

Sentencia No. C-370/94

EXPROPIACION POR VIA ADMINISTRATIVA-Motivos/EXPROPIACION-Límites al control judicial

En nuestro régimen constitucional, la causa expropiandi por la vía administrativa, no sólo debe estar integrada por los motivos de utilidad pública o de interés social, sino, además, por la determinación legal de los casos en que ella podrá proceder, como ocurre en este decreto. Esta Corporación encuentra que la Constitución Nacional de 1991, establece un límite especial al contenido de la función de control judicial sobre los actos administrativos correspondientes, ya que en la controversia que se suscite no se puede plantear discusión sobre los motivos invocados por el legislador en la disposición que haga la declaración de interés público o de utilidad social, los cuales no podrán ser objeto de la controversia contencioso administrativa que se puede plantear por el afectado; empero, esto no impide el conocimiento que de ellos haga esta Corporación por vía del control abstracto de constitucionalidad, sea por vía de la acción ciudadana, del control previo de las objeciones presidenciales, o, como en este caso, por vía del control automático de los decretos de emergencia. Entiende la Corte que la limitación impuesta al juez contencioso y al titular del derecho de dominio o de los derechos reales objeto de la expropiación, no se extiende ni al contenido del acto administrativo por razones de legalidad y constitucionalidad, ni al contenido de este juicio de constitucionalidad que debe cumplir la Corte en abstracto.

EXPROPIACION POR VIA ADMINISTRATIVA-Efectividad

Se estableció en la nueva Constitución de 1991, un nuevo mecanismo desconocido en nuestro régimen que, según lo advierte el propio Constituyente, permitirá agilizar y hacer más efectivo el trámite de expropiación, en busca de la realización del compromiso social admitido por la Carta Política, dando la posibilidad de que ésta se adelante por vía administrativa, previa la definición legal de los casos en los que procede y con la definición del procedimiento administrativo que corresponda, bajo las reglas constitucionales del debido proceso y del derecho de defensa. En verdad, la figura de la expropiación por vía administrativa no está prevista para facilitar el desconocimiento arbitrario de la garantía constitucional del derecho a la propiedad privada y a los demás derechos adquiridos con justo título, pues el Constituyente pretende únicamente que, por vía administrativa, se

adelante una expropiación que, mediante un trámite jurídico, público y breve, previa la indemnización económica, responda a motivos de interés social y de utilidad pública.

#### EXPROPIACION POR VIA ADMINISTRATIVA-Emergencia por desbordamiento

La Corte encuentra que los motivos establecidos para determinar la expropiación encuentran pleno fundamento constitucional; además, se trata de una declaración de utilidad pública y de interés social que se apoya en los principios constitucionales del Estado Social de Derecho, en los de la solidaridad de las personas que integran la república y en la prevalencia del interés general. Estas medidas también son desarrollo de los fines esenciales del Estado como los de servir a la comunidad y los de asegurar la vigencia de un orden social justo, puesto que mediante la adquisición de los bienes señalados, se pretende lograr a la mayor brevedad la atención de las personas afectadas por la calamidad, para que ellas puedan continuar “el desarrollo de sus vidas en condiciones adecuadas y permitir la reconstrucción y rehabilitación económica y social de la zona afectada”.

#### EXPROPIACION POR VIA ADMINISTRATIVA-Competencia para fijar procedimiento

Tampoco resulta extraño al régimen constitucional colombiano que sea el ejecutivo nacional y en desarrollo de la institución de la emergencia, el que actúe como legislador de excepción, y establezca el régimen que corresponda para señalar el procedimiento de la expropiación por vía administrativa aplicable a los casos en que ella debe adelantarse; precisamente estos regímenes constitucionales están previstos para asegurar al ejecutivo atribuciones precisas, que le permiten dictar decretos con fuerza de ley para atender con sus previsiones a la solución de la situación que genera la emergencia y nada se opone a que dentro de los restantes límites constitucionales así lo decrete. Desde luego, no es recomendable que proliferen disposiciones ad hoc para situaciones y asuntos tan delicados; empero, la Constitución Nacional no repudia ni sanciona dicha competencia y ni siquiera permite afirmar que exista un límite implícito que impida que durante el régimen de Emergencia, así lo disponga el Gobierno Nacional sometido a los requisitos constitucionales sustanciales.

#### NOTIFICACION PERSONAL/NOTIFICACION POR EDICTO

No basta pues la simple afirmación de la imposibilidad de la notificación personal para poder pasar a otra modalidad como la del edicto; es necesario que quede bien acreditada dicha

situación con las correspondientes pruebas que deben hacer parte de las actuaciones. Con ello se asegura que se dé cabal cumplimiento al derecho de defensa y al debido proceso de carácter constitucional.

CORPOPAECES/EXPROPIACION-Competencia para adquirir inmuebles

Las expresiones “y a las demás entidades públicas a las cuales corresponde desarrollar proyectos en las zonas de desastre, riesgo e influencia”, no determinan con precisión la competencia para adquirir los inmuebles que se necesiten para el cumplimiento de los fines establecidos por vía de negociación directa o expropiación por vía administrativa. Esta indeterminación de la competencia, elemento jurídico esencial para la existencia del acto administrativo, lleva a la Corte a declarar la inexequibilidad del segmento.

REF.: EXPEDIENTE No. RE-060

Revisión Constitucional del Decreto No. 1185 de junio 10 de 1994 “Por el cual se dictan normas sobre expropiación por vía administrativa y se adoptan otras medidas”.

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORÓN DÍAZ

Santafé de Bogotá, D.C., agosto veinticinco (25) de mil novecientos noventa y cuatro (1994)

## I. ANTECEDENTES

El día 14 de junio de 1994, la Secretaría General de la Presidencia de la República envió a esta Corporación copia auténtica del texto del Decreto 1185 de junio de 10 de 1994, “Por el cual se dictan normas sobre expropiación por vía administrativa y se adoptan otras medidas”, para efectos del control de constitucionalidad que corresponde a la Corte.

El día 16 de junio de 1994 se verificó el correspondiente reparto del asunto y posteriormente, mediante auto de 22 de junio de 1994, el Magistrado Sustanciador ordenó la fijación en lista y el traslado del expediente al señor Procurador General de la Nación para efectos de recibir el concepto fiscal; igualmente se ordenó comunicar al señor Presidente de la República la iniciación de este proceso para que si lo estimase conveniente rindiese por escrito las

razones que justifican la constitucionalidad de la norma en examen.

Una vez cumplidos todos los trámites indicados para esta clase de actuaciones procesales de control de constitucionalidad, procede la Corte a pronunciar su decisión de mérito.

## II. EL TEXTO DEL DECRETO

El texto del ordenamiento enviado para el control constitucional es el que aparece a continuación:

DECRETO No. 1185 de

JUNIO 10 DE 1994

Por el cual se dictan normas sobre expropiación por vía administrativa y se adoptan otras medidas

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política y en desarrollo de lo dispuesto por el Decreto 1178 del 9 de junio de 1994, y

CONSIDERANDO

Que por Decreto No. 1178 del presente año se declaró el Estado de Emergencia con el fin de conjurar la grave situación de calamidad pública ocurrida en varios municipios de los Departamentos del Huila y Cauca.

Que a raíz de la calamidad pública presentada, los habitantes de las zonas afectadas se han visto obligados a desplazarse a otros lugares, en condiciones que afectan gravemente sus derechos fundamentales; así mismo la infraestructura vial y urbana ha resultado gravemente deteriorada, dificultando la atención de las necesidades básicas de los habitantes de dicha zona, razón por la cual resulta necesario expedir disposiciones encaminadas a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Que es necesario disponer de mecanismos que permitan lograr a la mayor brevedad la atención de las personas afectadas por el sismo del 6 de junio, para que ellas puedan

nuevamente desarrollar sus vidas en condiciones adecuadas y permitir la reconstrucción y rehabilitación económica y social de la zona afectada.

Que para tal efecto, es indispensable adoptar un régimen especial de negociación directa y de expropiación que le permita a la Corporación para la Reconstrucción de la Cuenca del Río Páez y a las entidades públicas encargadas de adelantar proyectos de reconstrucción y rehabilitación de las zonas, adquirir rápidamente los bienes necesarios para el cumplimiento de esta finalidad.

Que igualmente es necesario prever la posibilidad de expropiar terrenos con el fin de compensar a las comunidades indígenas las áreas de los territorios indígenas que no pueden ser explotadas o habitadas por ser zonas de riesgo.

