

Sentencia C-306/13

INDEMNIZACION POR EXPROPIACION-Condición de registro de la sentencia de expropiación y del acta de entrega no desconocen la exigencia constitucional de que la indemnización al propietario del bien expropiado, debe ser previa a la entrega del mismo

Con la demanda que resuelve la Corte contra un segmento del artículo 458 del Código de Procedimiento Civil, se planteó la vulneración del artículo 58 de Constitución, al establecer una indemnización posterior y no previa a raíz de la expropiación de un bien particular por vía judicial y, adicionalmente, una grave afectación del derecho a la vivienda. Contrario a lo aducido, según jurisprudencia reiterada de esta corporación, desarrollada antes y después de expedido el Acto Legislativo 01 de 1999, y mediante la interpretación sistemática de las normas que regulan la expropiación judicial, el aparte acusado se enmarca en la disposición constitucional que exige una indemnización previa, al surgir esta condición con la sentencia expropiatoria y la garantía de pago o consignación que realiza el ente demandante, la cual se materializa una vez registrada esa providencia y el acta de entrega del bien expropiado en la oficina de registro de instrumentos públicos. De esta manera, el particular afectado con la expropiación forzosa por motivos de utilidad pública o interés social, cuenta con el pago de la indemnización realizada por el ente demandante antes del acto traslaticio de dominio, conservando el derecho de propiedad que protege la carta política hasta tanto se cumpla la tradición, formalizada no con la simple entrega del bien, sino a través del respectivo registro, momento en cual deberá hacerse efectivo dicho pago. Tratándose de orden de expropiación que afecte vivienda del núcleo familiar, el pago inmediato de la indemnización se acompaña con la protección al derecho de la familia, como forma de garantizar la sustitución del bien expropiado en condiciones al menos iguales a las que tenía con anterioridad a la medida impuesta y para dar cabal cumplimiento a las reglas y lineamientos del derecho nacional y de la comunidad jurídica internacional sobre esta materia.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos mínimos/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Concepto de violación

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Argumentos deben ser claros, ciertos, específicos,

pertinentes y suficientes

La jurisprudencia ha sido constante en manifestar que los argumentos de inconstitucionalidad que se prediquen de las normas acusadas deben ser claros, esto es, que exista un hilo conductor en la argumentación que permita comprender el contenido de la demanda y las justificaciones que la sustentan; ciertos, en cuanto la demanda habrá de recaer sobre una proposición jurídica real y existente; específicos, en la medida que precisen la manera como la norma acusada vulnera un precepto o preceptos de la Constitución, formulando al menos un cargo concreto; pertinentes, ya que el reproche debe fundarse en la apreciación del contenido de una norma superior que se explica y se enfrenta a la norma legal acusada, más no en su aplicación práctica; y suficientes, por cuanto deben ser expuestos todos los elementos de juicio necesarios para iniciar el estudio, que despierten duda sobre la constitucionalidad de la disposición acusada.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Aplicación del principio pro actione/PRINCIPIO PRO ACTIONE EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Alcance/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Examen no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor

EXPROPIACION COMO LIMITANTE DEL DERECHO A LA PROPIEDAD-Contenido y alcance/FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD-Jurisprudencia constitucional/INDEMNIZACION EN CASO DE EXPROPIACION-Jurisprudencia constitucional

La Corte Constitucional ha manifestado en forma reiterada que el derecho de propiedad como función social, se halla vinculado a los principios de solidaridad y prevalencia del interés general (artículo 1º superior) e implica de su titular una contribución para la realización de los deberes sociales del Estado (artículo 2º ib.), trascendiendo de esta manera la esfera meramente individual. También ha dispuesto, que la figura de la expropiación, a través de la cual el particular se obliga a entregar al Estado el dominio de un bien, comporta una indemnización como garantía del ejercicio de esa potestad pública constitutiva de la limitación más gravosa sobre el derecho de propiedad, con la exigencia adicional sustancial de que debe ser previa a efecto de reparar el daño generado.

DERECHO A LA PROPIEDAD-Principios constitucionales

El artículo 58 de la carta desarrolla unos principios que esta corporación ha distinguido así: (i) la garantía a la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles; (ii) la protección y promoción de formas asociativas y solidarias de propiedad; (iii) el reconocimiento del carácter limitable de la propiedad; (iv) las condiciones de prevalencia del interés público o social sobre el interés privado; (v) el señalamiento de su función social y ecológica, y (vi) las modalidades y los requisitos de la expropiación.

DERECHO CONSTITUCIONAL A LA PROPIEDAD-Desarrollo normativo y jurisprudencial/DERECHO A LA PROPIEDAD-Límites

DERECHO A LA PROPIEDAD-Carácter relativo y no absoluto/DERECHO A LA PROPIEDAD- Restricciones razonables y justificadas/DERECHO A LA PROPIEDAD-Carácter relativo y no absoluto habilita al legislador y excepcionalmente a las autoridades administrativas para establecer restricciones a dicho derecho cuando medien razones de interés general que razonablemente las justifiquen

En el derecho moderno, se reconoce la propiedad como un derecho relativo y no absoluto, como resultado de la evolución de principios de orden filosófico y político que han influido en el proceso de su consolidación jurídica, los cuales han contribuido a limitar en buena medida los atributos o poderes exorbitantes reconocidos a los propietarios. El carácter relativo y no absoluto del derecho de propiedad que ha sido reconocido por esta Corte en diferentes sentencias (C-428/94 y T-431/94), habilita al legislador y excepcionalmente a las autoridades administrativas para establecer restricciones a dicho derecho cuando medien razones de interés general que razonablemente las justifiquen. (Sentencia T-245 de 1997. M.P. Fabio Morón Díaz). El régimen de la propiedad privada en el nuevo orden constitucional se aleja decididamente de las tendencias individualistas del derecho, que únicamente lo tienen como fuente de prerrogativas jurídicas subjetivas, para inclinarse por la visión del derecho-deber, en la que su ejercicio sólo se legitima cuando persigue la promoción del bienestar social."

PROPIEDAD PRIVADA-Función social constitucional

EXPROPIACION POR MOTIVOS DE UTILIDAD PUBLICA O INTERES SOCIAL-Desarrollo legal

CONFIGURACION DE EXPROPIACION-Participación de las tres ramas del poder público

La configuración de la expropiación, según el precepto 58 constitucional, requiere la participación de las tres ramas del poder público. Así lo ha expresado esta corporación al indicar que, (i) el legislador fija los motivos de utilidad pública o interés común; (ii) la administración efectúa la declaratoria de expropiación y (iii) el juez mediante el desarrollo y control del proceso respectivo, decreta la expropiación fijando la indemnización, intervención judicial que será eventual para los casos de demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. No obstante, la legislación colombiana ha previsto la posibilidad de la negociación directa del bien que se pretende adquirir y sólo cuando ésta fracasa autoriza el procedimiento de expropiación.

INDEMNIZACION POR EXPROPIACION-Condiciones

INDEMNIZACION POR EXPROPIACION-Oportunidad para el pago

INDEMNIZACION POR EXPROPIACION-Carácter justo

La indemnización debe ser justa. Se deduce esta exigencia de la necesidad de equilibrar y reconocer los intereses de la comunidad y del afectado al momento de ser fijada la indemnización, en referencia al precepto 58 superior citado, al preámbulo de la carta política y al Pacto de San José de Costa Rica cuyo artículo 21 dispone: "Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social en los casos y según las formas establecidas por la ley". Aun cuando con anterioridad al Acto Legislativo 01 de 1999, esta corporación sostuvo que era posible en ciertos casos no reconocer indemnización por el bien expropiado, con la reforma constitucional introducida la limitación de la indemnización no puede llegar al punto de ser irrisoria o simbólica, pues el juez de la expropiación deberá siempre ponderar tales intereses privados y sociales de manera que correspondan en realidad "a lo que es justo". Lo anterior significa que el valor indemnizatorio que se determine debe comprender los daños causados, pero cuidando que no constituya un enriquecimiento ni un menoscabo.

INDEMNIZACION POR EXPROPIACION-Función reparadora

La indemnización puede ser reparadora. El texto 58 constitucional no contempla que la indemnización previa por expropiación deba ser plena. Sin embargo, esta Corte mediante la

sentencia C-153 de 1994, explicó que comprende el daño emergente y el lucro cesante, pues, en principio, puede cumplir una función reparadora. Sobre este tema manifestó: "La indemnización es pues una consecuencia de la facultad expropiatoria del Estado. Ella se explica por el deber de reparación que surge a raíz del ejercicio de dicha facultad: la producción de un daño generado por una actividad legítima de la acción administrativa. La actividad es legítima porque la expropiación sólo opera por motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador, prevaleciendo así el interés general para cumplir los fines esenciales del Estado, de que trata el artículo 2º superior: promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución. Pero ese daño legítimo debe en principio ser indemnizado (...), porque la persona expropiada no tiene por qué soportar una carga específica que debe asumir toda la sociedad, en razón del principio de igualdad de todos ante las cargas públicas, cuyo fundamento es el derecho de igualdad establecido en el artículo 13 de la Carta. Esto explica entonces que el ordenamiento superior haya consagrado el derecho a la indemnización reparatoria en cabeza del afectado. (...) Por todo lo anterior, es evidente que la indemnización prevista por el artículo 58 de la Constitución es reparatoria (...), ya que ella debe comprender el daño emergente y el lucro cesante que hayan sido causados al propietario cuyo bien ha sido expropiado. Y en caso de que no haya forma de comprobar el lucro cesante, se puede indemnizar con base en el valor del bien y el interés causado entre la fecha de entrega del mismo y la entrega de la indemnización." La indemnización, entonces, no se limita al precio del bien expropiado, sino que puede abarcar los daños y perjuicios que sufrió el afectado por la acción de la administración. Con todo, esta reparación es distinta a la prevista en el artículo 90 superior que comporta la responsabilidad patrimonial del Estado por daños antijurídicos generados por las acciones u omisiones de las autoridades públicas. Alrededor de esta problemática, la Corte indicó: "En primer lugar, el artículo 58 se refiere a un daño que no es antijurídico, puesto que el mismo texto constitucional establece que el particular debe soportar la carga de ser expropiado, es decir, el daño resultado de la expropiación sí debe ser soportado por el expropiado, lo cual no significa que dicho daño no deba también ser indemnizado, por mandato expreso de la Constitución. La existencia de tal deber justifica que la indemnización en caso de expropiación no tenga siempre que ser integral -como si lo exige el artículo 90 Superior. En segundo lugar, el artículo 58 Superior regula expresamente la fijación de la indemnización en caso de expropiación para indicar que ésta no se basa exclusivamente en los intereses

del afectado, es decir, en el interés privado en que la indemnización sea lo más elevada posible y comprenda todas las cargas que ha soportado, sino que ha de fundarse también en los intereses de la comunidad. La fijación de la indemnización se hará 'consultando los intereses de la comunidad y del afectado', cuando el perjuicio es resultado de una expropiación, no de un daño antijurídico previsto en el artículo 90. En tercer lugar, tradicionalmente la indemnización en caso de expropiación no ha comprendido el daño moral, como por ejemplo el que puede resultar del especial afecto que el propietario tuviera por el bien expropiado. Ello indica que en este caso la expropiación no tiene que ser integral. En cambio, en materia de responsabilidad patrimonial del Estado por daños antijurídicos, la indemnización sí comprende el daño moral."

