho constitucionalmente relevante, como es el rezago del avalúo catastral frente al valor comercial de los inmuebles, hecho que se explica por el crecimiento de los centros urbanos, la parcelación de las áreas rurales, las limitaciones tecnológicas, y la

complejidad misma de la valoración de los inmuebles. En cualquier caso, es indiscutible que el valor de los avalúos catastrales no refleja los precios del mercado.

Esta discrepancia ha sido reconocida por el propio Estado al diseñar e implementar distintos instrumentos de ajuste a los avalúos catastrales. Dentro de estas herramientas se encuentran las siguientes: (i) en el Código General del Proceso se establece que en el marco de los procesos ejecutivos, el valor de los bienes inmuebles es el valor del avalúo catastral incrementado en un 50%, sin perjuicio de que en caso de que este valor no corresponda al precio real, la parte interesada puede solicitar su revisión con base en un dictamen[32]; (ii) en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 se adoptaron medidas para eliminar los rezagos de los avalúos catastrales, como el establecimiento del deber de actualización periódica cada cinco años, así como el de diseñar e implementar metodologías de actualización y de valoración adecuados que se ajusten a las dinámicas del mercado inmobiliario, y la creación de un estándar mínimo, para que el avalúo catastral corresponda al menos al 60% del valor comercial de los inmuebles[33]; (iii) la misma jurisprudencia ha reconocido la necesidad de implementar mecanismos de ajuste a los avalúos catastrales, a efectos de asegurar que los valores que arrojen se enmarquen en la realidad del mercado[34].

En un escenario como este, tomar este criterio como marco de referencia para fijar el valor a reconocer a los propietarios de los predios expropiados desconoce no solo los lineamientos constitucionales relativos al reconocimiento de la propiedad, sino también una vulneración del derecho a la igualdad, ya que de manera general la Ley 388 de 1997 toma como valor referencial el valor comercial de los predios, y en este caso particular, en cambio, sin justificación alguna se adopta una línea distinta cuando la expropiación tiene por objeto la construcción de infraestructura del país.

Y aunque en las leyes 1682 de 2013 y 1742 de 2014 se pretendió agilizar el proceso de compras de predios para la construcción de la infraestructura del país, la medida cuestionada no garantiza este objetivo, y por el contrario, antes que dinamizar las etapas de negociación, se “presiona la aquiescencia del propietario expropiado por medio de la manipulación del valor a pagar, que denota una prelación de la celeridad sobre el justiprecios, y es, en definitiva [un mecanismo que denota] un afán de la administración de castigar el libre derecho al disenso y al ejercicio del derecho de defensa por parte del

propietario, con el agravante de poder enmascarar un enriquecimiento sin justo título en favor del estado, al apropiarse de una diferencia en valor que ya ha podido ser determinada en la primera fase de negociación, al haberse adelantado el avalúo comercial del mismo (...). No es de estirpe democrática el establecer, argumentando la celeridad, la economía y el beneficio general, esta clase de trampas legales para constreñir la voluntad del propietario legítimo”.

Con fundamento en las consideraciones anteriores, la Universidad Externado de Colombia solicita la declaratoria de inexecuibilidad de los apartes normativos demandados.

4. Concepto de la Procuraduría General de la Nación

4.1. Mediante concepto rendido el día 22 de enero de 2016, la Procuraduría General de la Nación solicita a esta Corporación declarar la exequibilidad de las expresiones demandadas. La defensa de los fragmentos normativos atacados se estructura a partir de dos tipos de argumentos.

4.2. La primera línea argumentativa se orienta a demostrar que la medida legislativa se enmarca dentro de los estándares constitucionales del derecho a la propiedad.

Para este efecto, la Vista Fiscal identifica los criterios constitucionales para valorar la medida atacada, para posteriormente efectuar el correspondiente juicio de constitucionalidad.

En este sentido, en el concepto se identifican dos tipos de criterios: (i) por un lado, se enfatiza que el legislador cuenta con un amplio margen de configuración legislativa para fijar el monto de la indemnización por expropiación; (ii) y por otro lado, se indican algunos criterios materiales, en el sentido de que en razón de la función social de la propiedad privada, en los procesos expropiatorios no es indispensable que el valor reconocido por el Estado al particular comprenda la totalidad de los perjuicios causados, y que, en todo caso, este valor debe fijarse no solo en consideración a los intereses del propietario, sino también en consideración a los de la comunidad.