Que para lograr determinar las víctimas de la calamidad pública a que se refiere el Decreto 1178 de 1994 y prestarles la atención que requieren es indispensable que las autoridades públicas puedan disponer de la información estadística que posee el Departamento Administrativo Nacional de estadística.

DECRETA:

ARTICULO 1o. Declárase de utilidad pública e interés social para efectos de decretar la expropiación por vía administrativa con indemnización previa, la adquisición del derecho de dominio y de los demás derechos reales indispensables para la ejecución de los planes específicos encaminados a solucionar la calamidad pública ocurrida en varios municipios de los Departamentos de Huila y Cauca.

La expropiación a que se refiere el inciso anterior, estará dirigida al cumplimiento de los siguientes fines:

1. La construcción, reconstrucción y desarrollo de núcleos urbanos, en las áreas de desastre y de riesgo, o en otras zonas afectadas, así como la prevención del asentamiento en lugares que presenten grave riesgo.
2. La creación de la infraestructura urbana y rural adecuadas para albergar y dotar de vivienda y de servicios a la población afectada, en las áreas de desastre, riesgo y de influencia.

3. La entrega de terrenos a las comunidades indígenas para su explotación, con el fin de compensar las áreas de los territorios indígenas que no puedan ser habitadas o explotadas por presentar grave riesgo.

PARAGRAFO: Para los efectos de lo dispuesto en el presente artículo, son áreas de desastre, de riesgo y de influencia, las siguientes:

Son áreas de desastre aquellas cuyos ocupantes o inmuebles hayan sufrido daños directos por razón de la calamidad pública a que se refiere el Decreto 1178 de 1994.

Las áreas de riesgo incluyen las de desastre y aquellas otras que, por su proximidad a esta zona podrían sufrir efectos similares.

Las áreas de influencia son aquellas a las cuales se extienden las consecuencias sociales y económicas del desastre, en especial por el desplazamiento hacia esta zona de las personas que habitaban los municipios comprendidos por las áreas de desastre y de riesgo.

ARTICULO 2o. Facúltase a la Corporación para la Reconstrucción de la Cuenca del Río Páez y a las demás entidades públicas a las cuales corresponde desarrollar proyectos en las zonas de desastre, riesgo e influencia, para adquirir, por motivos de utilidad pública e interés social, mediante negociación directa o expropiación por vía administrativa, previa indemnización, los inmuebles que se requieran para el cumplimiento de los fines a que se refiere el presente decreto.

ARTICULO 3o. NEGOCIACION DIRECTA. Previa a la declaratoria de expropiación, deberá surtirse una etapa de negociación directa, en la cual se aplicará el siguiente procedimiento:

1. El representante legal de la Corporación ordenará la compra de los bienes, previa solicitud de avalúo al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, el cual servirá para determinar el precio máximo de adquisición. En caso que dicho Instituto no practique el avalúo dentro de los diez días calendario siguientes a la solicitud, el precio máximo de adquisición será el determinado mediante avalúo efectuado por la respectiva entidad. El precio máximo no tendrá que ser revelado al particular durante el proceso de negociación directa. El avalúo sólo será revisado a solicitud de la respectiva entidad pública.

2. El representante legal de la entidad formulará oferta de compra por escrito a los titulares

de los bienes o derechos que fueren necesarios.

Si dentro de los tres días calendario siguientes no se pudiere comunicar personalmente la oferta, se entregará a cualquier persona que se encontrare en el predio y se oficiará a la alcaldía del lugar de ubicación del inmueble, mediante telegrama que contenga los elementos sustanciales de la propuesta, para que se fije al día siguiente a su recepción y por un lapso de dos días hábiles, en lugar visible al público. Vencido dicho término la oferta surtirá efectos respecto del propietario y de los demás titulares de derechos constituidos sobre el inmueble.

La oferta de compra será inscrita en la oficina de registro de instrumentos públicos correspondiente al día siguiente a su comunicación. Los inmuebles y derechos así afectados quedarán fuera del comercio a partir de la inscripción.

3. El término para aceptar o rechazar la oferta será de cinco días calendario contados a partir de su comunicación personal o de la desfijación del aviso en la alcaldía. Si se aceptare, deberá suscribirse el contrato de compraventa dentro de los diez días calendario siguientes e inscribirse la escritura en la oficina de registro de instrumentos públicos respectiva. Dicho lapso podrá ser prorrogado por justa causa y por un término de cinco días por la entidad pública que adelanta el proceso.

En el correspondiente contrato de compraventa se fijarán las fechas para la entrega real y material del inmueble y para el pago del precio.

Se entenderá que el propietario renuncia a la negociación y rechaza la oferta de compra, cuando no hubiere acuerdo sobre el precio y la forma de pago, o el titular de los derechos incumpla los plazos previstos para decidir sobre la oferta o suscribir la escritura de compraventa.

PARAGRAFO 1o. Los actos administrativos a que se refiere este artículo no son susceptibles de recurso alguno.

PARAGRAFO 2o. En los eventos en que el propietario del bien o el titular del derecho real sea un incapaz o dicho bien forme parte de una sucesión se aplicará el artículo 16 de la ley 9o. de 1989.

ARTICULO 4o. EXPROPIACION POR VIA ADMINISTRATIVA. Agotada la etapa de negociación directa el representante de la entidad mediante resolución motivada, podrá decretar la expropiación del inmueble y demás derechos constituídos sobre el mismo, la que se notificará personalmente dentro de los tres días calendario siguientes o en caso de no ser posible, por edicto fijado durante dos días hábiles en la Alcaldía del lugar, previa solicitud efectuada por el representante de la entidad.

La resolución que decreta la expropiación deberá determinar el valor de la indemnización, de acuerdo con el avalúo que efectúe el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o la respectiva entidad, de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo anterior, así como su forma de pago, en los términos previstos por el artículo 29 de la ley 9a. de 1989; adicionalmente ordenará cancelar los gravámenes, embargos e inscripciones que recaigan sobre el bien.

Contra dicha resolución sólo procede el recurso de reposición, el cual podrá ser interpuesto por el propietario del bien expropiado y/o por los titulares de los derechos reales sobre el inmueble, dentro de los tres días hábiles siguientes a la notificación. Dicho recurso podrá referirse al monto de la indemnización. La presentación del recurso no suspenderá los efectos de la resolución de expropiación.

Transcurridos quince días hábiles sin que la autoridad administrativa correspondiente hubiere expedido la resolución por la cual se resuelve el recurso de reposición, éste se entenderá negado, quedando en firme el acto recurrido.

Una vez notificada la resolución que decreta la expropiación se procederá a la entrega del bien a la entidad expropiante. En el acta de la diligencia se insertará el texto de la resolución. Dicha acta, junto con la resolución se inscribirá en la oficina de registro correspondiente.

La Resolución que decreta la expropiación podrá ser objeto de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante el tribunal contencioso administrativo con jurisdicción en el lugar de ubicación del inmueble, con sujeción a lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo.

ARTICULO 5o. Las entidades públicas que hayan adelantado los respectivos trámites de negociación directa o de expropiación deberán destinar a los fines señalados en el presente

decreto todos los inmuebles adquiridos, en el término de un año contado a partir de la fecha de entrega de los mismos.

ARTICULO 6o. Con el exclusivo propósito de determinar las víctimas de la calamidad pública a que se refiere el Decreto 1178 de 1994, de tomar medidas para satisfacer sus derechos fundamentales y lograr la reconstrucción y rehabilitación de la zona afectada, el D.A.N.E. deberá suministrar al Ministerio de gobierno y a la Corporación para la Reconstrucción de la cuenca del Río Páez y Zonas aledañas -CORPOPAECES-, cuando éstas entidades lo soliciten, la información de carácter reservado que el D.A.N.E. haya recaudado a través de las encuestas y censos realizados en la región.

La información que en desarrollo de este artículo entregue el D.A.N.E. deberá conservarse bajo reserva por las entidades que la reciben, salvo en los casos en que sea estrictamente necesario revelarla para lograr los propósitos previstos por el inciso anterior.

ARTICULO 7o. En lo no previsto en las disposiciones que se dicten en desarrollo del decreto 1178 de 1994, se aplicarán a la situación a que se refiere dicho decreto las normas consagradas para las situaciones de desastre por el Decreto 919 de 1989, y en particular los artículos 30 y siguientes de este último Decreto.