INDEMNIZACION POR EXPROPIACION-No siempre es restitutiva

La indemnización no siempre es restitutiva. Tampoco exige el artículo 58 de la carta política que la indemnización sea pagada por la totalidad de los daños y costos que sufre el afectado a causa de la expropiación, de manera que pueda alcanzar una situación semejante a la que tenía antes del proceso, puesto que al establecer que el valor a indemnizar debe consultar los intereses de la comunidad y del particular, es posible que en ciertos casos específicos esa reparación no tenga que cumplir una tarea restitutiva, precisamente por la función social y ecológica que envuelve a la propiedad en el Estado social de derecho. Sin embargo, esta específica situación no conduce a desconocer el carácter o la condición previa de la indemnización como tampoco la tasación justa que debe realizar en forma ponderada el juez de la expropiación, para que al menos sea compensatoria.

INDEMNIZACION POR EXPROPIACION-No tiene que ser pagada en dinero en efectivo, salvo que se trate de vivienda familiar

La indemnización no tiene que ser pagada en dinero en efectivo, salvo que se trate de vivienda familiar. El texto constitucional mencionado nada informa acerca de la forma de pago de la indemnización. No obstante, esta corporación ha expresado que "dada la exigencia de pago previo, en el evento en que no se pague en dinero en efectivo, los medios de pago que se empleen han de reunir al menos dos características fundamentales: (i) constituir medios legales de pago de obligaciones, es decir, tener poder liberatorio; y (ii)

asegurar ese carácter preventivo de la indemnización, esto es, respetar el principio de pago previo que establece la Constitución". Recuerda la Corte que mediante la sentencia C-192 de mayo 6 de 1998 (M. P. José Gregorio Hernández Galindo), se declaró la exequibilidad del artículo 8° (parcial) de la Ley 258 de 1996, al determinar que la indemnización por expropiación de un inmueble de vivienda familiar debe ser pagada "en su totalidad y en dinero, de manera previa y como requisito indispensable para que se cumpla la expropiación" y, así mismo, "habrá de fijarse fundando la respectiva decisión en la armonización entre los intereses públicos y los del propietario a quien la expropiación afecta." De esta manera, el valor de la indemnización y la modalidad del pago allí establecido, obedecieron a la ponderación de los intereses de la comunidad y del afectado, cumpliendo la reparación dispuesta una función restitutiva. Las características del derecho a la vivienda giraron en torno a la especial protección de la familia que consagra el artículo 42 superior. Para la Corte el cambio constitucional de 1999 enfatiza la importancia de la indemnización en caso de expropiación, y aun cuando el legislador ostenta la libertad de determinar los instrumentos para su pago, no es menos cierto que deben respetar las condiciones del artículo 58 superior de forma que el reconocimiento sea previo y justo. En principio, el pago de la indemnización con instrumentos distintos al dinero en efectivo, que garanticen la reparación del daño ocasionado por la expropiación y su condición previa, no se opone a la Constitución. Pero, como lo manifestó la Corte Suprema de Justicia, ha de estar representado por "títulos irrevocables, ciertos, de valor monetario fijo, líquido, comercialmente aceptables y cesibles, con un rendimiento periódico adecuado y que sirvan para indemnizar el valor del bien expropiado". Además tales instrumentos deben tener como mínimo las siguientes características: "1) No pueden transformar el pago de la indemnización previa, en un pago futuro, posterior a la transmisión del dominio del bien expropiado; 2) deben garantizar un pago cierto de la obligación y no meramente simbólico o eventual; 3) deben constituir un medio legal de pago de obligaciones, de tal forma que realmente constituyan para el afectado una indemnización; 4) deben permitir que el valor de la indemnización por expropiación reconocido como justo, en el caso concreto, se mantenga en el tiempo, si el expropiado actúa en los negocios diligentemente; 5) deben ser libre y efectivamente negociables, a fin de garantizar que el afectado pueda convertirlos en dinero en el momento en que lo deseé, inclusive al día siguiente del traspaso del dominio del bien; 6) no pueden ser revocados unilateralmente por la entidad que los emite".

Referencia: Expediente D-9331.

Demanda de inconstitucionalidad contra un segmento del artículo 458 del Código de Procedimiento Civil.

Demandante: José Joaquín González Carrillo.

Magistrado ponente: Nilson Pinilla Pinilla.

Bogotá, D. C., mayo veintidós (22) de dos mil trece (2013).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública estatuida en los artículos 40-6 y 242-1 de la carta política, el ciudadano José Joaquín González Carrillo, presentó acción pública de inconstitucionalidad, contra los artículos 456 y 458 del Código de Procedimiento Civil, que contemplan el avalúo, la entrega de los bienes y la indemnización por expropiación judicial.

Al decidir sobre la demanda inicial, el Magistrado sustanciador consideró que no satisfacía los presupuestos exigidos en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, razón por la cual se inadmitió mediante auto de octubre 11 de 2012.

Enmendados los defectos advertidos, fue admitida con providencia de noviembre 2 de 2012, informándose la iniciación del proceso a los Presidentes de la República y del Congreso. También se comunicó a los Ministros del Interior, de Justicia, de Hacienda y Crédito Público y de Transporte, y se invitó al Departamento Nacional de Planeación, al Instituto Nacional de Vías INVIAS, a la Agencia Nacional de Infraestructura, a la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia por conducto de su Presidente, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Comisión Colombiana de Juristas y a las facultades de derecho de las universidades Nacional de Colombia, Pontificia Javeriana, Los Andes, del Rosario, Externado de Colombia, Industrial de Santander y de Antioquia, para que emitieran su opinión sobre el asunto de la referencia.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios y previo concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir de fondo la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición finalmente acusada, perteneciente al Código de Procedimiento Civil, publicado en el Diario Oficial N° 33.150 de septiembre 21 de 1970, subrayando lo impugnado:

“ARTÍCULO 458. ENTREGA DE LA INDEMNIZACION. Registradas la sentencia y el acta, se entregará a los interesados su respectiva indemnización; pero si los bienes estaban gravados con prenda o hipoteca, el precio quedará a órdenes del juzgado para que sobre él puedan los acreedores ejercer sus respectivos derechos, en proceso separado. En este caso las obligaciones garantizadas se considerarán exigibles, aunque no sean de plazo vencido.

Si los bienes fueren materia de embargo, secuestro o inscripción, el precio se remitirá a la autoridad que decretó tales medidas; y si estuvieren sujetos a condición resolutoria, el precio se entregará al interesado a título de secuestro, que subsistirá hasta el día en que la condición resulte fallida, siempre que garantice su devolución en caso de que aquella se cumpla.

El auto que resuelva estas situaciones, es apelable.”

III. LA DEMANDA

Estima el actor que la disposición cuestionada “vulnera los derechos de las personas y de la familia a una vivienda digna, impide el acceso a la propiedad privada y desconoce que la única excepción al principio de indemnización previa que establece la Carta es la expropiación en caso de guerra, regulada en el artículo 59 constitucional”.

Indica que el segmento referido, previsto en el artículo 458 del Código de Procedimiento Civil, consagra una indemnización posterior a la transferencia del bien expropiado, opuesta al mandato del precepto 58 superior, según el cual “Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia

judicial e indemnización previa”.

Observa que la norma censurada plantea una indemnización posterior, por cuanto su entrega deberá hacerse una vez registradas la sentencia que decreta la expropiación y el acta de entrega del bien expropiado, no obstante que la carta política dispone lo contrario, situación que guarda consonancia con el salvamento de voto del magistrado Manuel José Cepeda Espinosa (sic) con ocasión de la sentencia C-1074 de 2002, al expresar: “Así, se tiene que para que la indemnización expropiatoria cumpla con esta finalidad reparatoria es necesario que su pago sea previo a la transferencia del bien a la entidad expropiante”.

Adicionalmente manifiesta que cualquiera sea la modalidad de pago, la indemnización debe ser previa a la transferencia del bien expropiado, con reconocimiento integral del daño emergente y el lucro cesante de acuerdo a los lineamientos jurisprudenciales de cada caso; sin embargo, la expresión reseñada dispone la entrega del bien, sin que los afectados hayan recibido su valor actualizado ni los daños ocasionados por razón de la medida judicial.

Considera que la expropiación judicial del Código de Procedimiento Civil consagra un procedimiento de indemnización posterior que debió haber sido enmendado por el Acto Legislativo 01 de 1999 al modificar el artículo 58 de la Constitución, que dispuso la indemnización previa mediante sentencia judicial.

Explica que la transferencia del bien expropiado en los términos del segmento objeto de reproche conlleva que el ciudadano “no tenga esa seguridad de una indemnización previa establecida por la Constitución en su artículo 58, el cual resulta violado para todos los dueños de inmuebles que son objeto de una expropiación judicial civil y por ende para todos”,

Afirma que el aparte demandado constituye una extralimitación, toda vez que al tenor del precepto 58 superior, debe garantizarse una indemnización previa “y no como está ocurriendo ahora que se transfiere el inmueble y el expropiado debe esperar x tiempo a recibir dichos dineros, un tiempo ni siquiera expreso”.

Finalmente, aduce que la inflexión verbal “entregará”, referida a la indemnización por expropiación judicial previo cumplimiento de los requisitos de registro de la sentencia y el acta ante la oficina de instrumentos públicos, se halla contenida en norma de inferior

categoría que desconoce el mandato del artículo 58 de la carta política.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Justicia y del Derecho.

Una apoderada judicial de la entidad solicita declarar la exequibilidad del segmento acusado con fundamento en algunos apartes de la sentencia C-1074 de 2002, atinentes al contenido, alcances y limitaciones del derecho a la propiedad protegido por el artículo 58 superior y a lo dictado por este tribunal sobre el carácter previo de la indemnización en caso de expropiación.

Como conclusión, estima que “la entrega anticipada del inmueble no es a título traslatorio de dominio sino a título de tenencia. Luego no se viola aquí -como lo pretende el actor- sino que se protege el derecho de propiedad, pues la expropiación exige la indemnización previa a la transferencia del derecho de dominio, más no la indemnización previa a la entrega de la tenencia de la cosa” (extracto de la sentencia mencionada).