Desde esta perspectiva, la regla que ordena tener en cuenta el valor del avalúo catastral para efectos de fijar el valor debido por el Estado al particular expropiado en razón de la

transferencia del dominio sobre el inmueble que se requiere para la realización de proyectos de infraestructura, no desconoce el derecho a la propiedad privada, ya que las restricciones que se imponen a la indemnización responden a intereses superiores protegidos constitucionalmente, y en cuanto, además, en los procesos expropiatorios la reparación no tiene un fin restitutorio.

4.3.1. De una parte, la norma se ampara en diferencias empíricas constitucionalmente relevantes entre la transferencia del dominio realizada en la etapa de la negociación previa, y la materializada en la fase expropiatoria. En efecto, en el primer caso se celebra un contrato de compra-venta sobre el bien inmueble, en el que, justamente por existir una relación comercial, las partes tienen la potestad para negociar libremente el valor del predio, según lo ha determinado la propia Corte Constitucional en la sentencia C-1074 de 2002[35].

Este elemento no se encuentra presente en la expropiación, como quiera que por definición, a esta figura se apela cuando no se logra concretar un acuerdo entre el Estado y el particular.

4.3.2. En segundo lugar, se aclara que la regla controvertida tiene por objeto estimular la enajenación voluntaria y las negociaciones directas de los bienes que el Estado requiere para la construcción de infraestructura, pues esta vía procesal es más expedita, útil y provechosa, tanto para la comunidad en general que se beneficia de las obras de infraestructura, como para el particular que transfiere la propiedad sobre el inmueble requerido por el Estado. Y como por otro lado la expropiación no tiene estas ventajas, el legislador se encuentra habilitado para promover la primera de estas vías a través de estímulos económicos como el que se controvierte en esta oportunidad, porque en condiciones regulares el propietario del predio prefiere recibir el valor comercial de inmueble, que el correspondiente al avalúo catastral.

De hecho, en la sentencia C-1074 de 2002[36] la propia Corte Constitucional ha avalado medidas diferenciadoras análogas, como cuando declaró la exequibilidad de la norma que otorgaba beneficios tributarios a la enajenación de bienes de utilidad pública e interés social.

Así las cosas, la Vista Fiscal concluye que “el trato diferente establecido en la norma demandada para el caso de enajenación voluntaria o negociación directa no viola el

principio de igualdad y que, en consecuencia, las normas acusadas tampoco desconocen el derecho al debido proceso, por cuanto, se destaca, el trato diferente no constituye una sanción al propietario que no enajena voluntariamente el inmueble”.

4.4. Con fundamento en las consideraciones anteriores, el Procuraduría General de la Nación solicita la Corte declarar la exequibilidad de las expresiones demandadas.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

En virtud del artículo 241.4 de la Carta Política, esta Corporación es competente para pronunciarse sobre la constitucionalidad de los textos demandados, como como quiera se trata de un enunciado contenido en una ley de la República.

2. Asuntos a resolver

De acuerdo con los antecedentes expuestos, la Corte debe resolver los siguientes asuntos.

En primer lugar, se debe determinar la viabilidad y el alcance del pronunciamiento judicial, ya que a lo largo del proceso judicial se pusieron en evidencia dos circunstancias que eventualmente podría, tornar inocuo el juicio de constitucionalidad. Por un lado, la sentencia C-750 de 2015 se pronunció sobre la constitucionalidad del inciso 5 del artículo 6 de la Ley 1742 de 2014, declarando su exequibilidad, “por los cargos estudiados en la presente providencia, bajo el entendido que cuando se cuantifique la indemnización en la etapa de expropiación, el cálculo del resarcimiento debe tener en cuenta los daños generados y probados con posterioridad a la oferta de compra del bien”; así las cosas, se debe determinar si se ha configurado el fenómeno de la cosa juzgada, y si esta circunstancias descarta de plano el nuevo escrutinio judicial. Y por otro lado, en la medida en que algunos de los intervinientes estimaron que no había lugar a un fallo de fondo por cuanto los términos de los cargos de la demanda tendrían falencias insalvables que impedirían estructurar el juicio de constitucionalidad, se debe determinar si los señalamientos del escrito de acusación contienen los elementos de juicio necesarios para evaluar la constitucionalidad de la preceptiva demandada.