ARTICULO 8o. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Dado en Santafé de Bogotá, D.C.

10 de junio de 1994

(siguen firmas)

III. INTERVENCION OFICIAL

Dentro del término legal, y de conformidad con lo establecido en el artículo 11 del Decreto 2067 de 1991, el Ministro de Gobierno, mediante escrito presentado ante esta Corporación el día 8 de julio de 1994, expuso las razones que justifican la constitucionalidad del Decreto 1185 de 1994, sometido al procedimiento judicial de revisión. Sus consideraciones se

resumen así:

- De acuerdo con el Decreto 1178 de junio 9 de 1994, el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia por razón de grave calamidad pública, por el sismo registrado en el municipio de Toribío en el Departamento del Cauca, y que ocasionó desbordamientos de los ríos y avalanchas que afectaron en forma grave a los municipios de los departamentos del Cauca y del Huila.
- Manifiesta que, en desarrollo del Estado de Emergencia por calamidad pública, declarado en el mencionado Decreto, se expidieron varios decretos, entre ellos el que es objeto de control en esta oportunidad, 1185 de junio 10 de 1994, “que desarrolla el inciso 4o. del artículo 58 de la Constitución Política, estableciendo reglas en materia de expropiación por vía administrativa que le permitan a la entidad encargada de la rehabilitación y reconstrucción de la zona atender y solucionar los efectos de la calamidad pública que se presentó”.
- Advierte que el Decreto objeto de este procedimiento, establece una etapa previa de negociación directa para adquirir el predio, y que sólo agotada ésta, se podrá proceder a decretar la expropiación; además, contra la resolución que decrete la expropiación, el interesado podrá interponer el recurso de reposición, para controvertir los diferentes aspectos de la decisión, “incluyendo el valor de la indemnización, con lo cual se garantiza la protección de su derecho”. Igualmente, el acto de expropiación podrá ser demandado ante la jurisdicción de lo contencioso Administrativo, de conformidad con lo establecido en la Constitución.
- Considera que el decreto cumple con los requisitos formales exigidos en la Constitución, pues en primer lugar se dictó bajo la vigencia del estado de emergencia, y además se firmó por todos los Ministros, dentro de los términos constitucionales.
- En cuanto a los requisitos materiales o de contenido, el decreto 1185 también se ajusta a la Carta Política, pues la adquisición de los bienes por vía de expropiación recaerá sobre aquellos necesarios para la ejecución de los planes indispensables para solucionar la calamidad; además, se pretende la construcción, reconstrucción y desarrollo en áreas de desastre y riesgo, así como la prevención de asentamientos humanos en lugares que presenten grave riesgo, así como la creación de la infraestructura necesaria para albergar y

dotar de vivienda a la población afectada, y la entrega de los terrenos a los indígenas para su explotación, con el fin de compensar las áreas de territorios que en la actualidad no pueden ser habitadas.

Considera que la expropiación por vía administrativa es un mecanismo ágil y eficaz establecido en la Carta Política de 1991, que permite la disposición de bienes para solucionar la crisis social y económica causada por la calamidad. Indica que el decreto bajo examen prevé la posibilidad de que el Gobierno y la Corporación para la Reconstrucción de la cuenca del Río Páez, soliciten la información reservada que posea el DANE, sólo con el objeto de determinar las víctimas de la calamidad y tomar así las medidas necesarias para satisfacer sus derechos fundamentales y lograr la reconstrucción de la zona.

#### IV. MINISTERIO PUBLICO

El señor Procurador General de la Nación rindió en término el concepto de su competencia, y solicita se declare EXEQUIBLE el Decreto Legislativo 1185 de 1994, previas las consideraciones que se resumen enseguida.

- Encuentra el señor Procurador, que el decreto objeto de examen en esta oportunidad, lleva la firma del Presidente de la República y de todos sus Ministros, que fue expedido con invocación del Decreto 1178 de 1994, que declaró el Estado de Emergencia a partir de su vigencia y que señala con precisión el término de su vigencia que es de quince días; en consecuencia, en su opinión, la expedición del Decreto 1185 de 1994, se ajusta a las exigencias del artículo 215 de la Constitución Política, y debe ser declarado exequible.

- Considera el señor Procurador, como hecho notorio, el sismo acaecido el día 6 de junio de 1994, el cual causó, además, desbordamiento de ríos y avalanchas, la destrucción de viviendas, de edificios, vías y de obras públicas, constituyendo una calamidad pública, con pérdidas humanas y materiales que afectan necesariamente el desarrollo de la actividad económica y social de la zona, lo que pudiera tomarse desde el punto de vista de conexidad como causa mediata para la declaratoria del Estado de Emergencia, sumando a ella la circunstancia expuesta por el ejecutivo en el Decreto 1185, así:

“Que a raíz de la calamidad pública presentada los habitantes de la zonas afectadas se han visto obligados a desplazarse a otros lugares, en condiciones que afectan gravemente sus

derechos fundamentales; así mismo la infraestructura rural y urbana ha resultado gravemente deteriorada, dificultando la atención de las necesidades básicas de los habitantes de dicha zona, razón por la cual resulta necesario expedir disposiciones encaminadas a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos”.

Indica el señor Procurador que las disposiciones contenidas en el decreto 1185 de 1994, tienen un carácter fundamentalmente patrimonial, que pretenden la garantía de la prevalencia del interés público sobre el interés privado.

- Señala que el conjunto normativo de excepción que se examina, prevé una actuación administrativa fusionada como proceso integrado por dos instancias, una de las cuales se desarrolla previamente, mediante negociación directa del inmueble a adquirir, y otra que se materializa con la expropiación; así considera que esta distribución garantiza durante toda la actuación, los derechos de defensa y de contradicción de los titulares de derechos que pudieran verse afectados.

- Indica el señor Procurador que el acto de negociación directa, es una manifestación unilateral de la administración enderezada a impulsar la relación contractual, la cual no crea situaciones jurídicas concretas, ni extingue derechos particulares. Pretende este acto la satisfacción del interés público en una coyuntura de excepción, producto de la calamidad pública, dando efectividad a la actuación, a través de la colocación de los inmuebles y derechos pretendidos fuera del comercio con el registro de la oferta en la oficina correspondiente. Además, “el conocimiento real o presunto por parte del afectado, en la medida en que no crea situaciones definitivas, no le cierra la posibilidad de manifestar su conformidad o inconformidad con la oferta”.

También señala que, en el evento de no aceptarse la negociación directa, se abre paso al adelantamiento de la expropiación por vía administrativa, a través de la resolución que profiere el representante legal de la entidad autorizada para el efecto. Así, dicha resolución, se notificará personalmente, y contra ella procede el recurso de reposición, y las acciones administrativas ante el Tribunal de esa jurisdicción, permitiendo así la oportunidad de debate y controversia, atendiendo así el mandato constitucional, en especial el inciso 4o. del artículo 58.

- Advierte finalmente el Procurador, que los artículos 6o. y 7o. del Decreto 1185, brindan

los instrumentos que permiten un manejo estadístico, y de planeación de las medidas en las zonas de desastre, mediante la adecuada utilización del expediente excepcional de expropiación por vía administrativa, que consagra el decreto para la reconstrucción de éstas.

## V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### a. La Competencia

Como el Decreto 1185 de junio 10 de 1994 fue dictado por el Gobierno Nacional, con base en las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para efectuar la revisión automática y forzosa de su constitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 numeral 7 de la Carta Política, y por el artículo 36 del Decreto 2067 de 1991.

### b. Los Requisitos Formales

En primer término se observa que el Decreto 1185 del 10 de junio de 1994, cumple las exigencias formales establecidas en la Constitución Nacional, toda vez que ésta firmado por el Presidente de la República y por todos sus Ministros, y se dicta dentro del término de los quince días calendario de vigencia del Estado de Emergencia declarado por razón de grave calamidad pública, fijado por el Decreto 1178 de junio 9 de 1994, por medio del cual el Gobierno Nacional declara la perturbación.