2. Ministerio de Transporte.

Estima que la voluntad del legislador prevista en el artículo 458 del Código de Procedimiento Civil, se dirigió a “generar un equilibrio en la relación contractual, frente al Estado que este ejerza su condición de señor y dueño y el desarrollo del proyecto que genera la necesidad de adquirir el bien”.

Agrega que constreñido el particular a transferir al Estado una porción de su patrimonio por motivos de utilidad pública o interés social debidamente determinados por el legislador, tiene derecho a que se le reconozca y pague una indemnización y los demás perjuicios causados, según lo precisado por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional.

Por último, considera que el equilibrio entre las partes se presenta una vez protocolizadas la sentencia de expropiación y el acta de entrega y pagada la indemnización respectiva, de manera que se evite alguna afectación de las garantías constitucionales, puesto que de no darse cumplimiento al fallo se podrán iniciar acciones disciplinarias, administrativas y judiciales.

3. Agencia Nacional de Infraestructura.

El Gerente de Defensa Judicial de esa entidad considera que la norma demandada es constitucional y por consiguiente las pretensiones del accionante no deben prosperar.

Observa que el artículo 58 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo 01 de 1999, garantiza el derecho fundamental a la propiedad pero también dispone limitaciones al goce por razones de interés general, atendiendo su función social y ecológica, de manera que no es derecho de carácter absoluto al preverse la posibilidad de expropiación (sentencia C-006 de 1993).

Agrega que el proceso de expropiación, ya sea voluntario o por vía judicial, es “altamente relevante para llevar a cabo de manera diligente y pertinente los fines propios del Estado Social de Derecho”, situación puesta de manifiesto en las sentencias C-389 de 1994 y C-227 de 2011, lo cual, además, guarda conexidad con los fines y principios previstos en el preámbulo y los artículos 1º y 2º de la carta política.

Destaca que “la indemnización, los medios de defensa judicial y en general todos los procedimientos que la ley ordene para efectuar la expropiación de bienes privados, buscan resarcir el daño que eventualmente se le pueda ocasionar al particular ante la expropiación, en protección de su derecho fundamental de propiedad previsto en la Constitución”, por lo que a partir de la norma constitucional (art. 58), se presenta “una ponderación racional de dos intereses en conflicto, propiedad privada e interés general, pues si bien se despoja al ciudadano de su derecho real, compensa esta situación con el reconocimiento de una indemnización o reparación” (sentencias C-227 de 2011 precitada y T-582 de 2012).

En cuanto a la indemnización previa, advierte que la norma constitucional no señala un término en el proceso de expropiación sino un reconocimiento, de forma que el Estado “no podrá expropiar ningún bien sin que medie la reparación del afectado con la decisión administrativa o judicial”, razón por la que el procedimiento civil cuestionado por el actor no contraría la carta política, “antes bien desarrolla particularmente la previsión constitucional” con el propósito de garantizar efectivamente la reparación del afectado.

Manifiesta además que la oportunidad de pago posterior no comporta el desconocimiento de la indemnización, puesto que la norma superior simplemente señala la mediación de

reparación cuando tenga lugar la expropiación y no oportunidades procesales para su realización.

Finalmente, considera que el artículo 456 del Código de Procedimiento Civil dispone que el bien expropiado solo se entregará una vez en firme el avalúo y realizada la consignación por parte del demandante, por lo que no es cierta la afectación del derecho a las personas, a la familia y a una vivienda digna, dado que el proceso de expropiación “en ningún momento de elimina la obligación de reparación e indemnización integral a favor del demandado”.

4. Departamento Nacional de Planeación.

Un apoderado especial de esa entidad solicita declarar exequible la norma a partir de los siguientes razonamientos, los cuales en su mayoría se apoyan en pronunciamientos de este tribunal:

- (i) El segmento acusado continúa produciendo efectos, no obstante que la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso) regula lo concerniente al proceso declarativo especial de expropiación que incluye la regla prevista actualmente en el artículo 458 del Código de Procedimiento Civil, ordenamiento que empezará a regir gradualmente a partir de enero 1º de 2014 hasta culminar en enero 1º de 2017.
- (ii) La concepción actual del Estado, según el preámbulo y los artículos 1º y 2º de la carta política, aun cuando consagra la garantía de determinados derechos del hombre y de los asociados, también conduce, dentro de una axiología fijada por el constituyente, a justificar determinadas limitaciones por su intervención bajo la noción del interés público.
- (iii) La noción de interés público o social, según la Corte Constitucional, involucra servicios a la comunidad y constituye un concepto límite para la actividad del Estado, como ocurre en el caso de la restricción a la propiedad, de forma tal que “la visión tradicional de propiedad como un derecho absoluto cede frente a un criterio según el cual es esencialmente limitable y cede en relación con intereses que en la axiología constitucional tienen una mayor entidad”, reconociendo el planteamiento de que la propiedad “es una función social que implica obligaciones”.

- (iv) La figura de la expropiación responde a la necesidad de dar aplicación al principio de prevalencia del interés general sobre el particular. Así, en palabras de la Corte, conforme a las sentencias C-389 y C-428 de 1994, “constituye un medio o instrumento del cual dispone el Estado para incorporar al dominio público los bienes de los particulares, previo pago de una indemnización, cuando estos se requieran para atender o satisfacer necesidades de ‘utilidad pública e interés social’, reconocidas o definidas por la ley, con intervención de la autoridad judicial (expropiación por vía judicial) o mediante la utilización de los poderes públicos propios del régimen administrativo (expropiación por vía administrativa)”.
- (v) La entrega anticipada de inmuebles en el proceso de expropiación, no es a título traslaticio de dominio sino a modo de tenencia que no vulnera el derecho de propiedad, dado que, según lo expresado en la sentencia C-153 de 1994, “la expropiación exige la indemnización previa a la trasferencia del derecho de dominio, más no la indemnización previa a la entrega de la tenencia de la cosa”, siendo el registro un paso anterior al título traslaticio que “define el antes y después de la titularidad y es en ese momento en el cual puede afirmarse, a ciencia cierta, la temporalidad del pago de la indemnización”.
- (vi) El salvamento de voto aludido por el actor no contempla la situación materia de discusión, pues mediante la sentencia C-1074 de 2002 se indicó que el traspaso del bien expropiado y no su entrega debe ser previo e, incluso, diferido en el tiempo el pago de la indemnización.
- (vii) De acuerdo con el referente jurisprudencial, será válida la expropiación siempre que converjan las siguientes características: “- La indemnización debe, no solo, ser previa sino además justa. - Se adelanta a través de un proceso, uno de cuyos elementos básicos es el avalúo del bien que se va a expropiar. - Como se desprende el término que se utiliza ‘indemne’ o ‘dejar sin daño’, propicia un equilibrio entre el ciudadano y el Estado. - Lo previo se corresponde con el traspaso de la propiedad de la órbita de quien es expropiado”, contenidas en el ordenamiento procesal.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante concepto N° 5496 de enero 16 de 2023, el supremo director del Ministerio Público solicita a la Corte “declarar EXEQUIBLE la expresión Registradas la sentencia y el acta, se entregará a los interesados su respectiva indemnización; que se contiene en el artículo 458

del Código de Procedimiento Civil e INHIBIRSE para hacer pronunciamiento de fondo sobre los cargos formulados contra los apartes demandados del artículo 456 de la misma normativa por ineptitud sustancial de la demanda”.

Establece en primer lugar, la imposibilidad de confrontar el artículo 456 del Código de Procedimiento Civil con la Constitución por no guardar relación con la indemnización previa y, de otro lado, la inexistencia de concepto de violación respecto del derecho a una vivienda digna y el acceso a la propiedad privada, lo que impide abordar el estudio del aparte acusado del artículo 458 ib.

Descendiendo al tema específico de la expropiación y la indemnización previa, explica que por motivos de utilidad pública o interés social, definidos por el legislador, “las normas privilegian al Estado para incorporar al dominio público bienes de particulares”, en cuyo caso, la Corte y la doctrina internacional han sido unánimes al afirmar que “dada la naturaleza de esta clase de despojo, la indemnización debe ser previa”.

Por último, indica que el momento de pago de la indemnización se concreta con la decisión tomada por el juez en el proceso de expropiación, según lo expuso la Corte en la sentencia C-1074 de 2002, que a su turno se refirió a lo dispuesto en la C-153 de 1994 con ocasión del examen de constitucionalidad del artículo 457 del Código de Procedimiento Civil, el cual autoriza la entrega anticipada del bien.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Primera. Competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 4º, de la carta política, la Corte Constitucional es competente para conocer esta demanda, pues se trata de la acusación contra un segmento de norma con fuerza de ley.

Segunda. Lo que se debate.

El actor solicita a la Corte declarar la inexequibilidad del segmento “Registradas la sentencia y el acta, se entregará a los interesados su respectiva indemnización”, contenido en el artículo 458 del Código de Procedimiento Civil, como resultado de la sentencia que decreta la expropiación de un bien inmueble, por estimar que vulnera el artículo 58 de la

Constitución al desconocer que la indemnización debe ser previa.

Los intervenientes, de manera unánime, expresaron que el aparte demandado es exequible por adecuarse al propósito constitucional que consagra la posibilidad de expropiación por motivos de utilidad pública o de interés social mediante sentencia judicial e indemnización previa, sin que la disposición superior disponga término o momento alguno para su pago, sino la garantía de reparación al afectado con la medida.

Aun cuando el Procurador General de la Nación estima que la Corte debe inhibirse respecto al cargo formulado contra el artículo 456 de la Código de Procedimiento Civil, se precisa indicar que el accionante al corregir la demanda descartó el mismo, concentrando su reparo en un segmento del artículo 458 ibídem, de manera que por sustracción de materia esta corporación no efectuará análisis alguno.

De otro lado, el Ministerio Público considera inepta la demanda por no haberse estructurado el concepto de violación en cuanto a los derechos a la vivienda digna y el acceso a la propiedad. Para la Corte tal reparo se supera con el análisis breve que realiza el actor sobre la naturaleza de la indemnización por expropiación que, a su entender, no se cumple a causa del el tiempo de espera para su pago, no obstante ser resarcitoria y no meramente compensatoria con fundamento en la sentencia C-1074 de 2002.

Tercera. Consideraciones previas. Aptitud sustantiva de la demanda.

3.1. La Corte debe establecer en la presente causa si le corresponde o no proferir decisión de fondo, a partir de lo expresado por el Procurador General de la Nación en cuanto a la ineptitud sustantiva de la demanda, frente al cargo formulado contra el artículo 458 del Código de Procedimiento Civil, por ausencia de concepto de violación de los derechos a la vivienda digna y el acceso a la propiedad.