En caso de que sea viable el pronunciamiento judicial, se abordará el análisis propuesto por el actor, para determinar si la norma que fija la cuantía de los inmuebles en función de su avalúo catastral, en los procesos expropiatorios que se enmarcan en los proyectos de infraestructura de transporte, agua potable, saneamiento básico y en los demás sectores que requieran inversión estatal, vulnera la preceptiva constitucional, y en particular, los siguientes preceptos: (i) el principio de justicia, la exigencia de un orden económico y social justo y el derecho a la propiedad, porque el valor de referencia para calcular el valor del inmueble expropiado es el valor que aparece en el avalúo catastral, que normalmente tiene un rezago significativo frente a su valor comercial; (ii) el principio de igualdad, porque la previsión anterior rige exclusivamente respecto de los predios destinados a la ejecución de proyectos de infraestructura, mientras que en los demás casos se siguen las pautas de la Ley 388 de 1997, que sí reconocen el valor comercial de los inmuebles en los procesos de expropiación; (iii) el derecho al debido proceso, en la medida en que la regla impugnada, claramente desfavorable a los propietarios de los inmuebles, únicamente opera cuando fracasa la etapa de negociación voluntaria, en la que sí se tiene en cuenta como precio de referencia el valor comercial de los predios, de modo que en últimas, se establece una forma de constreñimiento ilegítima, por vía de una sanción implícita, en contra de los propietarios que se niegan a transferir voluntariamente sus predios al Estado.

3. La viabilidad y el alcance del pronunciamiento judicial. La configuración del fenómeno de la cosa juzgada en relación con la sentencia C-750 de 2015, y aptitud de los cargos

3.1. Tal como se expresó anteriormente, la sentencia C-750 de 2015 se pronunció sobre la exequibilidad del inciso 5 del artículo 6 de la Ley 1742 de 2014, modificatorio del artículo 37 de la Ley 1682 de 2013. Este precepto fue demandado por cuanto, al establecer el precio del inmueble expropiado en función del avalúo catastral y no en función de su valor comercial, habría quebrantado el derecho de propiedad previsto en el artículo 58 de la Constitución de 1991.

En este mismo fallo, la Corte condicionó la exequibilidad de este mismo inciso, pero en relación con otro contenido normativo, distinto del relativo a la remisión al avalúo catastral como parámetro para calcular el valor del predio expropiado. En este sentido, se determinó que “cuando se cuantifique la indemnización en la etapa de expropiación, el cálculo del

resarcimiento debe tener en cuenta los daños generados y probados con posterioridad a la oferta de compra del bien”.

3.2. Lo anterior significa que el contenido normativo impugnado en esta oportunidad ya fue objeto de un pronunciamiento judicial, en relación con el derecho a la propiedad previsto en el artículo 58 de la Carta Política y en relación con el principio de justicia, previsto en el artículo 2 de este mismo cuerpo normativo. Por tanto, en relación con los cargos planteados en la presente demanda por la infracción de los artículos 2 y 58 de la Constitución, la Corte debe estarse a lo resuelto en el referido fallo judicial. Subsisten, sin embargo, las acusaciones por la presunta infracción del principio de igualdad previsto en el artículo 13 superior, del derecho al debido proceso previsto en el artículo 29 del texto constitucional, y del derecho a la vivienda digna.

3.3. Sin embargo, en relación con estos cargos, también existen cuestionamientos a su aptitud. En efecto, en el auto admisorio de la demanda el magistrado sustanciador efectuó una valoración provisional del escrito de acusación, concluyendo que, en principio, los cargos de la demanda admitían un pronunciamiento de fondo. Sin embargo, a lo largo del proceso judicial algunos de los intervinientes sostuvieron que las acusaciones tenían deficiencias infranqueables que impedían la estructuración del juicio de constitucionalidad. Corresponde entonces valorar las objeciones de estos intervinientes, a efectos de determinar la procedencia del pronunciamiento de fondo.

3.4. El primer reparo de los intervinientes apunta a señalar que el accionante únicamente afirmó la existencia de una oposición entre los preceptos demandados y los derecho a la igualdad, al debido proceso y a la vivienda digna, pero que no indicó el sentido de la incompatibilidad normativa, señalando las razones por las que la regla que hace depender el valor reconocido a los propietarios de los inmuebles objeto de la expropiación del valor que aparece en el avalúo catastral, es incompatible con referidos derechos constitucionales. Por su parte, la segunda objeción de los intervinientes a la aptitud de la demanda se orienta a señalar que los cargos parten de una comprensión manifiestamente inadecuada de la legislación, en la medida en que en estos se supone que la cuantía que el Estado reconoce por el bien expropiado corresponde siempre y en todo caso al que aparece en el avalúo catastral, cuando en realidad este es únicamente un valor de referencia que debe ser tenido en cuenta por la administración pública, pero que no constituye un criterio

definitivo e irrevocable.

3.5. La Corte comparte la apreciación de los intervinientes. Por un lado, los cargos de la demanda parten de la base de que la referencia de la ley al avalúo catastral constituye un criterio vinculante para la administración pública para calcular el valor del inmueble expropiado, cuando ya en la sentencia C-750 de 2015 se determinó que se trata únicamente de un “parámetro no obligatorio para las partes”.

3.6. Asimismo, la Sala Plena estima que los cargos por la presunta lesión del principio de igualdad, del derecho al debido proceso y del derecho a la vivienda digna, no satisfacen las condiciones para el pronunciamiento judicial, pues no se indicaron los elementos estructurales del juicio de constitucionalidad que se propone a la Corte.

Con respecto al principio de igualdad, en la demanda únicamente se señala que la regla demandada que vincula el valor de los inmuebles al valor que aparece en el avalúo comercial, es más gravosa que la que rige en general en los procesos expropiatorios, procesos en los que el valor de referencia es el valor comercial del inmueble y no el que aparece en el avalúo comercial, y que esta diferenciación es injustificable porque en todos los casos la expropiación atiende a fines asociados al interés general. A partir de esta consideración, se concluye que “no se encuentra razón lógica que advierta la necesidad de un trato desigual en la expropiación en los casos enmarcados en las leyes 1682 de 2013 y 1742 de 2014 y la expropiación en los casos enmarcados en la Ley 388 de 1997”.

Esta línea argumentativa no da cuenta de los elementos estructurales del juicio de constitucionalidad, ya que no se indican las razones por las que el legislador estaba obligado a mantener un régimen unificado para todos los procesos expropiatorios, y por las que estaba impedido para establecer reglas especiales para valorar los bienes objeto de la medida expropiatoria, pese al margen de configuración legislativa que le otorga la propia Constitución, y pese a las particularidades de los procesos de enajenación de inmuebles que se enmarcan en el desarrollo de los proyectos de infraestructura de transporte, agua potable y saneamiento básico, cuya realización se ha visto obstaculizada por la dilación en los procesos de enajenación de inmuebles requeridos para este efecto.

Lo propio ocurre en relación con el derecho al debido proceso. En efecto, el accionante sostiene que la norma demandada vulnera este derecho por imponer una sanción a los

propietarios de inmuebles que se niegan a transferir voluntariamente al Estado sus bienes, al tomar como precio de referencia de los inmuebles un valor que normalmente es inferior a su valor comercial. Esta explicación no suministra los elementos necesarios para el juicio de constitucionalidad, ya que no se indica cuál de los componentes del derecho al debido proceso fue transgredido por la norma, ni las razones de la infracción constitucional. No se indica, por ejemplo, si se desconoció el derecho de defensa, la prohibición de aplicación retroactiva de la ley, o el principio de favorabilidad en materia sancionatoria. Tampoco se indica, en relación con este componente del derecho al debido proceso, las razones por las que la previsión legal transgrede el referido contenido normativo. Así las cosas, el accionante no suministra los elementos de juicio para el escrutinio judicial del precepto legal.

Finalmente, el actor alega el desconocimiento del derecho a la vivienda digna argumentando que la previsión normativa impide a los propietarios de los inmuebles expropiados adquirir una nueva vivienda similar a la anterior, pero no indica las razones por las que la valoración de los inmuebles a ser expropiados, a partir del precio que se les asigna en el avalúo catastral, deviene en la transgresión del derecho a la vivienda digna, máxime cuando a la luz de la sentencia C-750 de 2015, a la que se hizo referencia anteriormente, el avalúo catastral constituye un parámetro no obligatorio ni vinculante.

3.7. Teniendo en cuenta que el cargo por la presunta afectación de los artículos 2 y 58 de la Carta Política ya fue objeto de pronunciamiento judicial en la sentencia C-750 de 2015, y que los demás cargos no satisfacen las condiciones para la estructuración del juicio de constitucionalidad, la Corte ordenará estarse a lo resuelto en aquel fallo, e inhibirse de pronunciarse en relación con las acusaciones por la presunta lesión de los derechos a la igualdad, al debido proceso, y la vivienda digna.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-750 de 2015, que declaró la

exequibilidad del inciso 5º del artículo 6º de la Ley 1742 de 2014, “bajo el entendido que cuando se cuantifique la indemnización en la etapa de expropiación, el cálculo del resarcimiento debe tener en cuenta los daños generados y probados con posterioridad a la oferta de compra del bien”.

SEGUNDO.- INHIBIRSE de pronunciarse sobre la exequibilidad de las expresión “catastral” prevista en los inciso 5 y 6 del artículo 37 de la Ley 1682 de 2013, modificado por el artículo 6 de la Ley 1742 de 2014, por los cargos por la presunta afectación de los derechos a la igualdad, al debido proceso y a la vivienda digna, por ineptitud sustantiva de la demanda.

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

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Presidente

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con aclaración de voto

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

Con aclaración de voto

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Ausente en comisión

MARTHA VICTORIA SÁCHICHA MÉNDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

ALBERTO ROJAS RÍOS

A LA SENTENCIA C-286/16

LEY SOBRE PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE, AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO Y DEMAS SECTORES QUE REQUIEREN EXPROPIACION EN PROYECTOS DE INVERSION DEL ESTADO-Corte debió precisar las razones de inhibición frente al desconocimiento de los derechos de igualdad, debido proceso y vivienda digna (Aclaración de voto)

LEY SOBRE PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE, AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO Y DEMAS SECTORES QUE REQUIEREN EXPROPIACION EN PROYECTOS DE INVERSION DEL ESTADO-Sala omitió referenciar los errores específicos en que incurrió el libelista, de acuerdo con los requisitos de admisión y de pronunciamiento de mérito que ha construido la Corte Constitucional (Aclaración de voto)

LEY SOBRE PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE, AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO Y DEMAS SECTORES QUE REQUIEREN EXPROPIACION EN PROYECTOS DE INVERSION DEL ESTADO-Corte debió precisar que los cargos interpuestos carecían de certeza y especificidad (Aclaración de voto)/LEY SOBRE PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE, AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO Y DEMAS SECTORES QUE REQUIEREN EXPROPIACION EN PROYECTOS DE INVERSION DEL ESTADO-Mayoría de la Sala renunció a su función de pedagogía constitucional y en detrimento de su legitimidad en decisiones que restringen principios fundamentales (Aclaración de voto)

LEY SOBRE PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE, AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO BASICO Y DEMAS SECTORES QUE REQUIEREN EXPROPIACION EN PROYECTOS DE INVERSION DEL ESTADO-Aclaración frente a la aplicación de los requisitos establecidos para emitir una sentencia de mérito (Aclaración de voto)/LABOR DEL JUEZ EN LA CONSTRUCCION DE SUS DECISIONES-Pedagogía constitucional contribuye a su legitimidad (Aclaración de voto)

Referencia: Expediente D-11050

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 6 (parcial) de la Ley 1742 de 2014, 'Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte, agua potable y saneamiento básico, y los demás sectores que requieran expropiación en proyectos de inversión que adelante el Estado y se dictan otras disposiciones' y el artículo 37 (parcial) 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"

Demandante: Alejandro Cerro Giraldo

Magistrado Ponente:

Luis Guillermo Guerrero Pérez

Aclaro mi voto en la decisión asumida en esta oportunidad por la Corte Constitucional. Lo hago con inmenso respeto por las determinaciones adoptadas por los miembros de la Sala

Plena. Comparto el sentido de la Sentencia C-286 de 2016 y los argumentos que sustentaron la decisión. Sin embargo, considero que la Corte debió precisar las razones que sirvieron para inhibirse en relación con los cargos que se fundamentaron en el desconocimiento de los derechos de la igualdad, del debido proceso y de la vivienda digna.

1. Frente a la vulneración de los artículos 13 de la Carta Política, la mayoría de la Sala señaló que el demandante incumplió la carga argumentativa que requieren los cargos de igualdad para que sean estudiados por parte de esta Corporación, dado que omitió justificar las razones que obligan al legislador a mantener un sistema unificado de expropiación. Lo propio sucedió con la censura de la desatención del artículo 29 Superior, en la medida en que el ciudadano no explicó los contenidos quebrantados del debido proceso y las razones de esa infracción.

Además, en la Sentencia C-286 de 2016, se concluyó que el ataque que se fundamentó en la vulneración del derecho a la vivienda carece de la argumentación necesaria para pronunciarse de fondo, como quiera que el ciudadano no esbozó las razones que advierten que fijar el precio del inmueble objeto de expropiación con base en el avalúo catastral vulnera ese derecho. Inclusive, el actor soslayó que la Sentencia C-750 de 2015 había reconocido que el avalúo catastral es un ítem optativo para tasar el precio del bien.

2. Comparto la inhibición que se formuló frente a los cargos que se sustentaron en la vulneración de los derechos de la igualdad, del debido proceso y de la vivienda digna. Sin embargo, estimo que no se precisó el yerro en que incurrió el actor en la demanda, defecto que justifica el fallo inhibitorio. A folio 18, se reseñó que el ciudadano otorgó una comprensión a la norma que no tiene. A su vez, en el folio 19, se indicó que los cargos que se fundamentaron en el desconocimiento de esos derechos carecen de argumentos que sustenten la censura. Empero, la mayoría de la Sala omitió referenciar los errores específicos en que incurrió el libelista, de acuerdo con los requisitos de admisión y de pronunciamiento de mérito que ha construido la Corte Constitucional. Esa precisión era necesaria con el fin de explicar al ciudadano de manera clara y específica en qué se equivocó.

El juez constitucional tiene una función pedagógica que contribuye a la formación de

ciudadanía, por cuanto las personas pueden identificar la dogmática requerida para formular acciones de inconstitucional. Así se viabiliza que las personas ejerzan uno de sus derechos políticos, es decir, la posibilidad de que asuman la defensa de la Constitución.

Adicionalmente, la exactitud sobre esos aspectos es importante para aumentar la legitimidad de esta Corporación en una decisión inhibición, determinación que en principio cercena los derechos de acceso a la administración de justicia y al ejercicio del control al poder político. Los jueces deben fundamentar de forma racional sus decisiones, pues esos servidores públicos sustentan su legitimidad en la motivación de las providencias[37], como quiera que motivar y argumentar las sentencias permite que la comunidad las reconozca como justas, adecuadas y razonables[38]. Además, permite a las personas discutir y controlar los fallos del poder judicial[39].

3. En el caso sub-judice, la Corte debió precisar que los cargos interpuestos carecían de certeza y de especificidad. El primero, porque el ciudadano atribuyó una comprensión que no tiene la norma, hermenéutica contraría a la Sentencia C-750 de 2015, y que consiste en entregar fuerza obligatoria al avalúo catastral para establecer el precio del inmueble en la fase de expropiación. El segundo, en la medida en que el peticionario jamás formuló argumentos que delimitaran el contenido superior que era quebrantado por la disposición cuestionada. Por consiguiente, la mayoría de la Sala renunció a su función de pedagogía constitucional y en detrimento de su legitimidad en decisiones que restringen principios fundamentales.

Dejo aquí las razones que me llevaron a aclarar mi voto frente a la Sentencia C-286 de 2016, en relación con la aplicación de los requisitos establecidos por la Corte para emitir una sentencia de mérito. Lo expuesto precedentemente, es una visión constitucional de la labor del juez en la construcción de sus decisiones, cuya pedagogía constitucional contribuye a su legitimidad.

Fecha ut supra,

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

[1] Como pretensión principal.

[2] Como pretensión principal.

[3] La Universidad de la Sabana actúa a través de Vicente F. Benítez, quien solicita la inhibición como pretensión principal.

[4] Planteamiento del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio.

[5] Planteamiento de la Universidad de la Sabana.

[6] Como pretensión subsidiaria.

[7] Como pretensión única.

[8] Como pretensión única.

[9] Como pretensión subsidiaria.

[10] A través de Juan Carlos Quiñones Guzmán, en calidad de Director Jurídico de la Cámara Colombiana de Infraestructura.

[11] Como pretensión única.

[12] Argumento del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, de la Cámara Colombiana de Infraestructura, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y de la Universidad de la Sabana..

[13] En este sentido, en la intervención del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio se reseña el documento del Departamento Nacional de Planeación denominado “Lineamientos de política para el desarrollo de proyectos de interés nacional y estratégicos”, en el que se indica que los puntos críticos para la ejecución de los proyectos de infraestructura son los problemas ambientales (77%), las dificultades asociadas a la consulta previa y a la participación comunitaria (22%), y los problemas en la adquisición de predios (20%).

[14] Argumento del Ministerio de Transporte.

[15] Estas reglas se extraen de las sentencias C-306 de 2013 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla), C-1074 de 2002 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y C-153 de 1994 (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

[16] Argumento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

[17] Tesis del Ministerio de Transporte.

[18] Tesis del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

[19] Argumento del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Departamento Administrativo Nacional de Estadística y de la Universidad de la Sabana.

[20] Tesis de la Cámara Colombiana de Infraestructura y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

[22] Tesis del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y del Ministerio de Transporte.

[23] El Ministerio de Hacienda y Crédito Público extrae esta conclusión del CONPES 3824 de 1014, sobre la situación catastral del país a 1 de enero de 2014.

[24] Tesis del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

[25] Argumento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Ministerio de Transporte.

[26] Tesis del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y de la Universidad de la Sabana.

[27] Tesis del Ministerio de Transporte.

[28] Tesis del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

[29] Tesis del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Ministerio de Transporte.

[30] M.P. Alberto Rojas Ríos.

[31] A través de Julio Roberto Piza Rodríguez.

[32] El artículo 444 del Código General del Proceso establece al respecto lo siguiente: “AVALÚO Y PAGO CON PRODUCTOS. Practicados el embargo y el secuestro, y notificado el auto o la sentencia que ordene seguir adelante la ejecución, se procederá al avalúo de los bienes conforme a las siguientes reglas: (...) 4. Tratándose de bienes inmuebles el valor será el del avalúo catastral del predio incrementado en un cincuenta por ciento (50%), salvo que quien lo aporte considere que no es idóneo para establecer su precio real. En este evento, con el avalúo catastral deberá presentarse un dictamen obtenido en la forma indicada en el numeral 1”.

[33] El artículo 24 de la Ley 1450 de 2011 establece lo siguiente: “FORMACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE LOS CATASTROS. Las autoridades catastrales tienen la obligación de formar los catastros o actualizarlos en todos los municipios de país dentro de períodos máximos de cinco (5) años, con el fin de revisar los elementos físicos o jurídicos del catastro originados en mutaciones físicas, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario. Las entidades territoriales que se benefician de este proceso, lo cofinanciarán de acuerdo a sus competencias y al reglamento que expida el Gobierno Nacional.// El Instituto Geográfico Agustín Codazzi formulará, con el apoyo de los catastros descentralizados, una metodología que permita desarrollar la actualización permanente, para la aplicación por parte de estas entidades. De igual forma, establecerá para la actualización modelos que permitan estimar valores integrales de los predios acordes con la dinámica del mercado inmobiliario.// PARÁGRAFO. El avalúo catastral de los bienes inmuebles fijado para los procesos de formación y actualización catastral a que se refiere este artículo, no podrá ser inferior al sesenta por ciento (60%) de su valor comercial”.

[34] En este sentido, en el escrito de intervención se transcriben apartes de la sentencia C-077 de 2012 en los que se aclara que el deber de actualización del catastro con la participación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, a efectos de calcular el impuesto predial, no afecta la autonomía de las entidades territoriales en materia tributaria.

[35] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[36] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[37] Alexy, Robert, teoría de la Argumentación Jurídica, Centro de Estudios Constitucionales

de Madrid, Madrid 1989, pp. 19 y 43.

[38] Perelman, Chaim, La lógica Jurídica y la nueva retórica, Ed. Civitas, 1980 Pág. 214

[39]Atienza, Manuel, «Argumentación jurídica», en GARZÓN VALDÉS, Ernesto y LAPORTA, Francisco J. (eds.), El Derecho y la Justicia, Madrid: Trotta, 1996, pp. 231-232.