### c. La Conexidad con la Declaración de Estado de Emergencia

Sobre este aspecto, siguiendo la evolución de la jurisprudencia nacional, que encuentra su fuente en las labores de la H. Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional tiene definido que los decretos expedidos en ejercicio de las facultades que concede el artículo 215 al Gobierno Nacional para situaciones de emergencia económica, social, de calamidad pública o por razones ecológicas, no sólo deben atender los requisitos formales que exigen las prescripciones constitucionales y a sus precisos límites materiales y de contenido, sino que sus disposiciones deben guardar relación directa y específica de conexidad, con los motivos que sirvieron para declarar el Estado de Emergencia, y en dicha medida acreditar que están

destinados exclusivamente a conjurar la situación de crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Se trata de una exigencia apenas necesaria para la salvaguardia de las cláusulas del estado de derecho, y para conservar la plena vigencia de la Constitución, como estatuto jurídico de los poderes públicos y como norma superior con pleno vigor aun en estados de emergencia; la Corte está habilitada en este punto para examinar el contenido de la medida adoptada y para efectuar el correspondiente contraste entre el contenido del decreto que ordena la situación jurídica de emergencia, y las medidas expedidas en el decreto que desarrolla las atribuciones que se desprenden de la declaratoria, teniendo en cuenta las causas invocadas por el Presidente de la República y por sus ministros y los límites de la institución jurídica de excepción, lo mismo que las restantes partes de la Carta Fundamental, en toda su extensión. Por tanto, este examen debe ser integral y definitivo y no puede limitarse a uno u otro aspecto de la Constitución ya que, además, el fallo que se emite es definitivo y general.

Así las cosas, el Decreto 1178 de junio 9 de 1994, mediante el cual el Gobierno Nacional, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Nacional, decretó el Estado de Emergencia por el término de quince (15) días calendario, contados a partir de la fecha de su expedición, se fundamenta en la necesidad de conjurar la grave calamidad pública, creada con ocasión del sismo registrado el día 6 de junio de 1994, que tuvo epicentro en cercanías del Municipio de Toribío en el Departamento del Cauca, y que afectó varios municipios de los departamentos del Cauca y del Huila; además, dicha disposición fue declarada exequible por esta Corporación en los siguientes términos:

### “3.2 Las Motivaciones del Ejecutivo

“Según el Gobierno, debido a la gravedad de la situación, el Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres resultó insuficiente para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos. En tales circunstancias, y careciendo de facultades ordinarias que le permitieran conjurar eficazmente la crisis, era necesario recurrir al Estado de Emergencia en estos dos departamentos, a fin de establecer un organismo con facultades adecuadas para hacer frente a la crisis y coordinar los esfuerzos públicos y privados en dicho sentido. Además, tal declaratoria era indispensable para establecer disposiciones, particularmente en materia

presupuestal, crediticia, fiscal, expropiación y dotación de vivienda, con el fin de atender las necesidades básicas de las personas afectadas y lograr la reconstrucción y rehabilitación de la zona.

“.....

“Finalmente, también considera la Corte que la gravedad del hecho efectivamente desbordó la capacidad ordinaria del Estado para enfrentar los desastres naturales. En efecto, si bien Colombia cuenta con una legislación prolija y sofisticada en materia de prevención y atención de desastres, lo cierto es que las entidades que esta normatividad prevé -en particular aquellas que integran el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres regulado por la Ley 46 de 1988 y el Decreto Ley 919 de 1989- no tuvieron la capacidad de responder a la crisis, como lo reconocen los propios informes de la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y de la Gobernación del Cauca. Varios elementos parecen explicar esa incapacidad. De un lado, la propia magnitud del desastre. De otro lado, la complejidad misma de la zona, no sólo por sus dificultades geográficas sino también por la extensa dimensión del área afectada y la destrucción de las vías. En tercer término, la presencia de una población mayoritariamente indígena que obligaba a la adopción de acciones excepcionales que no eran posibles por medio del sistema ordinario, teniendo en cuenta el tratamiento especial que requieren dichas comunidades. Finalmente, a ello hay que agregar las propias dificultades que tuvo el sistema para responder, las cuáles parecieron deberse no sólo a la estructura esencialmente descentralizada del mismo sino a problemas administrativos internos.

#### “3.4 Conclusiones.

A partir del anterior análisis, la Corte concluye que efectivamente se ha presentado un hecho sobreviniente, distinto de la guerra exterior y la conmoción interior, puesto que el sismo y los desbordamientos de ríos que lo acompañaron son hechos naturales de irrupción repentina que tuvieron graves consecuencias materiales y humanas, de suerte que alteraron de manera intensa las condiciones normales de vida en el área. En efecto, tales fenómenos naturales provocaron una calamidad pública, como lo demuestra no sólo el elevado número de muertos, desaparecidos y afectados sino además la destrucción física de varias poblaciones que obligó al desplazamiento de una población considerable, en una región en

donde la atención de las víctimas es compleja y difícil por su diversidad topográfica y étnica. Todo ello desbordó efectivamente la capacidad de atención ordinaria del sistema nacional para prevención y atención de desastres, por lo cual era adecuado adoptar medidas de excepción a fin de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. La Corte considera entonces que era legítima constitucionalmente la declaratoria de Estado de Emergencia en estos dos departamentos por parte del Ejecutivo. Por consiguiente, el Decreto 1178 del 9 de junio de 1994 será declarado exequible en la parte resolutive de esta sentencia.

“Para la Corte es claro que la negligencia en la puesta en ejecución de tales mecanismos de prevención y atención puede configurar diversas formas de responsabilidad. Pero esa eventual responsabilidad del Estado o de sus funcionarios, que no corresponde a esta Corporación determinar, no obsta para que, de configurarse el presupuesto objetivo, sea legítima la declaratoria del Estado de Emergencia, puesto que ella no se efectúa para proteger al gobernante sino a los ciudadanos de los riesgos derivados de situaciones calamitosas provenientes ya sea de desastres naturales o de accidentes mayores tecnológicos. Asumir otra tesis conduciría a incrementar las cargas y perjuicios de los ciudadanos frente a una situación de desastre al evitar que el Estado adopte las medidas de emergencia cuando éstas son necesarias. Una cosa es entonces el juicio jurídico que efectúa esta Corporación sobre la existencia o no de los presupuestos materiales que legitima el recurso a los estados de excepción. Otra diferente es el eventual juicio que pudiera hacerse por parte de otras entidades sobre la responsabilidad del Estado o de los funcionarios en la generación de las condiciones que permitieron el advenimiento de una situación de anormalidad.” (Sentencia No. C-366/94, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero)

En desarrollo de este decreto, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1185 de 1994, sobre el que se efectúa el estudio de constitucionalidad en esta oportunidad, y respecto del cual, en consecuencia, se determinará si las medidas adoptadas en el se dirigen a contrarrestar la grave situación o disminuir la ampliación de sus efectos.

Dentro de los motivos que adujo el Gobierno para adoptar el Estado de Emergencia y que se incorporan en el Decreto 1178 de 1994, se destacan los siguientes:

“Que el día 6 de junio del presente año se produjo un sismo con epicentro en cercanías del Municipio de Toribío en el Departamento del Cauca.

“Que como consecuencia de dicho sismo se produjeron graves desbordamientos de varios ríos y avalanchas en varios municipios de los departamentos del Cauca y Huila.

“Que dichos hechos han producido grandes pérdidas humanas y materiales en los municipios mencionados.

“Que igualmente se produjeron graves daños en las vías de comunicación, se interrumpió la prestación de los servicios públicos esenciales y se afectó gravemente el desarrollo de la actividad económica y social en dicha zona.

“Que estos hechos constituyen grave calamidad pública en esta zona del país.

“Que dada la magnitud de la calamidad pública a que ha hecho referencia, el Sistema Nacional de Atención y Prevención de Desastres es insuficiente para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos.

“Que de igual manera es necesario establecer disposiciones en materia presupuestal, crediticia, fiscal, expropiación y dotación de vivienda, con el fin de atender las necesidades básicas de las personas afectadas y lograr la reconstrucción y rehabilitación de la zona”.

Las medidas que se adoptan en el Decreto 1185 que se revisa, el cual es desarrollo del Estado de Emergencia, pretenden principalmente adoptar como procedimiento nuevo en el ordenamiento legal colombiano la expropiación por vía administrativa, con indemnización previa basada en motivos de utilidad pública e interés social, para afectar los derechos de dominio y demás derechos reales que se requieran en la solución de los problemas de calamidad pública, que se presentan en las zonas afectadas por el sismo.