3.2. El artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 establece los requisitos mínimos que razonablemente[1] deben contener las demandas de constitucionalidad, para su admisión. Según lo allí indicado, es imperativo señalar con claridad las normas que son censuradas como inconstitucionales, al igual que la preceptiva superior que se tilda de infringida y

explicar las razones por los cuales se estima que las primeras violan o desconocen la segunda.

Otra parte fundamental de los indicados requisitos es la formulación de cargos de inconstitucionalidad contra las normas demandadas, con la sustentación de los argumentos por los cuales el ciudadano demandante advierte que aquéllas contrarían uno o más preceptos constitucionales. Al respecto, la jurisprudencia tiene establecido que las razones presentadas por el actor para sustentar la inconstitucionalidad de las disposiciones acusadas, deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes[2].

La adecuada presentación del concepto de violación permite a la Corte desarrollar su función de defensa de la Constitución en debida forma, en tanto delimita el campo dentro del cual se efectuará el respectivo análisis de constitucionalidad, sin que ello implique una restricción de los derechos políticos del demandante, pero sí el establecimiento de unos elementos que informen adecuadamente al juez constitucional para poder proferir un pronunciamiento de fondo, evitando un fallo inhibitorio[3].

Reitérese, en cuanto al concepto de la violación, que la jurisprudencia ha sido constante[4] en manifestar que los argumentos de inconstitucionalidad que se prediquen de las normas acusadas deben ser claros, esto es, que exista un hilo conductor en la argumentación que permita comprender el contenido de la demanda y las justificaciones que la sustentan; ciertos, en cuanto la demanda habrá de recaer sobre una proposición jurídica real y existente; específicos, en la medida que precisen la manera como la norma acusada vulnera un precepto o preceptos de la Constitución, formulando al menos un cargo concreto; pertinentes, ya que el reproche debe fundarse en la apreciación del contenido de una norma superior que se explica y se enfrenta a la norma legal acusada, más no en su aplicación práctica; y suficientes, por cuanto deben ser expuestos todos los elementos de juicio necesarios para iniciar el estudio, que despierten duda sobre la constitucionalidad de la disposición acusada.

Sobre este tema, ha expuesto la Corte[6] que “la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren *prima facie* convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, sí despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la

norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional”.

3.3. Con todo, esta Corte también ha indicado que en observancia del principio *pro actione*, la exigencia de los requisitos formales para la presentación de una demanda, (i) no debe tener tal rigorismo que haga nugatorio ese derecho ciudadano, (ii) debiendo propender la corporación hacia un fallo de fondo y no uno inhibitorio, por lo cual (iii) la duda debe resolverse a favor del actor.

Al respecto, en la sentencia C-978 de diciembre 1° de 2010, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva[7], se explicó (no está en negrilla en el texto original):

“No obstante, también ha resaltado, con base en el principio de *pro actione* que el examen de los requisitos adjetivos de la demanda de constitucionalidad no debe ser sometido a un escrutinio excesivamente riguroso y que debe preferirse una decisión de fondo antes que una inhibitoria, de manera que se privilegie la efectividad de los derechos de participación ciudadana y de acceso al recurso judicial efectivo ante la Corte[8]. Este principio tiene en cuenta que la acción de inconstitucionalidad es de carácter público, es decir abierta a todos los ciudadanos, por lo que no exige acreditar la condición de abogado[9]; en tal medida, ‘el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo.’[10]”

3.4. Sintetizado lo anterior, encuentra la Corte Constitucional que no obstante lo expuesto por el Procurador General de la Nación, la demanda bajo análisis sí es idónea para propiciar fallo de fondo, una vez precisado el cargo de imputación con la corrección efectuada en término.

Aun cuando el accionante de manera llana afirma que el segmento acusado del artículo 458 del Código de Procedimiento Civil vulnera los derechos constitucionales a una vivienda digna y el acceso a la propiedad, se esfuerza por dilucidar ese pensamiento al indicar que la entrega de una indemnización posterior genera incertidumbre en el ciudadano afectado, por no contar con la seguridad de una reparación económica oportuna que le permita obtener

otra vivienda en remplazo de aquella perdida en el proceso de expropiación judicial, lo que, de contera, conllevaría una afectación al derecho de propiedad del cual gozaba con la tenencia del bien salido de su patrimonio, situación que estima se agudiza por el lapso que trascurre entre la entrega del bien expropiado y el efectivo pago de la indemnización previa, ordenada por la Constitución y la ley.

El análisis que realiza se contrae en particular al plano de la vivienda, posiblemente bajo el sano entendimiento de que la expropiación por lo habitual afecta este tipo inmueble, pero sin ser el único, razón por la que el actor la subsume en el ámbito del derecho a la propiedad, explicaciones que, no obstante ser sucintas, para la Corte abordan el concepto mínimo de violación requerido.

Así, el escrito modificatorio de la demanda no solo reúne los requisitos formales y de fondo exigidos por el Decreto 2067 de 1991, sino también de manera explícita, los presupuestos desarrollados por la jurisprudencia constitucional, planteamientos que satisfacen las exigencias para provocar un estudio de constitucionalidad, al identificar el texto acusado y esbozar el cargo, con potencialidad de generar duda razonable sobre su exequibilidad a partir de una posible contradicción con la disposición superior que invoca.

Hacer mayores exigencias, implicaría desconocer el principio *pro actione*, el acceso a la administración de justicia y la participación ciudadana, sin que ello presuponga la prosperidad de lo buscado con la demanda interpuesta.

3.4. Por último, cabe indicar que el segmento objeto de reproche se encuentra vigente, puesto que la Ley 1564 de 2012, “Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”, que regula lo concerniente a la expropiación judicial en el artículo 399, medida contemplada actualmente en los preceptos 451 a 459 del Código de Procedimiento Civil, empezará a regir de manera gradual a partir de enero 1º de 2014.

Cuarta. Problema jurídico.

De acuerdo con la acusación formulada por el actor contra un segmento del artículo 458 del Código de Procedimiento Civil, corresponde a la Corte resolver el siguiente debate jurídico:

¿La exigencia del registro de la sentencia de expropiación y del acta de entrega del bien expropiado que contempla el artículo 458 del Código de Procedimiento Civil, para poder hacer efectiva a los interesados la reparación allí dispuesta, desconoce la indemnización previa establecida en el precepto 58 constitucional?

Para resolver el interrogante planteado es indispensable determinar (i) los propósitos y alcances de la expropiación y (ii) la jurisprudencia que la Corte Constitucional ha construido y perfeccionado acerca de la indemnización en caso de expropiación, con la finalidad de (iii) verificar si llega a configurarse la violación del requisito constitucional de la indemnización previa.

4.1. La expropiación como limitante del derecho de propiedad.

El artículo 58 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo 01 de 1999, “garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores”. Sin embargo, tal protección no comporta un carácter absoluto en cuanto debe enmarcarse en las funciones social y ecológica que le son inherentes[11], generadoras de obligaciones para los sujetos titulares del dominio o derecho real (art.669 del Código Civil).

Acerca de este aspecto sustancial, la Corte[12] ha sido clara y enfática, al disponer:

“En el derecho moderno, se reconoce la propiedad como un derecho relativo y no absoluto, como resultado de la evolución de principios de orden filosófico y político que han influido en el proceso de su consolidación jurídica, los cuales han contribuido a limitar en buena medida los atributos o poderes exorbitantes reconocidos a los propietarios.

El carácter relativo y no absoluto del derecho de propiedad que ha sido reconocido por esta Corte en diferentes sentencias (C-428/94 y T-431/94), habilita al legislador y excepcionalmente a las autoridades administrativas para establecer restricciones a dicho derecho cuando medien razones de interés general que razonablemente las justifiquen. (Sentencia T-245 de 1997. M.P. Fabio Morón Díaz).

El régimen de la propiedad privada en el nuevo orden constitucional se aleja decididamente de las tendencias individualistas del derecho, que únicamente lo tienen como fuente de

prerrogativas jurídicas subjetivas, para inclinarse por la visión del derecho-deber, en la que su ejercicio sólo se legitima cuando persigue la promoción del bienestar social.”

La connotación social de la propiedad en el derecho constitucional colombiano se remonta a la reforma de 1936 (artículo 10), que acogió la “noción solidarista” de Leon Duguit[13], de forma que no solo implique un derecho subjetivo sino que sea útil a la comunidad, lo cual dejó expresado la Corte Suprema de Justicia en la sentencia de marzo 24 de 1943:

Dicha reforma no sólo condicionó el uso y goce de la propiedad como una “función social”, en tanto elemento estructural, sino que adicionó al concepto de “utilidad pública” originario de la Constitución de 1886 (artículo 30), el de “interés social”, ampliando de esta forma las causales de la expropiación allí previstas.

Sobre la función social de la propiedad, esta corporación en la sentencia C-491 de junio 26 de 2002 (M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra), afirmó:

“El artículo 58 de la Carta Política de Colombia dispone que el ordenamiento jurídico nacional preservará la propiedad privada y los derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles. Esta protección, común a todo régimen constitucional que reconozca la primacía de los derechos individuales, no es absoluta. La limitación del ejercicio del derecho de propiedad atiende al reconocimiento de que, según el artículo 95 de la Carta Política, el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución implica responsabilidades, toda vez que las decisiones humanas no repercuten exclusivamente en la órbita personal del individuo sino que afectan, de manera directa o indirecta, el espectro jurídico de los demás.

En virtud de este principio político, la explotación de la propiedad privada no admite concesiones absolutas. Por el contrario, exige la adopción de medidas que tiendan a su integración en la sociedad como elemento crucial del desarrollo[15].

Desde 1936, el régimen constitucional colombiano admite que la propiedad privada juega papel preponderante en desenvolvimiento social.[16] Gracias a la reforma constitucional que tuvo lugar en el mismo año, el Estado colombiano dejó de reconocer en ella un derecho que ofrece sólo prerrogativas, para conferirle el carácter de facultad con responsabilidades[17]. Así, el artículo 30 del régimen constitucional derogado reconoció que la ‘propiedad es una

función social que implica obligaciones', lo cual significa que a partir de la reforma constitucional del 36, la propiedad privada dejó de ser en el país un derecho del que pudiera usufructuarse sin consideración a las consecuencias derivadas de su ejercicio. El derecho de propiedad, en los términos del Estatuto Superior, debe consultar los intereses sociales para efectos de recibir la protección constitucional que el Estado le garantiza.

Por supuesto que el constituyente del 91 no fue ajeno a esa evolución de la doctrina. Como primera medida, la actual Carta reconoce que el interés privado debe ceder ante el interés público o social cuando quiera que aquellos se encuentren en conflicto (Art. 58 C.P.). En concordancia con lo anterior, la Constitución prescribe que la propiedad es función social y que, como tal, le corresponde ser una función ecológica; además, en desarrollo de estas máximas, el constituyente admite la posibilidad de decretar expropiaciones por motivos de utilidad pública o de interés social, mediante sentencia judicial, indemnización previa y por motivos expresamente señalados por el legislador (Ibídem).