De conformidad con lo establecido en el decreto bajo examen, dicha expropiación debe ir dirigida a permitir y facilitar la reconstrucción de viviendas y a la construcción de núcleos urbanos para permitir la dotación de vivienda y de servicios a las víctimas del sismo, pues la mayoría de la población afectada ha quedado sin techo y sin atención básica adecuada, y por ello se pretende su reubicación en lugares que brinden condiciones suficientes para la supervivencia y, además, se busca evitar el asentamiento de la población en lugares que constituyan grave riesgo. En esta forma se pretende además facilitar el restablecimiento de la infraestructura vial y urbana para permitir la atención de las necesidades básicas de la

población, y la rehabilitación económica de la zona afectada.

Se adopta mediante el Decreto, una forma de expropiación por vía administrativa, que pretende responder a las necesidades de la población afectada por la calamidad, de una manera inmediata y eficaz, permitiendo que la entidad encargada adquiera los bienes que sean necesarios para el cumplimiento de la finalidad.

De acuerdo con lo anterior, se concluye que existe evidente conexidad entre las causales invocadas para decretar el estado de emergencia y las medidas decretadas por las normas que se examinan.

En verdad el artículo primero del decreto condiciona expresamente a la institución establecida, señalando expresamente los fines de la misma y la somete a los supuestos específicos de la solución de las necesidades de vivienda y asentamiento de la población afectada; además, allí se delimita especialmente el área territorial a la cual se contrae el ámbito especial de operancia de las disposiciones dictadas, y se señala con exactitud cuales son las áreas de desastre y de riesgo y cuales las de influencia en las que se pueden ejercer las nuevas competencias.

En este sentido el decreto bajo examen confiere una competencia a modo de autorización legal dirigida a la Corporación para la Reconstrucción de la Cuenca del Río Páez, para adquirir, por motivos de utilidad pública e interés social, mediante negociación directa o expropiación por vía administrativa, previa indemnización, los inmuebles que se requieran para el cumplimiento de los fines a que se refiere el decreto. Estos fines se encuentran, como se advirtió en los numerales 1o., 2o. y 3o. del artículo 1o. y ellos mantienen la mencionada relación de conexidad.

#### d. El Contenido del Decreto

Como se ha visto, el Decreto 1185 de 1994, se expidió para establecer procedimientos administrativos suficientes para obtener la “construcción, reconstrucción y desarrollo de núcleos urbanos en las áreas de desastre y de riesgo”, en favor de las comunidades indígenas que habitaban en territorios afectados por el sismo y, en general, en favor de la población que sufrió la grave calamidad pública a que se refiere el decreto que declara el Estado de Emergencia; igualmente, en aquella disposición jurídica se establecen unos

procedimientos administrativos que permiten la entrega de terrenos para su explotación a las comunidades indígenas afectadas por la calamidad, ya que algunos de sus territorios no pueden ser ocupados y presentan dificultades en su uso, o se encuentran en zonas de alto riesgo.

Por otra parte también se pretende asegurar la construcción de las obras que sean necesarias para el restablecimiento de las vías de comunicación destruidas, y para satisfacer en forma urgente las necesidades de las comunidades indígenas producidas con ocasión de la calamidad pública.

Para lograr los mencionados objetivos, la normatividad bajo examen prevé mecanismos que permiten desarrollar el proceso de emergencia y entre ellos establece:

1. Un procedimiento para adelantar la negociación directa como etapa previa y necesaria para adelantar la expropiación, la cual se adelantará en forma directa entre la administración y el titular del inmueble.

Se observa que esta actuación, como las restantes, debe estar dirigida en todo caso al cumplimiento de los expresos y precisos fines establecidos en el decreto bajo examen, lo cual descarta su uso para otros cometidos públicos diferentes de los allí previstos so pena de nulidad por desviación de poder y, si es del caso, por falsa motivación.

En verdad, esta etapa constituye una actuación ineludible por la administración y en ella se manifiesta el interés público y la voluntad de la administración enderezada a la obtención del bien para efectos de satisfacer aquel interés; por tanto, se da oportunidad al propietario y a los titulares de los derechos reales para que, en su caso, se manifiesten en cualquier sentido sobre la intención de la administración de desplazarlos de la propiedad inmueble para la atención de los fines de utilidad pública y de interés social establecidos en la ley; en esta etapa no existe alteración en la propiedad, distinta de la de la inscripción de la oferta en la oficina de registro de instrumentos públicos, lo cual saca por un breve término del comercio a los bienes objeto de la oferta. Esta no puede prolongarse más allá de unos muy precisos términos, y en todo caso puede generar responsabilidad patrimonial del Estado, por los perjuicios que pueda causar dicha actuación.

Desde luego, se trata de una etapa previa y de preparación de un acuerdo entre la entidad

pública y los titulares de los derechos reales sobre un bien inmueble, que debe ser rodeada de las mayores garantías en favor de la parte más débil, que es desde todo punto de vista, el particular y así lo entiende esta Corporación. Por ello debe operar de plano la desafectación de los bienes objeto de la oferta cuando, si vencidos los breves términos con los que cuenta la administración para negociar, no se llega a un acuerdo sobre la negociación y no se decreta en término la expropiación; así, la administración no puede dejar de pronunciarse oportunamente y debe terminar expresamente la negociación con una de dos soluciones a saber, o sigue adelante con la expropiación o termina toda actuación desafectando el bien. De lo contrario, se repite, la administración debe responder por todos y cada uno de los perjuicios causados al titular.

La formulación de la oferta de compra que hace el representante legal de la entidad debe hacerse por escrito, y ella presupone la previa solicitud de avalúo al Instituto Geográfico Agustín Codazzi que servirá para determinar el precio máximo de la adquisición, salvo el caso de la omisión de esta entidad, ante lo cual el organismo competente para adelantar la expropiación podrá adelantar el avalúo; la manifestación de la voluntad de los organismos competentes para adelantar la expropiación a través del representante legal del mismo, no puede adelantarse sin estos requisitos so pena de nulidad pues ellos constituyen las reglas que rigen el debido proceso en esta actuación.

2. Un procedimiento posterior de expropiación por vía administrativa, con la previa indemnización exigida por la Constitución, que puede recaer sobre el derecho de dominio y demás derechos reales indispensables para la ejecución de los planes específicos, encaminados a solucionar la calamidad pública ocurrida.

3. En desarrollo de lo anterior, sólo la “Corporación para la reconstrucción de la Cuenca del Río Páez”, puede adelantar la negociación directa y la expropiación en su caso.

En el primero de los artículos del Decreto en examen, tal como lo establece el artículo 58 de la Constitución Política, se declara como de “utilidad pública e interés social”, para los mencionados fines de la expropiación por vía administrativa, la ejecución de los planes específicos encaminados a solucionar la calamidad ocurrida en varios municipios de los Departamentos de Huila y Cauca; de conformidad con la Carta, este requisito es ineludible y

el legislador debe cumplirlo so pena de inconstitucionalidad por violación de lo dispuesto por el artículo 58 de la Carta Política, ya que el legislador debe establecer de modo expreso la causa expropriandi, contraída en primer término al señalamiento expreso y preciso de los motivos de utilidad pública o de interés social que pueden encontrarse en conflicto con el interés privado. Además, el legislador debe indicar los casos, en los que dicha expropiación se puede adelantar por vía administrativa, para que ella no sea un instrumento indiscriminado y abierto sino que constituya un procedimiento previsto en cada tipo de casos para satisfacer las necesidades de la utilidad pública y del interés social contenidas en la ley.

En este sentido, es claro que el mismo Constituyente ha impuesto la pluralidad de causas y de casos en los que procede la mencionada competencia de expropiación de la autoridad administrativa, correspondiendo al legislador, en consecuencia, señalarlos de modo preciso con la determinación expresa de los elementos normativos pertinentes, que incluyen tanto la definición de los motivos de utilidad pública o el interés social, y las específicas situaciones jurídicas de carácter general en las que sea posible la actuación de la administración.

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

En nuestro régimen constitucional, la causa expropriandi por la vía administrativa, no sólo debe estar integrada por los motivos de utilidad pública o de interés social, sino, además, por la determinación legal de los casos en que ella podrá proceder, como ocurre en este decreto.

Al respecto, esta Corporación encuentra que la Constitución Nacional de 1991, establece un límite especial al contenido de la función de control judicial sobre los actos administrativos correspondientes, ya que en la controversia que se suscite no se puede plantear discusión sobre los motivos invocados por el legislador en la disposición que haga la declaración de interés público o de utilidad social, los cuales no podrán ser objeto de la controversia contencioso administrativa que se puede plantear por el afectado; empero, esto no impide el

conocimiento que de ellos haga esta Corporación por vía del control abstracto de constitucionalidad, sea por vía de la acción ciudadana, del control previo de las objeciones presidenciales, o, como en este caso, por vía del control automático de los decretos de emergencia. Entiende la Corte que la limitación impuesta al juez contencioso y al titular del derecho de dominio o de los derechos reales objeto de la expropiación, no se extiende ni al contenido del acto administrativo por razones de legalidad y constitucionalidad, ni al contenido de este juicio de constitucionalidad que debe cumplir la Corte en abstracto.

## 1. EXPROPIACION POR VIA ADMINISTRATIVA

De conformidad con los principios fundamentales del ordenamiento político establecido al amparo de la Carta de 1991, el artículo 58 de la Constitución Nacional consagra la garantía del derecho a la propiedad privada, y en aquella disposición se establece:

“Se 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”.

Empero, así regulado inicialmente el derecho a la propiedad privada no es un derecho absoluto, ni lo ha sido en buena parte de nuestra historia republicana, por ello el mismo artículo establece que si:

“por motivo de utilidad pública o interés social, resultan en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado debe ceder al interés público”.

Se observa que, gracias a los trabajos de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, se introduce un nuevo elemento sustancial que refuerza la idea de la prevalencia de los intereses públicos y sociales en dicha relación, y se mantiene la institución jurídica de la expropiación, como límite del derecho a la propiedad, condicionada a motivos de utilidad pública y en defensa del interés general.

Obsérvese que tradicionalmente en nuestro régimen constitucional, la expropiación se ha establecido en la Constitución por vía ordinaria mediante sentencia judicial, basada en motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador, y que ello fue regulado en sus varias modalidades por el Código Judicial, y posteriormente, por el Código de

Procedimiento Civil como norma base y de referencia. En este sentido, es claro que en las labores de la Asamblea Constituyente se tuvo en cuenta el examen sobre la eficacia de las actuaciones judiciales correspondientes, ya que como se anotó, en algunas oportunidades, el proceso de expropiación regulado en el mencionado código de procedimiento resultaba demasiado dispendioso y prolongado. Para remediar esta situación, y para incorporar una figura jurídica bastante probada en el derecho comparado, se estableció en la nueva Constitución de 1991, un nuevo mecanismo desconocido en nuestro régimen que, según lo advierte el propio Constituyente, permitirá agilizar y hacer más efectivo el trámite de expropiación, en busca de la realización del compromiso social admitido por la Carta Política, dando la posibilidad de que ésta se adelante por vía administrativa, previa la definición legal de los casos en los que procede y con la definición del procedimiento administrativo que corresponda, bajo las reglas constitucionales del debido proceso y del derecho de defensa.

En verdad, la figura de la expropiación por vía administrativa no está prevista para facilitar el desconocimiento arbitrario de la garantía constitucional del derecho a la propiedad privada y a los demás derechos adquiridos con justo título, pues el Constituyente pretende únicamente que, por vía administrativa, se adelante una expropiación que, mediante un trámite jurídico, público y breve, previa la indemnización económica, responda a motivos de interés social y de utilidad pública.

El que la expropiación se tramite por vía administrativa, no significa una exclusión del control judicial sobre la actuación de las autoridades competentes, pues, en primer lugar, en ningún momento se pretende omitir la indemnización previa, y por otra, las actuaciones y decisiones que se tomen por las autoridades gubernamentales son objeto de control ante la jurisdicción contencioso administrativa, mediante el ejercicio de acciones para controvertir la legalidad del acto que decreta la expropiación, inclusive sobre el precio del bien.

Como lo señala con meridiana claridad el Magistrado Antonio Barrera Carbonell, “La expropiación administrativa no es otra cosa que el reconocimiento, en cabeza de la administración, del poder jurídico para decidir, a través de un acto administrativo motivado, mediante la aplicación del derecho en un caso concreto, que existen los motivos de utilidad pública e interés social definidos por el legislador, que legitiman y justifican una expropiación y regulan el monto de la indemnización que debe pagarse al expropiado y la forma de pago.” (La Constitución de 1991, mejor o peor que la de 1986“?, Obra publicada por la

Universidad La Gran Colombia, p. 182).

La voluntad del constituyente en esta oportunidad fue dejar en manos del legislador los casos que podrían dar lugar a la expropiación por vía administrativa, y la competencia para establecer los mecanismos de defensa que el particular afectado por la expropiación pudiera tener a su alcance, no sólo en cuanto la legalidad propia del acto administrativo, sino también en cuanto al precio del bien; por esto la Constitución también unifica el control judicial ante la jurisdicción de lo contencioso Administrativo.

Como se vio, el Decreto 1185 de 1994, que en esta oportunidad se revisa, establece la expropiación por vía administrativa, para permitir que, dentro del marco legal señalado, se adelanten programas de reconstrucción, construcción de las zonas afectadas por el sismo registrado el día 6 de julio del presente año, que dejó grandes pérdidas humanas y materiales; además, se pretende que con el mencionado procedimiento, se adelante la reconstrucción de vías de comunicación que impiden la atención de necesidades básicas de los habitantes obligados a abandonar sus propiedades, y a desplazarse a otras zonas con mayor seguridad para sus vidas; en este sentido, la Corte encuentra que los motivos establecidos para determinar la expropiación encuentran pleno fundamento constitucional; además, se trata de una declaración de utilidad pública y de interés social que se apoya en los principios constitucionales del Estado Social de Derecho, en los de la solidaridad de las personas que integran la república y en la prevalencia del interés general. Estas medidas también son desarrollo de los fines esenciales del Estado como los de servir a la comunidad y los de asegurar la vigencia de un orden social justo, puesto que mediante la adquisición de los bienes señalados, se pretende lograr a la mayor brevedad la atención de las personas afectadas por la calamidad, para que ellas puedan continuar “el desarrollo de sus vidas en condiciones adecuadas y permitir la reconstrucción y rehabilitación económica y social de la zona afectada”.

De acuerdo con el Decreto 1185 de 1994, la expropiación administrativa prevista para el caso de la grave calamidad pública señalada, esta condicionada por los siguientes elementos de la actuación de la administración:

a) Debe producirse una resolución motivada, la cual deberá ser notificada personalmente

al titular del inmueble y a los titulares de los derechos reales allí constituidos; en caso de no lograrse la notificación personal, se le emplazará por edicto fijado en la Alcaldía del lugar.

Estas disposiciones responden al principio de publicidad, y permiten al interesado conocer la voluntad de la administración, de conformidad con las normas constitucionales sobre el debido proceso administrativo.

En verdad, en este tipo de actuaciones administrativas, se presenta un conflicto de difícil solución en abstracto, y que se refiere a la brevedad de los términos de las notificaciones que se deben practicar para llevar a cabo la expropiación; no obstante que sea preferible un régimen común de notificaciones para todas las actuaciones de la administración y mucho más para aquellas en las que están de por medio los derechos adquiridos, es razonable que en situaciones de excepción como la que esta comprendida por la de la grave calamidad pública que provoca la declaratoria de emergencia, sea ajustado a derecho un régimen de términos más breves que los ordinarios. De no entenderse así, se llegaría al absurdo de la inutilidad de la institución de la emergencia por la calamidad; no se trata de un régimen ordinario ni común sino de unas reglas específicas para una situación en la que el Estado debe actuar con soluciones eficaces, previa la declaratoria de la Emergencia.

En este mismo sentido, no resulta extraño a la Constitución que se puedan establecer uno o varios regímenes específicos para adelantar la expropiación por vía administrativa, tanto como no lo es la inclusión de varios regímenes de expropiación por vía judicial, dependiendo por ejemplo, del tipo de propiedad de que se trate o de la naturaleza de los bienes objeto de la expropiación o de su ubicación. Los varios procedimientos de expropiación por vía administrativa pueden establecerse, como en el decreto bajo examen en correspondencia con los casos en que procede adelantarla y para ello esta habilitado el legislador.