La propiedad privada cede también frente al interés público en caso de guerra, y sólo para atender los requerimientos propios del enfrentamiento, lo cual incluye la posibilidad de que la propiedad inmueble sea ocupada temporalmente según las necesidades del conflicto (Art. 59 C.P.). Del mismo modo, en reconocimiento de la función social que le confiere la Constitución, la propiedad privada también puede ser gravada por el Estado de acuerdo con criterios de justicia y equidad, -la de los inmuebles, por ejemplo, corresponde gravarla a los municipios (Art. 317 C.P.)-, dado que todo ciudadano tiene el deber de contribuir con el financiamiento de los gastos e inversiones del aparato estatal, tal como lo dispone el artículo 95-9 de la Carta y visto que aquella 'no es en modo alguno de carácter absoluto y su reconocimiento constitucional no comporta la inmunidad del dueño ante la potestad del Estado de imponer tributos que tomen por base la propiedad.'[18]"

Así las cosas, con el ingrediente ecológico dispuesto en la Constitución de 1991, la propiedad involucra un deber social destinado a contribuir al bienestar de los asociados y a la defensa del medio ambiente, por cuya virtud puede llegar a ser objeto de medidas y limitaciones de distinto orden y alcance, como es, entre otras, la figura de la expropiación.

Lo precedente se extrae específicamente del precepto 58 superior al disponer que, (i) "...

Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado debe ceder al interés público o social y (ii) "... 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"[19].

Desbordada la concepción clásica de la propiedad como derecho subjetivo al servicio exclusivo y excluyente de su titular, la expropiación en las condiciones descritas constituye el resultado de las exigencias de justicia y desarrollo económico[20]. A juicio de la Corte Suprema de Justicia, "es un acto contra la voluntad del dueño pero en provecho público o social; es una figura esencialmente distinta de derecho público, enderezada al bien de la comunidad y en virtud de la cual, por motivos superiores, la Administración toma la propiedad particular y como esta medida genera daño, éste se satisface mediante una indemnización"[21].

La configuración de la expropiación, según el precepto 58 constitucional, requiere la participación de las tres ramas del poder público. Así lo ha expresado esta corporación[22] al indicar que, (i) el legislador fija los motivos de utilidad pública o interés común; (ii) la administración efectúa la declaratoria de expropiación y (iii) el juez mediante el desarrollo y control del proceso respectivo, decreta la expropiación fijando la indemnización, intervención judicial que será eventual para los casos de demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. No obstante, la legislación colombiana ha previsto la posibilidad de la negociación directa del bien que se pretende adquirir y sólo cuando ésta fracasa autoriza el procedimiento de expropiación.

Acerca de la naturaleza de la expropiación, la Corte mediante la sentencia C-389 de septiembre 1º de 1994 (M. P. Antonio Barrera Carbonell), expuso:

"La expropiación constituye un medio o instrumento del cual dispone el Estado para incorporar al dominio público los bienes de los particulares, previo el pago de una indemnización, cuando éstos se requieran para atender o satisfacer necesidades de 'utilidad

pública e interés social', reconocidas o definidas por la ley, con intervención de la autoridad judicial (expropiación por vía judicial) o mediante la utilización de los poderes públicos propios del régimen administrativo (expropiación por vía administrativa). También se le ha dado sustento a la expropiación con fundamento en la función social de la propiedad cuando se la utiliza con fines de redistribución de la propiedad o para cominar a los propietarios a explotar las tierras en forma eficiente o con arreglo a programas de producción diseñados por el Estado.

Esta figura jurídica comporta una limitación al derecho de propiedad, el cual no se anula con la expropiación; simplemente a través de ésta se pone en vigencia y se hace operativo y realizador el principio de la prevalencia del interés público o social sobre el interés particular; la indemnización que se reconoce al propietario expropiado, compensa o subroga el derecho del cual ha sido privado; su derecho de propiedad se transforma en un derecho de crédito frente a la entidad pública expropiante, por el valor de la indemnización."

De manera más reciente, en la sentencia C-227 de marzo 30 de 2011 (M. P. Juan Carlos Henao Pérez), agregó:

"Esta Corte ha establecido que la expropiación puede ser definida 'como una operación de derecho público por la cual el Estado obliga a un particular a cumplir la tradición del dominio privado al dominio público de un bien, en beneficio de la comunidad y mediante una indemnización previa'[23]. Dado que esta es la limitación más gravosa que puede imponerse sobre el derecho de propiedad legítimamente adquirido, la Carta ha rodeado la figura de la expropiación de un conjunto de garantías, entre las más importantes: i. el principio de legalidad, ii. el respeto al derecho de defensa y el debido proceso y, ii. la indemnización previa y justa al afectado que no haga de la decisión de la Administración un acto confiscatorio, expresamente prohibido en el artículo 34 de la Constitución[24]."

La expropiación comporta una tensión entre el principio de prevalencia del interés general y el derecho a la propiedad privada, la cual ha sido resuelta por el Constituyente mediante la cesión del interés particular por motivos utilidad pública o interés social, pero garantizando al propietario expropiado una sentencia judicial y el establecimiento de una indemnización previa. Para la Corte "la observancia de las formas propias del juicio de expropiación no solo atañe al cumplimiento general de la cláusula del debido proceso prevista en el artículo 29

de la Constitución, sino que involucra la posibilidad de realizar los fines generales del Estado Social de Derecho, cuando ello pasa por adquirir un bien en manos de un particular, sin desconocer los legítimos derechos que los ciudadanos tienen en relación con los bienes que adquieren dentro de un sistema económico liberal. En esta medida, cuando se desconocen los procedimientos especiales de la expropiación se ignora el derecho al debido proceso, pero también se viola o amenaza con vulnerar otros principios constitucionalmente relevantes”[25].

De acuerdo con la Constitución, la expropiación transcurre a través de dos vías. La primera, mediante un proceso de enajenación voluntaria y expropiación judicial si la propuesta oficial de adquirir el bien fracasa, cuyo marco general está regulado en las Leyes 9^a de 1989 y 388 de 1997 y los artículos 451 a 459 del Código de Procedimiento Civil[26]. La segunda, administrativa, con el decreto de un acto expropiatorio, conforme a los términos previstos en el artículo 63 de la Ley 388 mencionada, sometido eventualmente a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Pese a sus diferencias, “en ambos casos debe salvaguardarse el balance constitucional entre la utilidad pública o el interés social que motivan la expropiación, y el interés privado amparado a través de la indemnización. Para ello, debe cumplirse a cabalidad el procedimiento orientado a garantizar este balance”[27].

En suma, el artículo 58 de la carta desarrolla unos principios que esta corporación ha distinguido así: (i) la garantía a la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles; (ii) la protección y promoción de formas asociativas y solidarias de propiedad; (iii) el reconocimiento del carácter limitable de la propiedad; (iv) las condiciones de prevalencia del interés público o social sobre el interés privado; (v) el señalamiento de su función social y ecológica, y (vi) las modalidades y los requisitos de la expropiación[28].

4.2. La indemnización en caso de expropiación según la jurisprudencia. Reiteración.

La Corte Constitucional ha manifestado en forma reiterada que el derecho de propiedad como función social, se halla vinculado a los principios de solidaridad y prevalencia del interés general (artículo 1º superior) e implica de su titular una contribución para la realización de los deberes sociales del Estado (artículo 2º ib.), trascendiendo de esta manera la esfera meramente individual.

También ha dispuesto, según se explicó en el acápite precedente, que la figura de la expropiación, a través de la cual el particular se obliga a entregar al Estado el dominio de un bien, comporta una indemnización como garantía del ejercicio de esa potestad pública constitutiva de la limitación más gravosa sobre el derecho de propiedad, con la exigencia adicional sustancial de que debe ser previa a efecto de reparar el daño generado[29].

Para la Corte el ejercicio de la potestad expropiatoria supone un singular sacrificio de los derechos del afectado, en la medida que vulnera su voluntad al disponer del peculio privado. Con el fin de repararlo, el constituyente ha previsto, como consecuencia de esa facultad, una indemnización que equilibra los derechos materia del daño causado, el cual se explica por una acción administrativa que es legítima[30].

La indemnización, según la Corte Suprema de Justicia, es “definición y reconocimiento del derecho del propietario, con anterioridad a la expropiación, de modo que no haya, por una parte, expropiaciones arbitrarias, y por otra, que el dueño pueda contar desde entonces con bienes o valores comerciales, enajenables y ciertos, equivalentes al perjuicio causado”[31].

Adicionalmente, el artículo 58 superior destaca como hecho nuevo que la indemnización “se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado”[32]. De esta manera se busca conciliar derechos particulares y deberes sociales, dado que la persona expropiada, con fundamento en el principio de igualdad (artículo 13 ib.), debe obtener un equilibrio frente a la carga pública que le ha sido impuesta.

De acuerdo con lo anotado, la indemnización cumple y exige dos condiciones: debe (i) ser previa y (ii) fijarse consultando los intereses de la comunidad y del afectado. Aun cuando el texto constitucional mencionado no establece que sea justa ni plena, esta corporación ha referido estos otros elementos en concordancia con la Convención Americana sobre Derechos Humanos[33] (Pacto de San José de Costa Rica), ratificada por Colombia mediante la Ley 74 de 1968. Bajo estos parámetros, la Corte[34] ha establecido como características constitucionales de la indemnización en caso de expropiación, las siguientes:

(i) La indemnización debe ser pagada antes del traspaso del dominio del bien.

Esta corporación en numerosas ocasiones ha destacado el carácter, la condición o la exigencia previa de la indemnización y menos veces se ha referido al momento preciso de pago. En la sentencia C-153 de 1994, como aspecto sustancial, conforme a los fines del artículo 58 superior, indicó que “la expropiación exige la indemnización previa a la transferencia del derecho de dominio”, en los siguientes términos:

“La indemnización tiene pues un presupuesto de legitimidad para el ejercicio de la potestad de expropiar: su carácter preventivo, constituido por la indemnización previa. En efecto, la transferencia de la propiedad no puede producirse sin que previamente se haya pagado la indemnización.

En el ordenamiento colombiano la expropiación se constituye con el pago seguido de la obligación de transmitir el dominio del bien. Esa transmisión de la propiedad es distinta del acuerdo con el objeto a dar, de suerte que si se trata de un bien inmueble -como lo señala la norma acusada-, no basta la entrega y la posesión útil y pacífica de la cosa sino que es indispensable un acto traslaticio, consistente en la sentencia y el acta de entrega, que configuran el título traslaticio que posteriormente será inscrito en el registro.

En otras palabras, la entrega anticipada del inmueble no es a título traslaticio de dominio sino a título de tenencia. Luego no se viola aquí -como lo pretende el actor- sino que se protege el derecho de propiedad, pues la expropiación exige la indemnización previa a la transferencia del derecho de dominio, más no la indemnización previa a la entrega de la tenencia de la cosa.” (Las subrayas son del texto original.)

De otra parte, la Corte ha indagado sobre la posibilidad de que se expropie un bien sin previo pago de la indemnización. Con fundamento en el artículo 59 ib., ha recordado que de manera excepcional es procedente en caso de guerra[36], figura que “confirma el hecho de que, por regla general, para que el Estado pueda legítimamente despojar a un propietario de uno de sus bienes, deben existir motivos de utilidad pública o interés social que lo justifiquen y es necesario, además, que se indemnice al particular previamente”[37], aspecto incrementado con el Acto Legislativo 01 de 1999 que eliminó una forma de expropiación sin indemnización[38].

(ii) La indemnización debe ser justa.

Se deduce esta exigencia de la necesidad de equilibrar y reconocer los intereses de la comunidad y del afectado al momento de ser fijada la indemnización, en referencia al precepto 58 superior citado, al preámbulo de la carta política y al Pacto de San José de Costa Rica cuyo artículo 21 dispone: “Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social en los casos y según las formas establecidas por la ley”[39].

Aun cuando con anterioridad al Acto Legislativo 01 de 1999, esta corporación sostuvo que era posible en ciertos casos no reconocer indemnización por el bien expropiado[40], con la reforma constitucional introducida la limitación de la indemnización no puede llegar al punto de ser irrisoria o simbólica, pues el juez de la expropiación deberá siempre ponderar tales intereses privados y sociales de manera que correspondan en realidad “a lo que es justo”. Lo anterior significa que el valor indemnizatorio que se determine debe comprender los daños causados, pero cuidando que no constituya un enriquecimiento ni un menoscabo.

(iii) La indemnización puede ser reparadora.

El texto 58 constitucional no contempla que la indemnización previa por expropiación deba ser plena. Sin embargo, esta Corte mediante la sentencia C-153 de 1994, explicó que comprende el daño emergente y el lucro cesante, pues, en principio, puede cumplir una función reparadora. Sobre este tema manifestó:

“La indemnización es pues una consecuencia de la facultad expropiatoria del Estado. Ella se explica por el deber de reparación que surge a raíz del ejercicio de dicha facultad: la producción de un daño generado por una actividad legítima de la acción administrativa.

La actividad es legítima porque la expropiación sólo opera por motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador, prevaleciendo así el interés general para cumplir los fines esenciales del Estado, de que trata el artículo 2º superior: promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución.

Pero ese daño legítimo debe en principio ser indemnizado (...), porque la persona expropiada no tiene por qué soportar una carga específica que debe asumir toda la

sociedad, en razón del principio de igualdad de todos ante las cargas públicas, cuyo fundamento es el derecho de igualdad establecido en el artículo 13 de la Carta. Esto explica entonces que el ordenamiento superior haya consagrado el derecho a la indemnización reparatoria en cabeza del afectado.

(...)

Por todo lo anterior, es evidente que la indemnización prevista por el artículo 58 de la Constitución es reparatoria (...), ya que ella debe comprender el daño emergente y el lucro cesante que hayan sido causados al propietario cuyo bien ha sido expropiado. Y en caso de que no haya forma de comprobar el lucro cesante, se puede indemnizar con base en el valor del bien y el interés causado entre la fecha de entrega del mismo y la entrega de la indemnización."

La indemnización, entonces, no se limita al precio del bien expropiado, sino que puede abarcar los daños y perjuicios que sufrió el afectado por la acción de la administración[41]. Con todo, esta reparación es distinta a la prevista en el artículo 90 superior que comporta la responsabilidad patrimonial del Estado por daños antijurídicos generados por las acciones u omisiones de las autoridades públicas. Alrededor de esta problemática, la Corte indicó[42]:

"En primer lugar, el artículo 58 se refiere a un daño que no es antijurídico, puesto que el mismo texto constitucional establece que el particular debe soportar la carga de ser expropiado, es decir, el daño resultado de la expropiación sí debe ser soportado por el expropiado, lo cual no significa que dicho daño no deba también ser indemnizado, por mandato expreso de la Constitución. La existencia de tal deber justifica que la indemnización en caso de expropiación no tenga siempre que ser integral –como si lo exige el artículo 90 Superior. En segundo lugar, el artículo 58 Superior regula expresamente la fijación de la indemnización en caso de expropiación para indicar que ésta no se basa exclusivamente en los intereses del afectado, es decir, en el interés privado en que la indemnización sea lo más elevada posible y comprenda todas las cargas que ha soportado, sino que ha de fundarse también en los intereses de la comunidad. La fijación de la indemnización se hará 'consultando los intereses de la comunidad y del afectado', cuando el perjuicio es resultado de una expropiación, no de un daño antijurídico previsto en el

artículo 90. En tercer lugar, tradicionalmente la indemnización en caso de expropiación no ha comprendido el daño moral, como por ejemplo el que puede resultar del especial afecto que el propietario tuviera por el bien expropiado. Ello indica que en este caso la expropiación no tiene que ser integral. En cambio, en materia de responsabilidad patrimonial del Estado por daños antijurídicos, la indemnización sí comprende el daño moral.”

(iv) La indemnización no siempre es restitutiva.

Tampoco exige el artículo 58 de la carta política que la indemnización sea pagada por la totalidad de los daños y costos que sufre el afectado a causa de la expropiación, de manera que pueda alcanzar una situación semejante a la que tenía antes del proceso, puesto que al establecer que el valor a indemnizar debe consultar los intereses de la comunidad y del particular, es posible que en ciertos casos específicos esa reparación no tenga que cumplir una tarea restitutiva, precisamente por la función social y ecológica que envuelve a la propiedad en el Estado social de derecho.

Sin embargo, esta específica situación no conduce a desconocer el carácter o la condición previa de la indemnización como tampoco la tasación justa que debe realizar en forma ponderada el juez de la expropiación, para que al menos sea compensatoria.

(v) La indemnización no tiene que ser pagada en dinero en efectivo, salvo que se trate de vivienda familiar.

El texto constitucional mencionado nada informa acerca de la forma de pago de la indemnización. No obstante, esta corporación ha expresado que “dada la exigencia de pago previo, en el evento en que no se pague en dinero en efectivo, los medios de pago que se empleen han de reunir al menos dos características fundamentales: (i) constituir medios legales de pago de obligaciones, es decir, tener poder liberatorio; y (ii) asegurar ese carácter preventivo de la indemnización, esto es, respetar el principio de pago previo que establece la Constitución”[43].

Recuerda la Corte que mediante la sentencia C-192 de mayo 6 de 1998 (M. P. José Gregorio Hernández Galindo), se declaró la exequibilidad del artículo 8° (parcial) de la Ley 258 de 1996, al determinar que la indemnización por expropiación de un inmueble de vivienda

familiar debe ser pagada “en su totalidad y en dinero, de manera previa y como requisito indispensable para que se cumpla la expropiación” y, así mismo, “habrá de fijarse fundando la respectiva decisión en la armonización entre los intereses públicos y los del propietario a quien la expropiación afecta.”

De esta manera, el valor de la indemnización y la modalidad del pago allí establecido, obedecieron a la ponderación de los intereses de la comunidad y del afectado, cumpliendo la reparación dispuesta una función restitutiva. Las características del derecho a la vivienda giraron en torno a la especial protección de la familia que consagra el artículo 42 superior.

Para la Corte el cambio constitucional de 1999 enfatiza la importancia de la indemnización en caso de expropiación, y aun cuando el legislador ostenta la libertad de determinar los instrumentos para su pago, no es menos cierto que deben respetar las condiciones del artículo 58 superior de forma que el reconocimiento sea previo y justo.

En principio, el pago de la indemnización con instrumentos distintos al dinero en efectivo, que garanticen la reparación del daño ocasionado por la expropiación y su condición previa, no se opone a la Constitución. Pero, como lo manifestó la Corte Suprema de Justicia, ha de estar representado por “títulos irrevocables, ciertos, de valor monetario fijo, líquido, comercialmente aceptables y cesibles, con un rendimiento periódico adecuado y que sirvan para indemnizar el valor del bien expropiado” [44].

Además tales instrumentos deben tener como mínimo las siguientes características: “1) No pueden transformar el pago de la indemnización previa, en un pago futuro, posterior a la trasmisión del dominio del bien expropiado; 2) deben garantizar un pago cierto de la obligación y no meramente simbólico o eventual; 3) deben constituir un medio legal de pago de obligaciones, de tal forma que realmente constituyan para el afectado una indemnización; 4) deben permitir que el valor de la indemnización por expropiación reconocido como justo, en el caso concreto, se mantenga en el tiempo, si el expropiado actúa en los negocios diligentemente; 5) deben ser libre y efectivamente negociables, a fin de garantizar que el afectado pueda convertirlos en dinero en el momento en que lo deseé, inclusive al día siguiente del traspaso del dominio del bien; 6) no pueden ser revocados

unilateralmente por la entidad que los emite”[45].

4.3. Análisis de la expresión acusada.

4.3.1. Lo pretendido por el actor se ubica en torno a la tensión que emerge entre el derecho de propiedad privada y las limitaciones impuestas por la Constitución y la ley, resultado de las doctrinas socio-jurídicas que han desplazado las tendencias individualistas del derecho ilimitado del propietario, por una visión comunitaria y solidaria a partir de las nociones “función social” y “ecológica”, como elementos aparejados a “utilidad pública”, para fijar el carácter no absoluto y la destinación especial que cumple la propiedad en la relación Estado - sociedad, sin desmedro del reconocimiento de una reparación oportuna y justa por causa de la carga exigida.

Estos propósitos, que han relativizado el dominio pleno, encuentran sustento en los artículos 1º, 2º y 58 de la carta política y en los diversos regímenes legales definitorios y reglamentarios de la expropiación, cuyo entendimiento ha sido materia de análisis jurisprudencial. En punto a esta figura jurídica, el marco descrito fija unos alcances que permiten garantizar y equilibrar derechos del particular y deberes sociales, concretando de esta manera los fines determinados por el constituyente.

4.3.2. En concreto, sostiene el accionante que la entrega de la indemnización después del registro de la sentencia y del acta resultantes de la expropiación judicial, según lo dispone el artículo 458 del Código de Procedimiento Civil, es violatoria del mandato contenido en el inciso cuarto del precepto 58 constitucional porque no garantiza una indemnización previa, lo cual ha debido ser enmendado con el Acto Legislativo 01 de 1999.

Adicionalmente, afirma que no se cumple con la finalidad reparadora al tener que esperar el particular expropiado un tiempo para recibir la indemnización, afectando de esta manera el derecho a la vivienda.

Los intervenientes, de manera unánime, consideran constitucional el segmento demandado puesto que el mandato de la carta política se enfoca a garantizar una reparación al afectado por la expropiación forzosa, pero no un término o momento de pago.

4.3.3. No obstante que los pronunciamientos de constitucionalidad precedentes han estado

dirigidos hacia diversas normas del ordenamiento jurídico, la Corte advierte que en materia de expropiación, judicial o administrativa, los principios y propósitos que la definen y estructuran allí analizados, en extenso, caben ser aplicados en el asunto que ahora se somete a estudio.

Además, la indemnización previa, como consecuencia que se desprende de ese mecanismo limitante de la propiedad privada, comporta también el mismo tratamiento interpretativo dado por la jurisprudencia constitucional aquí explicada, a pesar de que el segmento objeto de reproche suponga un entendimiento aparentemente distinto al del texto de la carta política.

Lo dicho, en cuanto que la única diferenciación refiere propiamente al trámite adelantado en uno y otro proceso, pero que no incide en lo sustancial sobre la concepción del artículo 58 de la Constitución: la disposición forzosa de un bien particular por razones de utilidad pública o de interés social, mediante la expropiación judicial con indemnización previa.

Subraya esta corporación que la norma demandada hace parte del régimen general de expropiación regulado por el Código de Procedimiento Civil, de manera que las decisiones producidas sobre esta figura jurídica en función del texto constitucional citado, son concurrentes y la involucran, adicional a que se hace necesario una interpretación sistemática y no aislada de las disposiciones que la regulan, las cuales para el presente caso conciernen a los artículos 451 a 459 del mencionado estatuto procesal.

Bajo tales parámetros, la Corte encuentra determinante la línea jurisprudencial vertida con ocasión del examen de constitucionalidad del artículo 457 del Código de Procedimiento Civil, que autoriza la entrega anticipada del bien objeto de expropiación, en tanto no solo abordó la explicación de esa medida cautelar dentro del proceso expropiatorio, sino que trascendió en la naturaleza y los fines que amparan la indemnización.

4.3.4. Así, el problema jurídico que hoy plantea el actor puede despejarse, mutatis mutandis, con lo expuesto en la sentencia C-153 de 1994, al haber estimado esta

corporación que la entrega anticipada del bien objeto de expropiación, no vulnera el precepto 58 de la carta política, puesto que lo que el precepto superior exige es la indemnización previa a la transmisión del dominio y no a la entrega física del bien, puesto que “la entrega anticipada del inmueble no es a título traslaticio de dominio sino a título de tenencia”.

En otras palabras, se expresó que “la expropiación exige la indemnización previa a la transferencia del derecho de dominio, más no la indemnización previa a la entrega de la tenencia de la cosa”, lo que indica que la exigencia de indemnización previa, resulta de la sentencia expropiatoria que dará lugar a la posterior transferencia del derecho dominio.

Para la Corte, la norma estudiada en esa oportunidad al disponer que para la entrega anticipada del bien[46], cuando así lo solicite el demandante, debe éste consignar “una suma igual al avalúo catastral vigente más un cincuenta por ciento”, permite establecer una garantía suficiente del pago de la indemnización, el cual, considerando que hoy no existe una diferencia sustancial entre el avalúo comercial y avalúo catastral, conduce a concluir que por ser antes del traspaso de dominio, constituye la condición o exigencia previa de la indemnización.

Ahora bien, ello no obsta para que entre la entrega del bien expropiado y el pago efectivo de la indemnización, transcurran circunstancias perjudiciales para el propietario, en cuyo caso el juez de la sentencia expropiatoria deberá proceder a hacer las evaluaciones y los reconocimientos pertinentes. Ello puede ocurrir, por ejemplo, cuando el bien es una vivienda familiar y al particular no le es posible remplazarla de manera inmediata, pudiendo ser entonces reparadora la indemnización[47].

Con ocasión del análisis de constitucionalidad mencionado, esta corporación ha explicado que la transferencia del dominio o propiedad de un bien expropiado solo es posible si se ha pagado previamente la indemnización, que tratándose de un inmueble requiere del registro en la oficina de instrumentos públicos del acto traslaticio, constituido por la sentencia que decreta la expropiación y el acta de entrega que contiene la parte resolutiva de aquella, para que sirva de título de dominio al demandante, en términos de los artículos 454 y 456 del Código de Procedimiento Civil.

La garantía dispuesta en el artículo 457 mencionado, constituye si no la indemnización total, la condición o exigencia previa de la indemnización, lo que a su turno demuestra el compromiso del Estado para la cancelación debida con fundamento en el principio constitucional de buena fe (artículo 83), cuando tal bien sea efectivamente trasferido.

Sin perjuicio de que pueda ocurrir la entrega anticipada mencionada, el artículo 456 ib. estipula, como mecanismo ordinario, la entrega del bien expropiado una vez se encuentre en firme el avalúo y consignado el valor de la cosa expropiada y de la indemnización dispuesta, habiéndose dictado la sentencia expropiatoria (artículo 454 ib.), procedimiento demostrativo de la condición o exigencia previa de la indemnización, cumplida con la consignación del demandante, lo cual ha de determinarse en el acta de la diligencia.

Concatenando las explicaciones normativas precedentes con el mandato del artículo 458 ib., lo cual surge del propio desarrollo procesal que entraña la expropiación, la Corte advierte que la “entrega de la indemnización” allí dispuesta, refiere a la garantía de pago o consignación que realiza el demandante, de manera que la exigencia de “previa” es o responde a ese pago, hecho efectivo a favor del expropiado una vez verificado el dominio del bien, esto es, registrada la sentencia y el acta de entrega en la respectiva oficina de instrumentos públicos.

En otros términos, el pago previo de la indemnización acaece con la consignación que realiza la entidad demandante a órdenes del juzgado, la cual ha de materializarse al momento del registro de la sentencia que decreta la expropiación y del acta de la diligencia de entrega del bien expropiado, en la correspondiente oficina de registro de instrumentos públicos. De manera que, producidos el avalúo del bien y la consignación mencionada (artículos 456 y 458 ib.), cualquier demora injustificada en la concreción del pago podrá acarrear responsabilidad disciplinaria del juez, sin perjuicio de la reparación a cargo del Estado y la repetición a que hubiere lugar (artículo 90 Const.).

Observa esta corporación que la exigencia mencionada, ataña al reconocimiento pecuniario ocurrido con anterioridad al acto traslático de dominio, en virtud de una sentencia expropiatoria. Mientras no se cumpla la tradición (artículo 673 del Código Civil), formalizada no con la simple entrega del bien, sino a través del registro, el afectado tiene garantizado el

derecho a la propiedad privada que protege la carta política.

Así, interesa determinar si el Acto Legislativo 01 de 1999, produjo algún cambio que lleva replantear la tesis jurisprudencial vertida en la sentencia C-153 de 1994. La reforma introducida al artículo 58, suprimió los dos últimos incisos del texto original, manteniendo no solo la indemnización previa, sino consolidando su exigencia constitucional y legal, al desaparecer la posibilidad de no ser determinada por decisión de los miembros del Congreso. Únicamente en caso de guerra, “la necesidad de una expropiación podrá ser decretada por el gobierno nacional sin previa indemnización” (artículo 59 ib.), lo que significa su establecimiento sin que medie sentencia judicial.

Para la Corte, pues, mantienen vigencia las reflexiones y consideraciones sentadas en dicho fallo, que declaró exequible el artículo 457 del Código de Procedimiento Civil, y de contera, aquellas desarrolladas con fundamento en ella, particularmente, en la sentencias C-1074 de 2002 y C-227 de 2011, que analizaron a profundidad la figuras de la expropiación y la indemnización previa por las vías judicial y administrativa.

4.3.5. Aborda finalmente esta corporación la problemática acerca de la vulneración del derecho a la vivienda, que presuntamente arroja el segmento normativo demandado.

Sobre el asunto, la indemnización en caso de expropiación entraña dos elementos, el primero, ya analizado, referido a la exigencia de “previa” que dispone el artículo 58 de la Constitución, en donde cabe reiterar que corresponde a la garantía de pago por consignación de parte del ente demandante, trabado el artículo 458 dentro de los medios y objetivos finales del proceso expropiatorio previsto en el estatuto procesal civil y, el segundo, atinente a la materialización de dicho pago.

Esta corporación mediante la precitada sentencia C-192 de 1998, destacó la importancia de hacer compatibles y efectivas las normas sobre la expropiación y la protección de la familia (artículo 42 superior), posición jurisprudencial reiterada y ampliada en la sentencia C-1074 de 2002, también citada previamente, en la cual se puso de presente, además, que “una indemnización que no sea compatible con principios tales como la protección del patrimonio familiar inalienable, la garantía a los derechos de los niños, de los disminuidos físicos,

sensoriales o síquicos, o de la tercera edad, o de otras personas especialmente protegidas por la Carta, sería violatoria de la Constitución”.

Con todo, el juez que decida la expropiación debe proceder al pago inmediato de la indemnización ordenada, con el fin de equilibrar la carga pública asumida por el afectado, originada en un mandato legítimo de la Constitución y la ley.

VII. CONCLUSIÓN

Con la demanda que resuelve la Corte contra un segmento del artículo 458 del Código de Procedimiento Civil, se planteó la vulneración del artículo 58 de Constitución, al establecer una indemnización posterior y no previa a raíz de la expropiación de un bien particular por vía judicial y, adicionalmente, una grave afectación del derecho a la vivienda.

Contrario a lo aducido, según jurisprudencia reiterada de esta corporación, desarrollada antes y después de expedido el Acto Legislativo 01 de 1999, y mediante la interpretación sistemática de las normas que regulan la expropiación judicial, el aparte acusado se enmarca en la disposición constitucional que exige una indemnización previa, al surgir esta condición con la sentencia expropiatoria y la garantía de pago o consignación que realiza el ente demandante, la cual se materializa una vez registrada esa providencia y el acta de entrega del bien expropiado en la oficina de registro de instrumentos públicos.

De esta manera, el particular afectado con la expropiación forzosa por motivos de utilidad pública o interés social, cuenta con el pago de la indemnización realizada por el ente demandante antes del acto traslaticio de dominio, conservando el derecho de propiedad que protege la carta política hasta tanto se cumpla la tradición, formalizada no con la simple entrega del bien, sino a través del respectivo registro, momento en cual deberá hacerse efectivo dicho pago.

Tratándose de orden de expropiación que afecte vivienda del núcleo familiar, el pago inmediato de la indemnización se acompaña con la protección al derecho de la familia, como forma de garantizar la sustitución del bien expropiado en condiciones al menos iguales a las que tenía con anterioridad a la medida impuesta y para dar cabal

cumplimiento a las reglas y lineamientos del derecho nacional y de la comunidad jurídica internacional sobre esta materia.

Para la Corte los fundamentos y las reflexiones que han sido expuestas, son suficientes para desestimar las pretensiones del accionante y, en esta medida, por no vulnerar la Constitución, será declarado exequible, de manera pura y simple, el segmento acusado “Registradas la sentencia y el acta, se entregará a los interesados su respectiva indemnización”, del artículo 458 del Código de Procedimiento Civil.

VIII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE, por el cargo analizado, el segmento acusado “Registradas la sentencia y el acta, se entregará a los interesados su respectiva indemnización”, del artículo 458 del Código de Procedimiento Civil.

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

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrada

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Magistrado

Ausente con excusa

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] C-131 de abril 1° de 1993, M. P. Alejandro Martínez Caballero, entre otras.

[2] Cfr., entre otros, auto 288 y fallo C-1052, ambos de octubre 4 de 2001, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[3] C-1052 de 2001, citado.

[4] Ver, entre otros, Auto 288 de 2001 y sentencias C-1052 de 2001 y C-568 de junio 8 de 2004, todos del M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, y C-980 de septiembre 26 de 2005, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

[5] C-1052 de 2001 y C-980 de 2005, citadas.

[6] C-1052 de 2001, citada.

[7] Reiterada recientemente mediante sentencia C-533 de julio 11 de 2012, M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

[8] “Corte Constitucional, sentencia C-012 de 2010.”

[9] “Corte Constitucional, sentencia C-814 de 2009.”

[10] “Corte Constitucional, sentencia C-480 de 2003.”

[11] Cfr. C-006 de enero 18 de 1993, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-389 de septiembre 1° de 1994, M. P. Antonio Barrera Carbonell; C-275 de junio 20 de 1996, M. P. José Gregorio Hernández Galindo; C-491 de junio 26 de 2002, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-1074 de diciembre 4 de 2002, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-870 de septiembre 30 de 2003, M. P. Jaime Araujo Rentería; C-476 de junio 13 de 2007, M. P. Álvaro Tafur Galvis; C-227 de marzo 30 de 2011, M. P. Juan Carlos Henao Pérez, entre otras.

[12] Cfr. C-870 de 2003, citada.

[13] Cfr. C-389 de 1994. Obra "Soberanía y Libertad, Editorial TOR, Buenos Aires, 1943, p. 97."

[14] Cfr. C-491 de 2002 y C-870 de 2003 citadas.

[15] "A este respecto, la Corte Constitucional dijo que '...el concepto romano de propiedad concebido bajo una estructura sagrada, absoluta e inviolable, fue dejado a un lado en la época feudal en razón a la restricción del comercio, para ser retomado nuevamente en la Revolución Francesa, época en la cual se instauró como garantía y resistencia a la opresión y a los privilegios. De esta forma el derecho a la propiedad, aseguró a cada hombre un espacio exclusivo e imperturbable en el que no existía injerencia alguna sobre sus bienes, y que garantizaba un poder irrestricto y autónomo sobre sus posesiones de manera tal que se constituyeran en la base de su libre iniciativa como ciudadano y de su paulatino desarrollo económico.' A lo cual agregó: 'Esta noción del derecho a la propiedad, denominada por algunos tratadistas como absoluta, también tuvo relevancia en nuestro ordenamiento jurídico y constitucional. Situación que se traduce en el artículo 669 y siguientes del Código Civil que consagran el derecho de dominio como un derecho real que permite a su titular gozar y disponer arbitrariamente de la cosa, siempre y cuando no fuera ello contrario a la ley o contrario a un derecho ajeno.' Y después dijo: 'La concepción clásica de la propiedad que reinó en nuestro país durante algún tiempo, fue cediendo a las exigencias de justicia y de desarrollo económico y social en otros espacios jurídicos y constitucionales, que determinaron un nuevo rumbo y fueron incluyendo nuevos elementos al derecho a la propiedad, necesarios para ponderar su ejercicio frente a situaciones o 'motivos de utilidad pública', (artículos 31 y 32 de la Constitución de 1886), o circunstancias en las que el interés privado tuviera que ceder al interés público o social. Estas nuevas concepciones, posteriormente fueron reforzadas en la reforma constitucional de 1.936 con la introducción del concepto explícito de 'función social' de la propiedad.' (Sentencia T-427 de 1998. M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero)"

[16]"La Constitución de 1886 reconocía que 'el interés privado deberá ceder al interés público o social'. No obstante, no fue hasta 1936 que el Estado colombiano incluyó una norma constitucional expresa en la que confirió a la propiedad privada la función social que

hoy ostenta."

[17] "Confróntese también la Sentencia C-006 de 1993 (M.P: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz) en la que la Corte Constitucional analizó la exequibilidad de algunas normas de la Ley 57 de 1987. La ley facultó al Presidente de la República para regular las condiciones extintivas de derechos que hubieran sido constituidos por particulares sobre yacimientos, depósitos minerales y minas. En la providencia la Corte analizó la dimensión social del derecho a la propiedad privada y estudió la evolución de dicha dinámica en el derecho colombiano."

[18] "Sentencia C-275 de 1996. M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo."

[19] El artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 1999, suprimió los dos últimos incisos de la norma constitucional que indicaban: "Con todo el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar al pago de indemnización, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara. // Las razones de equidad, así como los motivos de utilidad pública o de interés social, invocados por el legislador no serán controvertibles judicialmente."

[20] C-006 de 1993 citada.

[21] Sala Plena. Sentencia de diciembre 11 de 1964. M. P. Julián Uribe Cadavid. Cfr. C-153 de marzo 24 de 1994, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

[22] C-153 de 1994, C-428 de 1994, C-1074 de 2002 citadas, T-582 de julio 19 de 2012, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva, entre otras.

[23] "Sentencia C-153 de 1994."

[24] "Sentencia C-059/01 (M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez)."

[25] Cfr. T-582 de 2012, citada.

[26] La Ley 1564 de 2012, "Por la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones", cuya mayoría de normas empezarán a regir gradualmente a partir de enero 1º de 2014, contempla en el artículo 399 el proceso de expropiación..

[27] Ibidem.

[28] Cfr. C-1074 de 2002, C-476 de 2007 y C-227 de 2011 citadas.

[29] Cfr. C-1074 de 2002, citada.

[31] Sala Plena, sentencia de diciembre 11 de 1964 citada.

[32] Tal mandato constituye una asimilación del derecho alemán. En la sentencia C-153 de 1994 se destacó que “El artículo 14 de la Ley Fundamental Alemana dice: ‘(1) La propiedad y el derecho de herencia están garantizados. Su naturaleza y sus límites serán determinados por las leyes. (2) La propiedad obliga. Su uso debe servir asimismo al bienestar general. (3) La expropiación sólo es lícita por causas de interés general. Podrá ser efectuada únicamente por ley o en virtud de una ley que establezca el modo y el monto de la indemnización. La indemnización se fijará considerando en forma equitativa los intereses de la comunidad y los de los afectados. En caso de discrepancia sobre el monto de la indemnización quedará abierta la vía judicial ante los tribunales ordinarios.’” (subrayas fuera del texto)

[33] En la sentencia C-1074 de 2002, la Corte efectuó un amplio estudio y cotejo del tema en el derecho internacional. En particular, el Pacto de San José de Costa Rica, relativo a los derechos económicos y sociales, por virtud de lo dispuesto en el artículo 94 de la Constitución de 1991, forma parte del llamado “bloque de constitucionalidad”. Cfr. C-153 de 1994 citada y C-374 de agosto 13 de 1997, M. P José Gregorio Hernández Galindo. En este último fallo, la Corte al examinar la constitucionalidad de las normas que regulaban la extinción de dominio de bienes adquiridos de manera ilícita, distinguió entre la figura consagrada en el artículo 34 constitucional y la expropiación regulada por el artículo 58.

[34] Cfr. 1074 de 2002, citada.

[35] Sección Primera, sentencia de mayo 14 de 2009. Radicación 2005-03509-01.

[36] Cfr. C-179 de abril 13 de 1994, M. P. Carlos Gaviria Díaz. La Corte examinó, entre otras cosas, la constitucionalidad de la regulación de la expropiación y de la ocupación en caso de guerra en la Ley Estatutaria de Estados de Excepción.

[37] Cfr. C-1074 de 2002, citada.

[38] Cfr. C-358 de agosto 14 de 1996, Ms. Ps. Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo. Con anterioridad a esta reforma constitucional de 1999, se permitía la expropiación sin indemnización “por razones de equidad”, siempre que el legislador lo autorizara, mediante una ley aprobada con “el voto favorable de la mayoría absoluta de una y otra cámara”.

[39] Cfr. C-153 de 1994, citada.

[40] Cfr. C-358 de 1996, citada.

[41] Ver además C-1074 de 2002 citada. En esa oportunidad la corporación agregó: “En la sentencia C-153 de 1994, la Corte entendió que la naturaleza reparatoria de la indemnización en caso de expropiación era sinónimo de indemnización ‘plena’. También señaló que dada esa naturaleza reparatoria, quedaba excluida la posibilidad de una indemnización meramente compensatoria, término que interpretó de la siguiente manera: ‘Así las cosas, la indemnización no es compensatoria, esto es, ella no es un presupuesto o una condición de la indemnización que genera una compensación a cargo del Estado y a favor del expropiado, por el enriquecimiento patrimonial del primero. Si así fuera, la indemnización se fijaría con base en el valor objetivo del bien y no, como ordena la Constitución -inciso 4º del art. 58-,’ consultando los intereses de la comunidad y del afectado’. De aceptarse la tesis del carácter compensatorio de la indemnización se tendría que concluir que la expropiación es una simple conversión de valores: los bienes expropiados se reemplazan por su equivalente en dinero y no comprendería por tanto los daños que sean consecuencia directa e inmediata de la expropiación. La indemnización en tal caso no sería entonces justa, como lo ordena el artículo 21 numeral segundo del Pacto de San José’.”

[42] C-1074 de 2002 citada.

[43] C-1074 de 2002, citada.

[44] Sentencia de diciembre 11 de 1964, citada previamente.

[45] Cfr. C-1074 de 2002, C-476 de 2007, C-227 de 2011, citadas.

[46] A partir de los enunciados expuestos en la sentencia C-153 de 1994, esta corporación

en la C-1074 de 2002, indicó: "... la medida cautelar de la entrega anticipada, no opera de manera automática, pues el juez examinará en cada caso la solicitud que haga la entidad y los intereses del afectado, para determinar si es necesario decretarla o no, así como su posible impacto respecto de los derechos del afectado".

[47] Cfr. C-1074 de 2002, citada.