Tampoco resulta extraño al régimen constitucional colombiano que sea el ejecutivo nacional y en desarrollo de la institución de la emergencia, el que actúe como legislador de excepción, y establezca el régimen que corresponda para señalar el procedimiento de la expropiación por vía administrativa aplicable a los casos en que ella debe adelantarse; precisamente estos regímenes constitucionales están previstos para asegurar al ejecutivo atribuciones precisas, que le permiten dictar decretos con fuerza de ley para atender con sus previsiones a la solución de la situación que genera la emergencia y nada se opone a que dentro de los restantes límites constitucionales así lo decrete. Desde luego, no es recomendable que

prolifereen disposiciones ad hoc para situaciones y asuntos tan delicados; empero, la Constitución Nacional no repudia ni sanciona dicha competencia y ni siquiera permite afirmar que exista un límite implícito que impida que durante el régimen de Emergencia, así lo disponga el Gobierno Nacional sometido a los requisitos constitucionales sustanciales.

b) La expropiación establece una indemnización previa, que se determinará de acuerdo con el avalúo que efectúe el Instituto Agustín Codazzi, la forma de pago y la cancelación de gravámenes que recaigan sobre el bien; además, la indemnización no puede estar sujeta únicamente a un avalúo, esta debe contener todos los aspectos que se establecen en las leyes civiles sobre indemnización, para que no se castigue de manera indebida al propietario, pero que tampoco se permita su enriquecimiento con el esfuerzo del Estado.

c) El trámite de expropiación, regula el derecho de defensa del particular afectado con la expropiación, que se determina así:

1. Se establece un recurso de reposición que podrá interponerse contra la resolución que decreta la expropiación, dentro de los tres días siguientes a su notificación, inclusive respecto del monto de la indemnización; este recurso no suspende los efectos de la resolución y se brinda la oportunidad al particular de reclamar ante la misma autoridad, sin que ello se convierta en impedimento para la ejecución de la expropiación, respondiendo al principio de agilidad, efectividad del trámite y economía procesal. Se reitera que la brevedad de los términos mencionados encuentra fundamento constitucional en la grave situación de emergencia que cabe desatar y superar con medidas apropiadas; de igual modo se advierte que la imposibilidad de la notificación personal no se puede presumir y dar por probada sin los correspondientes documentos que así lo acrediten en favor de la parte más débil que, se repite, es la titular de los derechos a expropiar.

No basta pues la simple afirmación de la imposibilidad de la notificación personal para poder pasar a otra modalidad como la del edicto; es necesario que quede bien acreditada dicha situación con las correspondientes pruebas que deben hacer parte de las actuaciones. Con ello se asegura que se dé cabal cumplimiento al derecho de defensa y al debido proceso de carácter constitucional.

2. La posibilidad de acudir ante el Tribunal Contencioso Administrativo con jurisdicción en el lugar de ubicación del inmueble, donde podrá demandarse la inconstitucionalidad o la

ilegalidad de la resolución, mediante el ejercicio de acción de nulidad y restablecimiento del derecho, con la consecuente reparación.

En consecuencia, las disposiciones tienen en cuenta la garantía del derecho de defensa del particular afectado con la expropiación, lo cual se ajusta a la Constitución, a fin de que los mecanismos ágiles creados no desconozcan derechos de los particulares, además del sacrificio implícito que conlleva una expropiación.

3. En el trámite de la negociación directa se establece un procedimiento para el acuerdo entre el particular y la entidad que expropia, sin necesidad de que se profiera una resolución de expropiación; en caso de no obtenerse el acuerdo y vencidos unos términos, se podrá decretar la expropiación correspondiente.

4. De otra parte, el artículo 2o. del Decreto 1185, faculta a la “Corporación para la Reconstrucción de la Cuenca del Río Páez, y a las demás entidades públicas, a las cuales corresponde desarrollar proyectos en las zonas de desastre, riesgo e influencia”, para que adquieran los inmuebles que se necesiten para el cumplimiento de los fines, por vía de negociación directa o expropiación por vía administrativa. Al respecto señala la Corte que las expresiones “y a las demás entidades públicas a las cuales corresponde desarrollar proyectos en las zonas de desastre, riesgo e influencia”, no determinan con precisión la competencia para adquirir los inmuebles que se necesiten para el cumplimiento de los fines establecidos por vía de negociación directa o expropiación por vía administrativa. Esta indeterminación de la competencia, elemento jurídico esencial para la existencia del acto administrativo, lleva a la Corte a declarar la inexecutable del segmento que dice: “y a las demás entidades públicas a las cuales corresponde desarrollar proyectos en las zonas de desastre, riesgo e influencia”.

5. En el artículo 4o. se reglamenta la expropiación, cuando se ha agotado la etapa de la negociación directa; la expropiación de los inmuebles requiere, como se ha señalado anteriormente, resolución motivada que se notificará personalmente dentro de los tres días calendario siguientes o, en caso de no ser posible, por edicto fijado dos días hábiles en la Alcaldía del lugar, previa solicitud efectuada por el representante de la entidad expropiante. Ya se han comentado también los requerimientos que deben tener estas actuaciones para

que no haya desconocimiento de los derechos del expropiado.

Contra la resolución que decreta la expropiación sólo procede el recurso de reposición, el cual podrá ser interpuesto por el propietario del bien expropiado y/o por los titulares de los derechos reales sobre el inmueble, dentro de los tres días hábiles siguientes a la notificación.

Dicho recurso podrá referirse al monto de la indemnización. La presentación del recurso no suspenderá los efectos de la resolución de expropiación.

Asimismo, “Transcurridos quince días hábiles sin que la autoridad administrativa correspondiente hubiere expedido la resolución por la cual se resuelve el recurso de reposición, éste se entenderá negado, quedando en firme el acto recurrido.”

Respecto a esta situación de la falta de la pronta resolución del recurso de reposición ha dicho la Corte en su Sala Quinta de Revisión, lo siguiente, que establece una distinción, entre el alcance del silencio negativo de la administración y la violación del derecho de petición:

“Es, además, un derecho constitucional fundamental, no tanto por encontrarse ubicado dentro del Título II, Capítulo 1, de la Carta Política -criterio formalista que esta Corporación ha desechado varias veces para sustituirlo por el sustancial que mira al contenido concreto del derecho-, sino por estar íntimamente ligado a la esencia de las relaciones entre la persona y el Estado en cuanto hace posible el acceso del gobernado a quien ejerce el poder y su control sobre la actividad pública.

“El derecho de petición no implica una prerrogativa en cuya virtud la administración se vea precisada a definir favorablemente las pretensiones del solicitante, razón por la cual no se debe entender conculcado este derecho cuando la autoridad responde oportunamente al peticionario, aunque la respuesta sea negativa. La resolución, producida y comunicada dentro de los términos que la ley señala, representa la satisfacción del derecho de petición, de tal manera que si la autoridad ha dejado transcurrir los términos contemplados en la ley sin dar respuesta al peticionario, es forzoso concluir que vulneró el derecho pues la respuesta tardía, al igual que la falta de respuesta, quebranta, en perjuicio del administrado, el mandato constitucional.

“Ahora bien, la omisión en que incurre la autoridad al no responder las peticiones con la

necesaria prontitud es de por sí una violación del derecho y acarrea la consiguiente responsabilidad disciplinaria. Aunque ello genera, por otra parte, la ocurrencia del fenómeno jurídico del silencio administrativo -que se concreta en un acto ficto o presunto demandable ante la jurisdicción- no por eso queda relevada la administración del deber que se le impone de resolver la solicitud, pues sería inaudito que precisamente la comprobación de su negligencia le sirviera de pretexto para continuar violando el derecho.

“Así lo dispone el artículo 40, inciso 2º, del Código Contencioso Administrativo, a cuyo tenor la ocurrencia del silencio administrativo negativo no eximirá de responsabilidad a las autoridades ni las excusará del deber de decidir sobre la petición inicial, haciendo la salvedad del caso en que el interesado hubiere hecho uso de los recursos de la vía gubernativa con fundamento en él, contra el acto ficto.

“Observa la Corte, sin embargo, que ese eventual uso de los recursos por la vía gubernativa no impide la acción de tutela, pues ellos no constituyen medio de defensa judicial ante la violación y por cuanto, además, tienen un objeto distinto al de aquella, que es la protección del derecho. Así resulta, también del artículo 9º del Decreto 2591 de 1991, que dice:

‘ARTICULO 9º.- Agotamiento opcional de la vía gubernativa. No será necesario interponer previamente la reposición u otro recurso administrativo para presentar la solicitud de tutela. El interesado podrá interponer los recursos administrativos, sin perjuicio de que ejerza directamente en cualquier momento la acción de tutela’.

(...)

“De acuerdo con lo manifestado, la obligación del funcionario u organismo sobre oportuna resolución de las peticiones formuladas no se satisface con el silencio administrativo. Este tiene el objeto de abrir para el interesado la posibilidad de llevar el asunto a conocimiento del Contencioso Administrativo, lo cual se logra determinando, por la vía de la presunción, la existencia de un acto demandable. Pero de ninguna manera puede tomarse esa figura como supletoria de la obligación de resolver que tiene a su cargo la autoridad, y menos todavía entender que su ocurrencia excluye la defensa judicial del derecho de petición considerado en sí mismo.” (Sentencia No. T-242/94 de junio 23 de 1993. M.P. Dr. José Gregorio Hernández).

6. El artículo 5o. del decreto establece que las entidades públicas que hayan adelantado los respectivos trámites de negociación directa o de expropiación deberán destinar a los fines señalados en el presente decreto todos los inmuebles adquiridos, en el término de un año contado a partir de la fecha de entrega de los mismos, y con lo cual impone a las entidades expropiantes, la obligación de adelantar los programas sobre el bien expropiado o adquirido que por motivos de utilidad pública se requerían, dirigidos a conjurar la crisis y evitar la expansión de los efectos de la calamidad, de acuerdo con el programa de planeación establecido. Por otra parte, esta disposición responde a los límites de la expropiación, en cuanto solo los bienes que sean necesarios para los fines legales pueden ser expropiados.

7. El artículo 6o. del decreto, hace referencia a la facultad que tiene el Ministerio de Gobierno y la Corporación para la Reconstrucción de la Cuenca del Río Páez, para solicitar al DANE información de carácter reservado que posea, con el fin de establecer las víctimas de la calamidad pública y determinar las medidas necesarias para lograr la construcción y rehabilitación de la zona afectada.

La disposición pretende que los órganos que atienden en forma directa la emergencia, tengan los instrumentos necesarios para la planeación de las medidas que se tomen, entre ellos la necesidad de expropiación de territorios de acuerdo con censos efectuados en la región, como también evitar que personas que no son víctimas de la tragedia se aprovechen de los beneficios que la administración ofrezca a los damnificados.

Previas las anteriores consideraciones, la Corte Constitucional -Sala Plena-, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

Declarar EXEQUIBLE el Decreto 1185 de junio 14 de 1994, salvo las expresiones contenidas en el artículo 2o. que dicen "...y a las demás entidades públicas, a las cuales corresponde desarrollar proyectos en las zonas de desastre, riesgo e influencia.", que se declaran inexecutable de acuerdo con lo establecido en la parte motiva de esta providencia.

Cópiese, comuníquese, notifíquese, cúmplase, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

JORGE ARANGO MEJÍA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria

Salvamento de voto a la Sentencia No. C-370/94

## LEY ESTATUTARIA DE EXPROPIACION (Salvamento de voto)

La expropiación por vía administrativa, y especialmente el procedimiento para su tramitación, debe ser objeto de una ley estatutaria. Ello, por tratarse del derecho de propiedad, que es un derecho constitucional fundamental. Pero, además, en este caso se ha establecido un procedimiento especial para la expropiación por vía administrativa, por medio de un decreto legislativo. Por este aspecto, también dicha reglamentación ha debido ser objeto de ley estatutaria, pues una de éstas debe regular los “Estados de excepción”.

## EXPROPIACION POR VIA ADMINISTRATIVA-Competencia para fijar el procedimiento/DECRETO LEGISLATIVO (Salvamento de voto)

El haber aceptado que por medio de un decreto legislativo se regule la expropiación por vía administrativa, conduce, inexorablemente, a un absurdo: el que en cada caso en que se declare un estado de excepción, se establezca un procedimiento ad hoc para tramitar la expropiación, lo cual viola la igualdad que consagra el artículo 13 de la Constitución, pues a algunos colombianos se les expropiará siguiendo un trámite y a otros siguiendo otro diferente.

Ref: Expediente RE-060

Revisión constitucional del decreto No. 1185 de junio 10 de 1994 “Por el cual se dictan normas sobre expropiación por vía administrativa y se adoptan otras medidas.”

Magistrado Ponente:

Dr. Fabio Morón Díaz.

Santafé de Bogotá, septiembre 8 de 1994.

He disentido de la opinión mayoritaria, por las siguientes razones:

Primera.- Pienso que la expropiación por vía administrativa, y especialmente el procedimiento para su tramitación, debe ser objeto de una ley estatutaria. Ello, por tratarse del derecho de propiedad, que es un derecho constitucional fundamental (literal a), del artículo 152 de la Constitución).

Segunda.- Pero, además, en este caso se ha establecido un procedimiento especial para la expropiación por vía administrativa, por medio de un decreto legislativo. Por este aspecto, también dicha reglamentación ha debido ser objeto de ley estatutaria, pues una de éstas debe regular los “Estados de excepción” (literal e], art. 152 de la Constitución).

Tercera.- El haber aceptado que por medio de un decreto legislativo se regule la expropiación por vía administrativa, conduce, inexorablemente, a un absurdo: el que en cada caso en que se declare un estado de excepción, se establezca un procedimiento ad hoc para tramitar la expropiación, lo cual viola la igualdad que consagra el artículo 13 de la Constitución, pues a algunos colombianos se les expropiará siguiendo un trámite y a otros siguiendo otro diferente.

Cuarta.- Destaco el hecho de que la ley 137 de 1994, que regula los estados de excepción, solamente se refiere a la expropiación en tratándose del estado de guerra, y solamente a la que se lleva a cabo sin indemnización previa.

Infortunadamente, se ha sentado un precedente grave, pues tendremos múltiples procedimientos para tramitar la expropiación administrativa, con violación del derecho a la igualdad.

JORGE ARANGO MEJIA

Salvamento de voto a la Sentencia No. C-370/94

EXPROPIACION POR VIA ADMINISTRATIVA-Carácter reservado del avalúo/PRINCIPIO DE PUBLICIDAD/DOLO BUENO (Salvamento de voto)

Resulta extraño al derecho de defensa de consagración constitucional, el carácter reservado de que se reviste al avalúo hecho por el Instituto Agustín Codazzi y en su defecto el de la entidad que adelanta la expropiación, pues no obstante su conveniencia para los intereses de la administración y para favorecer los intereses públicos, también debe respetarse el principio de publicidad de las actuaciones de las autoridades administrativas y el derecho de defensa de los particulares cuando se trata de la afectación de sus derechos adquiridos. El interés público allí perseguido, no armoniza la visión superior que lo inspira, con las normas patrimoniales sobre la admisibilidad del “dolo bueno” de naturaleza comercial que contiene

el precepto que se declara exequible. En este sentido, estimamos que la mencionada reserva en las condiciones excepcionales de la expropiación por vía administrativa, permite que se cause un perjuicio injustificado al propietario de los bienes.

REF. Expediente RE-060

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala Plena de la Corporación, los suscritos Magistrados, salvamos nuestro voto sobre la decisión adoptada con relación al artículo 3o. del Decreto, en su parte que dice:

“El precio máximo no tendrá que ser revelado al particular durante el proceso de negociación directa”, tomando en consideración lo siguiente:

Observamos que esta modalidad de reserva no tiene justificación alguna, pues con ella se coloca en situación de desigualdad al particular y se afecta la regla constitucional de la publicidad de las actuaciones de la administración.

Resulta extraño al derecho de defensa de consagración constitucional, el carácter reservado de que se reviste al avalúo hecho por el Instituto Agustín Codazzi y en su defecto el de la entidad que adelanta la expropiación, pues no obstante su conveniencia para los intereses de la administración y para favorecer los intereses públicos, también debe respetarse el principio de publicidad de las actuaciones de las autoridades administrativas y el derecho de defensa de los particulares cuando se trata de la afectación de sus derechos adquiridos.

El interés público allí perseguido, no armoniza la visión superior que lo inspira, con las normas patrimoniales sobre la admisibilidad del “dolo bueno” de naturaleza comercial que contiene el precepto que se declara exequible. En este sentido, estimamos que la mencionada reserva en las condiciones excepcionales de la expropiación por vía administrativa, permite que se cause un perjuicio injustificado al propietario de los bienes.

Por tanto estuvimos de acuerdo con la inexecutable del segmento señalado del artículo 3o. del Decreto 1185 de 1994.

Fecha Up Supra,

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado