

Sentencia C-378/21

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Principio pro actione

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Carga mínima de argumentación

EXPROPIACION-Libertad de configuración legislativa

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-
Incumplimiento de requisitos de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia en los cargos

Referencia: Expediente D-14096

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 8 (parcial) de la Ley 2044 de 2020 “Por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones”.

Demandante: Sorayda Janneth Riaño Burgos

Magistrado ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá, D. C., tres (3) de noviembre de dos mil veintiuno (2021)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la presente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, prevista en el artículo 40.6 de la Constitución Política, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 241.4 y 242 de la misma, la señora Sorayda Janneth Riaño Burgos demandó la inconstitucionalidad del artículo 8 (parcial) de la Ley 2044 de 2020 por considerar que desconoce los artículos 136.1, 228 y 243 de la Constitución.

1. Mediante auto del 23 de febrero de 2021, el magistrado sustanciador dispuso la inadmisión de la demanda. No obstante, ante la subsanación presentada por la demandante, el 2 de marzo de 2021, fue admitida. Además, se dispuso que (i) se corriera el traslado a la Procuradora General de la Nación y que, en paralelo a ese término, (ii) se fijara en lista el proceso para permitir la intervención ciudadana; (iii) se comunicara la iniciación del proceso al Presidente del Congreso de la República, al Presidente de la República, al Ministro de Justicia y del Derecho, al Ministerio del interior, al Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, al Ministro de Minas y Energía, al Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio, y al Ministro de Hacienda y Crédito Público, para que, de considerarlo pertinente, conceptuaran sobre la constitucionalidad de las normas acusadas. Finalmente, (iv) se invitó a participar a varias organizaciones y universidades del país¹.

A. NORMA DEMANDADA

1. A continuación, se transcribe y se subraya el aparte de la disposición demandada:

“LEY 2044 DE 2020

(julio 30)

Diario Oficial No. 51.391 de 30 de julio de 2020

Por el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones

A. LA DEMANDA

1. Señaló la demandante que el aparte demandado autoriza a los entes territoriales a obtener la propiedad, a través de la expropiación por vía administrativa, de los predios en que se encuentren los asentamientos humanos ilegales, aun cuando, el propietario legítimo, y a falta de éste, sus herederos o terceros interesados, hayan hecho uso de las instancias judiciales. Lo cual, resulta contrario a lo dispuesto en los artículos 136.1, 228 y 243 de la Constitución. A continuación, se precisan los cargos formulados por la accionante:

No.

Cargo

Argumentos de la demandante

1.

Vulneración del numeral 1° del artículo 136 de la Constitución, de acuerdo con el cual se prohíbe al Congreso de la República inmiscuirse, por medio de resoluciones o leyes, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades.

Tal prohibición se desconoce, en el caso estudiado, al permitir el escenario de expropiación por vía administrativa de predios de propiedad privada, aun cuando sus propietarios hayan hecho uso de las instancias judiciales. En efecto, considera que la norma acusada permite desconocer decisiones judiciales, para permitir que los entes territoriales puedan adquirir la propiedad, a pesar de que la autoridad judicial, haya resuelto reivindicar, restituir o devolver el predio objeto del proceso judicial. En consecuencia, si el Congreso a través de una norma legal, con el segmento normativo demandado, interfiere el cumplimiento de una decisión judicial, está inmiscuyéndose en un asunto privado de las autoridades judiciales.

2.

Desconocimiento del artículo 228 de la Constitución, relativo a la administración de justicia

como función pública y a la independencia de sus decisiones

El segmento normativo acusado autoriza a los entes territoriales para obtener la propiedad, mediante expropiación administrativa de un predio en que se encuentre un asentamiento humano ilegal, en los casos en que el propietario legítimo haya acudido a las vías judiciales y haya obtenido decisión judicial definitiva, es decir, en casos en que exista sentencia judicial ejecutoriada y en firme. En opinión de la demandante, el aparte de la norma demandada desconoce la independencia y autonomía judicial, ya que autoriza el desconocimiento de la decisión jurisdiccional que protege la propiedad privada, para autorizar a los entes territoriales “a pasar por encima de la decisión judicial”.

3.

Vulneración del artículo 243 de la Constitución, referido a la cosa juzgada constitucional

El aparte acusado, cuando prevé que los entes territoriales pueden obtener mediante expropiación administrativa la propiedad donde se encuentran los asentamientos humanos ilegales, aun cuando el propietario legítimo acudió a las vías judiciales, involucra también los casos, en donde existen pronunciamientos de la Corte Constitucional. Por lo anterior, considera la demandante resulta vulnerado el artículo 243 superior, el cual señala la cosa juzgada constitucional, en aquellos casos en que el órgano de cierre constitucional haya administrado justicia.

Argumentos complementarios de la corrección de la demanda

* Existe una proposición normativa que autoriza al ente territorial a expropiar, por vía administrativa, predios con asentamientos humanos ilegales consolidados, en los casos en que el propietario legítimo, o sus herederos terceros interesados, hayan hecho uso de las instancias judiciales y hasta la fecha no hayan podido adquirirlo.

* La acción reivindicatoria está en cabeza del propietario. Si no es propietario no puede hacer uso de esta acción judicial. Por ende, la titularidad del derecho de dominio no está en

discusión, ni sujeto a ningún tipo de incertidumbre. Nótese que el propietario acude a la vía judicial, para proteger la posesión, no para lograr reconocimiento del derecho de propiedad, porque ya lo tiene. No es para que se le reconozca el título de propiedad. Es para proteger la posesión, mediante la restitución o reivindicación.

* Sólo el propietario, que ha sido privado sin su consentimiento de la posesión, es quien acude al escenario judicial, a través de la acción reivindicatoria, para que el poseedor sea condenado a restituirla. Es esta sentencia en firme la que es desconocida con la proposición normativa acusada.

* Así, el propietario que acuda a un escenario judicial para reivindicar su propiedad y obtenga una sentencia judicial en firme, que ordena reivindicar el predio del que ha sido privado de su posesión se ve afectado la proposición normativa contenida en el artículo 8º de la Ley 2044 de 2021. Según se indica, con esta norma se autoriza al ente territorial para expropiar tal bien, por vía administrativa, impidiendo que la orden judicial contenida en sentencia judicial se cumpla. En consecuencia, a su juicio, ello representa una interferencia en la función judicial por una ley de la República, emitida por el Congreso, lo cual está prohibido por el artículo 136 de la Constitución Política.

* Por último, indicó que resulta contrario al artículo 136 del Texto Superior que el Congreso de la República interfiera con un fallo judicial, que ordena el restablecimiento del derecho, producto de un ilícito. ¿Entonces, para que un proceso judicial con restablecimiento de derecho, si al final, la sentencia es desconocida con la proposición normativa acusada? Ello amerita un juicio de inconstitucionalidad, y que esa proposición sea retirada del ordenamiento jurídico.

A. INTERVENCIONES

1. Durante el trámite del presente asunto se recibieron oportunamente 11 intervenciones2.

1. Solicitud de inhibición³. Para la mayoría de los intervinientes, la demanda formulada contra el artículo 8 (parcial) de la Ley 2044 de 2020 no es apta para adoptar un pronunciamiento de fondo. En ese sentido, indican que la argumentación de la demandante carece del presupuesto de certeza, en consideración a que la interpretación que se efectúa no se puede extraer de la disposición demandada. Por el contrario, el aparte impugnado hace parte de un sistema mucho más amplio en el que la facultad de expropiación se encuentra limitada por motivos de utilidad pública o interés social (art. 58 de la Ley 388 de 1997). Asimismo, se indica que ella también obedece al principio constitucional de primacía del interés general sobre el particular, en virtud del cual, mediante el respeto del debido proceso y el pago de un precio justo, conforme al avalúo económico del bien y el debido cumplimiento de las demás garantías constitucionales que han de acompañar este tipo de procesos, el Estado tiene la potestad de privar a los particulares del ejercicio del derecho de propiedad privada. En consecuencia, se considera que tal facultad es constitucional, dado que desarrolla la función social de la propiedad (art. 58 de la Constitución) y la prevalencia del interés general (art. 1° de la Constitución).

1. Solicitud de exequibilidad⁴. En opinión de algunos intervinientes el objetivo de esta disposición es animar a los entes territoriales a emprender procesos de expropiación, por vía administrativa, dirigidos contra los propietarios legítimos. De manera que, se pueda sanear la propiedad haciendo que los poseedores -que conforman el asentamiento humano ilegal- devengan en propietarios, sin que se limite la atribución de expropiar. En efecto, discrepan de la interpretación de la demandante, al considerar que la existencia de un pronunciamiento judicial previo, relativo al derecho de dominio, no deroga la facultad constitucional de expropiar un inmueble. Así, en aplicación del artículo 58 de la Constitución, lo cierto es que la propiedad privada se garantiza con arreglo a las leyes civiles, pero cuando de la aplicación de una ley, expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resulten en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder ante el primero.

1. Solicitud de inexequibilidad⁵. El interviniente cuestiona que el Legislador en la disposición

demandada no hubiese diferenciado “entre los casos en que el propietario que acudió a la vía judicial, tenga o no tenga sentencia en firme. Basta que haya acudido y no haya podido adquirir el predio. En cualquiera de estos dos casos, con sentencia o sin sentencia, puede ser expropiado”.

A. CONCEPTO DE LA PROCURADORÍA GENERAL DE LA NACIÓN

1. Mediante concepto del 23 de junio de 2021, el Viceprocurador General de la Nación solicitó declarar la exequibilidad de la expresión demandada del artículo 8 de la Ley 2044 de 20206. Los argumentos sobre los cuales sustentó dicha solicitud se resumen a continuación.

1. El artículo 58 de la Constitución establece que “se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles”, así como que el derecho de dominio tiene “una función social” y “ecológica”. En consecuencia, en caso de conflicto entre los intereses generales y particulares deberán ceder estos últimos en favor de aquéllos. En este sentido, la Corte Constitucional ha explicado que la propiedad privada no es un derecho intangible ya que, en virtud del principio del Estado Social de Derecho, los atributos del dominio (uso, goce y disposición) se deben armonizar con los intereses de la comunidad y el principio de solidaridad, de manera que es posible privar a una persona de su propiedad contra su voluntad, previa observancia de los requisitos constitucionales⁷.

1. En tal dirección, señala la Procuraduría que debe considerarse que la aludida disposición constitucional también faculta al Congreso de la República para regular la expropiación administrativa de bienes particulares, restringiendo su margen de ordenación a que se contemple, en las operaciones de tradición forzosa de la propiedad, lo siguiente: (i) estén justificadas en motivos de utilidad pública e interés general fijados en una norma legal previa; (ii) se adelanten en el marco de un procedimiento que permita ejercer las garantías del derecho al debido proceso; (iii) se encuentren precedidas del pago de una indemnización; y (iv) sean objeto de eventual revisión judicial. En consecuencia, se advierte que la facultad

regulatoria del Congreso de la República “no se encuentra restringida por la eventualidad de que los bienes particulares objeto de expropiación hayan sido salvaguardados mediante una decisión judicial para superar una situación de perturbación de su posesión”.

1. Por el contrario, la protección judicial otorgada al propietario de un bien inmueble ante la perturbación de su posesión es de carácter real y, por ello, no es independiente del derecho dominio, con lo cual si tal es trasferido el nuevo titular puede beneficiarse de aquélla. Por consiguiente, como la expropiación es una transferencia del dominio de un bien en favor del Estado, implica que éste se convierte en beneficiario de las medidas judiciales de protección que tenga la propiedad, sin que las mismas sean suprimidas del tráfico jurídico por el desarrollo de dicha operación administrativa.

1. En este orden de ideas, la Procuraduría considera que la expresión acusada se corresponde con lo dispuesto en el artículo 136.1 de la Carta Política, porque no es una intromisión del Congreso de la República en las competencias de otra Rama del Poder Público, sino que constituye un ejercicio de la potestad ordenadora que el artículo 58 de la Constitución le atribuyó, la cual le permite regular la expropiación administrativa, sin que para el efecto se consagre prohibición superior sobre su procedencia frente a bienes particulares que hayan sido objeto de salvaguarda judicial por perturbación de su posesión.

1. En esta dirección, señala que tampoco se desconoce el artículo 228 de la Constitución, en tanto “no tiene el alcance de modificar o anular las órdenes judiciales de protección de la propiedad decretadas sobre bienes objeto de expropiación, porque las mismas se transfieren junto con el dominio al momento de concretarse dicha operación administrativa” y, mucho menos, lo dispuesto en el artículo 243 de la Carta Política, ya que dicha disposición superior hace referencia a la cosa juzgada de los fallos proferidos por la Corte Constitucional en sede de control abstracto de constitucionalidad de las normas legales, en los que, por su naturaleza, no se protegen en concreto las perturbaciones a la propiedad.

1. En suma, los escritos de intervención y las solicitudes presentadas a la Corte, de manera oportuna, se resumen así:

Interviniente

Concepto

Solicitud

Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas

Después de referir las funciones de esta entidad y el proceso de restitución de tierras, regulado en la Ley 1448 de 2011, adujo que “no encuentra que las pretensiones incoadas por la actora, ni la norma acusada tengan injerencia en sus funciones legales, pues como se citó con anterioridad, en el evento en que el predio a expropiar sea objeto del trámite de restitución de tierras contemplado en la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, dicha situación será informada por la UAEGRTD al Juez de conocimiento o Juez de Restitución de Tierras, quienes en todo momento garantizaran el derecho de propiedad a través de la constitución de un depósito judicial hasta tanto el Juez o Magistrado Especializado en Restitución de Tierras se pronuncie mediante sentencia”.

No se pronunció sobre la exequibilidad o inexecuibilidad

Ministerio de Minas y Energía

* En la primera intervención⁸ se indicó que, con independencia de la facultad otorgada a las entidades territoriales en el artículo 8° de la Ley 2044 de 2020, otras leyes ya permiten adelantar la expropiación por vía administrativa sobre predios considerados de utilidad pública e interés social. En concreto, refirió lo dispuesto en los literales b) y c) del artículo 58 de la Ley de Reforma Urbana; el artículo 60 de la Ley 388 de 1997; el artículo 116 de la Ley 142 de 1994; el artículo 4° de la Ley 1715 de 2014 y los artículos 19 y 20 de la Ley 1682 de 2014. Es más, en el caso de infraestructura se adoptó la figura de “saneamiento automático”

para solventar tales situaciones. Con todo, considera que, si bien la demandante mencionó las normas presuntamente infringidas, “no expresa razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes que cuestionen la constitucionalidad de la disposición acusada”.

* En la segunda intervención⁹ afirmó que el aparte demandado es constitucional y tal ley sólo tiene por objeto sanear de manera definitiva la propiedad de los asentamientos humanos ilegales consolidados y precarios en bienes baldíos urbanos, bienes fiscales y los que existen en predios de propiedad legítima a favor de los particulares. De allí que, no obstante la existencia del derecho de propiedad, tal se encuentra limitado por otros derechos como la promoción del interés general y la equidad, que autorizan al Estado a restringirlo válidamente o a adquirir inmuebles para materializar objetivos superiores¹⁰. Por ello, los artículos 59 y 63 de la Ley 388 de 1997 se refieren a la obtención de la propiedad por motivos de utilidad pública y, en concreto, autorizan a la Nación; a las entidades territoriales, las áreas metropolitanas y las asociaciones de municipios a “decretar la expropiación de inmuebles sobre los cuales se declare la utilidad pública o interés social en su adquisición”. En consecuencia, se considera que el aparte demandado es constitucional y no es arbitrario.

Inhibición y, en subsidio, exequibilidad

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

* La demanda no cumple con los presupuestos para proferir un fallo de fondo, al carecer de pertinencia y suficiencia. En este sentido, afirmó que es el Congreso de la República quien es el titular de la cláusula general de competencia y, por tanto, cuenta con la facultad de regular el saneamiento de bienes inmuebles, cuya tenencia está en cabeza de poseedores o propietarios. Con mayor razón, si se puede concluir que con la aprobación del artículo 8° de la Ley 2044 de 2020 “no se efectuó una autorización desproporcionada o irrazonable, pues lo que se permite es la expropiación a través de entes territoriales por vía administrativa y previa indemnización, cuando se dan ciertas circunstancias a favor de aquellas personas que constituyen asentamientos legales consolidados”.

* Adicionalmente, manifestó que el artículo 58 de la Constitución protege la propiedad

privada. No obstante, el Legislador puede establecer limitaciones vinculados al interés social, la utilidad pública o la función social o ecológica que cumpla. Así, entre las instituciones que han restringido el derecho de propiedad se encuentran: (i) la confiscación, (ii) el decomiso; (iii) la extinción de dominio y (iv) la expropiación. En tal contexto, se considera que, como esta ley tiene por objeto sanear, de manera definitiva, los asentamientos humanos ilegales consolidados, atiende a una finalidad legítima y proporcionada.

Inhibición y, en subsidio, exequibilidad

Ministerio de Justicia y del Derecho

* Advierte que los argumentos expuestos en la demanda carecen de certeza y pertinencia, por cuanto del aparte impugnado no se desprende que, en aquellos eventos en los que se haya proferido una sentencia declarativa del derecho, se puedan desconocer decisiones judiciales, la autonomía jurisdiccional o la cosa juzgada constitucional. Tal interpretación y las consecuencias enunciadas no se deducen del contenido de la disposición demandada. De allí que, se pueda concluir que no se cumplen con los mínimos para obtener un pronunciamiento de fondo.

* En efecto, en opinión del interviniente la demandante no explicó la manera en la que se desbordó la facultad legislativa asignada al Congreso de la República y su impacto en otros postulados de rango constitucional. Por el contrario, señaló que “sus apreciaciones al respecto no son más que juicios de valor de carácter subjetivo que consideran que la decisión judicial por medio de la cual se ordene la reivindicación de los propietarios del predio se afecta con el inicio de una posible expropiación administrativa; cuando lo cierto es que en primer lugar el adelantar dicha acto de expropiación es una facultad potestativa que se puede dar o no; y en segundo lugar, se trata de un trámite administrativo que se tramita independientemente del proceso judicial reivindicatorio de la posesión; por tanto el uno no afecta al otro”.

* Por lo demás, indicó que la disposición cuestionada, por el contrario, se ajusta a los mandatos constitucionales, ante la inexistencia de una justificación razonable y objetiva que permita concluir lo contrario. Al respecto, considera que el Legislador goza de amplio margen

de configuración normativa, de acuerdo con los artículos 58 y 150 de la Constitución¹¹. Además, quien pretenda reivindicar su derecho a la posesión por ser el dueño del mismo también podrá acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Inhibición

Intervención conjunta del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

* El interviniente afirma que la demanda carece de aptitud sustantiva y, por tanto, no es posible desvirtuar la presunción de constitucionalidad del artículo 8 (parcial) de la Ley 2044 de 2020, al no satisfacer el presupuesto de certeza. En consecuencia, considera que la demanda se construye, a partir de una lectura errónea del enunciado normativo, sobre el cual se realiza una interpretación subjetiva para atribuirle un significado y contenido normativo que no contempla o que no surge directamente de su texto. Con mayor razón, si tal disposición fue producto de la actividad democrática del Congreso y busca favorecer a grupos históricamente marginados o discriminados.

* Contrario a lo afirmado por la demandante, desde lo desarrollado en la exposición de motivos, es posible concluir que el Legislador plasmó su intención de garantizar que las entidades territoriales puedan, con procesos breves y sumarios, definir y adquirir la titularidad de los bienes de uso público surgidos en zonas de crecimiento informal en donde la tierra se urbaniza sin tener en cuenta las normas de urbanismo vigentes; y el saneamiento jurídico de los inmuebles. De manera que, el Legislador con la expedición del artículo parcialmente acusado buscó garantizar el debido proceso y, al referirse a la posibilidad de definir la titularidad de los bienes, lo hizo con la convicción de que en el mismo proceso pueden surgir situaciones que se deben valorar antes de determinar la propiedad y adquisición del bien por vía de la expropiación. De ninguna manera ello implica considerar que la disposición opera de manera automática, sin el respeto del debido proceso y de los derechos y situaciones jurídicas consolidadas, como lo pretende la demanda. En efecto, la norma no está señalando que la obtención de la propiedad opere de pleno derecho, sino que se debe acudir al proceso de expropiación por vía administrativa.

* Por lo demás, advierte que la disposición demandada es constitucional, pues se limita a desarrollar la función social de la propiedad (art. 58 de la Constitución) y la prevalencia del interés general (art. 1º de la Constitución). En efecto, fue el mismo constituyente que dispuso que la expropiación judicial y administrativa constituirían límites a la propiedad, cuando ello esté justificado por motivos de utilidad pública o interés social.

* La norma de ninguna manera promueve la ocupación ilegal de predios privados, sino que, por el contrario, se refiere a los asentamientos “consolidados”. Este aspecto resulta de vital importancia para entender el alcance de la norma y debe remitir al concepto ya adoptado en el artículo 2º de la Ley 2044 de 2020. Por el contrario, en los casos que exista un proceso judicial en curso sobre la propiedad de los inmuebles ocupados, la persona implicada o sus continuadores patrimoniales podrán alegar la existencia de un pleito pendiente que, según sea en cada caso concreto, de llegarse a probar, podría detener el proceso de expropiación hasta que exista sentencia. En todo caso, sobre la base del respeto al derecho fundamental al debido proceso, la anterior determinación podría ser revisada ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

Inhibición y, en subsidio, exequibilidad

Defensoría del Pueblo

* Afirmó esta entidad que la demanda carece de aptitud sustantiva, para lograr un pronunciamiento de fondo. En efecto, indicó que el presupuesto de certeza implica no sólo que la norma demandada exista, sino también que la interpretación que de ella se hace no provenga de interpretaciones aisladas, subjetivas o indirectas de la norma demandada. De manera que, “la Defensoría del Pueblo considera que la demanda y el escrito de corrección presentados por la accionante, no cumplen con el presupuesto antes referido, toda vez que basan toda la argumentación que soporta su solicitud de declaratoria de inexecuibilidad en una proposición jurídica inexistente, como lo es aquella en virtud de la cual la norma demandada permitiría el desconocimiento de las decisiones judiciales adoptadas dentro de procesos reivindicatorios adelantados por los legítimos propietarios de los bienes en cuestión”.

* El artículo 8 de la Ley 2044 de 2020 prevé que la facultad allí contenida habilita a los entes territoriales para el inicio de procesos de expropiación administrativa “por motivos de utilidad pública e interés social como lo establece el artículo 58 de la Ley 388 de 1997”. Al respecto, cabe recordar que la prerrogativa estatal de realizar procesos administrativos de expropiación obedece al principio constitucional de primacía del interés general sobre el particular, en virtud del cual, mediando el respeto del debido proceso, del pago de un precio justo -conforme al avalúo económico del bien- y el debido cumplimiento de las demás garantías constitucionales que han de acompañar este tipo de procesos, el Estado tiene la potestad de privar a los particulares del ejercicio del derecho de propiedad privada, en favor de la atención de los derechos e intereses de la comunidad en general.

Inhibición

Superintendencia de Notariado y Registro

* El contenido y alcance de la Ley 2044 de 2020 está orientada a crear herramientas para formalizar la propiedad pública y privada en las ciudades, con el fin de generar procesos de legalización de los asentamientos humanos de origen ilegal. En consecuencia, considera que el artículo 8° de la Ley 2044 de 2020 plantea una solución a un problema real, cuya finalidad es garantizar la formalización del derecho de propiedad en asentamientos humanos de origen ilegal, que puede haberse realizado en predios públicos o privados. Tales circunstancias suelen estar vinculadas a problemas sociales pues, en general, quienes se asientan en dichos lugares son comunidades con escasos recursos o que han sido desplazadas por la violencia, por lo cual se requieren de elementos jurídicos para garantizar la prestación de servicios públicos y la seguridad jurídica, derivada de la titularidad de la propiedad inmueble.

* En efecto, el ordenamiento jurídico creó la posibilidad -no un mandato- de acudir al mecanismo de la expropiación forzosa para obtener el derecho de propiedad y formalizar la ocupación. Por ende, contrario a lo afirmado en la demanda, la disposición busca proteger la propiedad inscrita a través de la garantía expropiatoria.

* (ii) La argumentación presentada en la demanda carece, además, del requisito de

pertinencia, en tanto expresa puntos de vista subjetivos y apreciaciones de la demandante que no se desprenden de la proposición jurídica acusada de inconstitucional. No es cierto que, en este proceso, se puedan desconocer providencias judiciales en firme o vulnerar el principio de cosa juzgada constitucional.

* (iii) Tampoco se acredita la exigencia de suficiencia, en virtud de que no se evidencia que exista si quiera una duda del desconocimiento de los artículos constitucionales alegados.

* Con todo, señaló el interviniente que en el evento que se admita la procedencia de los cargos formulados, es claro que el Legislador sí se encuentra facultado para expedir la norma objeto de reproche y, en concreto, para regular la figura de la expropiación y crear procedimientos especiales que permitan llevarla a cabo, como así se expuso en la sentencia C-227 de 2011.

Inhibición y, en subsidio, exequibilidad

Federación Colombiana de Municipios

* En primer lugar, se advierte que la disposición demandada es de difícil comprensión, para lo cual se deben descomponer sus elementos. Sin embargo, frente al aparte cuestionado por la demandante considera que resulta absurdo considerar que, quien, teniendo la propiedad legítima, acudirá a la instancia administrativa o judicial para adquirirla. Por el contrario, sería posible que el propietario acuda para recuperar la tenencia o posesión. En consecuencia, la única forma de que la disposición demandada adquiera sentido es “entendiendo que cuando habla de que se hayan o no ejecutado acciones para tratar de adquirir la propiedad ante las autoridades judiciales o administrativas, está refiriéndose a los integrantes del asentamiento humano ilegal”.

* En efecto, se advierte que el objetivo de la disposición es animar a los entes territoriales a emprender procesos de expropiación, por vía administrativa, dirigidos contra los propietarios legítimos. De manera que, se pueda sanear la propiedad haciendo que los poseedores -que conforman el asentamiento humano ilegal- devengan en propietarios. Lo anterior, según la

interpretación que se defiende, implica que “esto debe hacerse tanto si los integrantes del asentamiento humano ilegal, sus herederos o terceros interesados, han intentado adquirir el dominio acudiendo ante instancias administrativas o judiciales, sin lograrlo, o si no han efectuado intento alguno”.

* De cualquier forma y, en caso de que se aceptara la interpretación de la demandante, lo cierto es que no se puede compartir la conclusión a la que llega, en consideración a que no es cierto que, por el hecho de existir una sentencia judicial en firme que ha consolidado el derecho de dominio, exista impedimento de rango constitucional para que un ente territorial pueda ejercer su potestad de expropiación por vía administrativa. Así, la atribución de expropiar es universal, sin que el hecho de que respecto de alguno de ellos haya existido un pronunciamiento judicial en cuanto a su dominio, sea pleno o parcial, genere blindaje alguno que impida a las entidades estatales dotadas de esa potestad ejercerla respecto a ese inmueble.

* En consecuencia, señala el interviniente que la disposición demandada no viola la Constitución que el Legislador expida una norma que, como en este caso, estimula la expropiación por vía administrativa, con el fin de sanear el dominio de asentamientos humanos ilegales consolidados en los que se haya ejercido posesión por diez o más años.

Exequibilidad

Universidad de Cartagena

* La intervención señala que si bien el propietario goza de los atributos de goce y disposición, en virtud de la función social de la propiedad, el Legislador puede imponer una serie de restricciones al derecho de dominio, con miras a garantizar el interés general.

* Así, en aplicación del artículo 58 de la Constitución, para que pueda darse la privación de la titularidad del derecho de propiedad privada, contra la voluntad de su titular, se requiere del cumplimiento de los siguientes requisitos, señalados por la Corte Constitucional: (i) que existan motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el Legislador; (ii) que

exista decisión judicial o administrativa, esta última sujeta a posterior acción contencioso administrativa incluso respecto del precio; y (iii) que se pague una indemnización previamente al traspaso del derecho de propiedad a la Administración, la cual debe ser justa, de acuerdo con lo previsto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

* Finalmente, precisó el interviniente que la expropiación es un elemento de gestión del desarrollo urbano, de acuerdo con lo previsto en la Ley 388 de 1997. Por tanto, la legalización urbanística de asentamientos humanos nace con el propósito de responder a las políticas que pretenden la disminución y prevención de la pobreza en las ciudades y, en particular, con el fin de ofrecer a la población vulnerable el acceso a la vivienda, se trate de zonas y áreas que puedan formar parte de las zonas de utilidad pública y donde se pueda prestar la infraestructura para la provisión de servicios públicos domiciliarios.

Exequibilidad

Facultad de Derecho de la Universidad Libre

* La intervención alude a los fundamentos constitucionales de la expropiación y, en particular, al respeto de la propiedad privada y a sus límites por motivos de utilidad pública o interés social, definidos por el Legislador (art. 58 de la Ley 338 de 1997). En tal contexto, indica que la expropiación es una operación de derecho público mediante la cual el Estado obliga a un particular a cumplir la tradición del dominio privado al público de un bien, en beneficio de una comunidad y mediante el pago de una indemnización previa.

* También considera relevante referir la especial vulnerabilidad de las personas que habitan asentamientos ilegales. Respecto de lo cual, afirmó que existe un deber especial del Estado por garantizar el acceso a la vivienda digna y, por ello, tratándose de asentamiento humanos ilegales se debe considerar que ellos responden a complejos fenómenos sociales de pobreza, violencia, exclusión, desplazamiento forzado, inmigración, entre otros. Esto debe llevar a las autoridades a adoptar políticas y mecanismos legales dirigidos a garantizar los derechos fundamentales de tales personas.

* En consecuencia, planteó que la tensión es tan sólo aparente entre el derecho que le asiste

al propietario, que cuenta con una decisión judicial a su favor, para obtener la restitución material de un inmueble donde se ubica un asentamiento ilegal; y la facultad que se le otorga a los entes territoriales para adquirir dicho predio a través de la expropiación administrativa. Así, no existe argumento constitucional alguno para objetar la norma demandada, pues la facultad que se le otorga a los entes territoriales para adquirir mediante expropiación administrativa predios donde se encuentren asentamientos ilegales es un desarrollo de los mandatos contenidos en los artículos 13 y 58 constitucionales.

Exequibilidad

Ciudadano Evaristo Rafael Rodríguez Felizzola

* Según se indica, el mismo Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en el trámite de la ley, se opuso a su aprobación debido a su inconstitucionalidad. Así quedó consignado en el concepto rendido ante la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, sobre los artículos 10 y 11 del proyecto, hoy artículo 8º acusado. En particular, adujo que con ello se desconocía la potestad de la Rama Judicial para administrar justicia, al disponer de predios que se encuentren en disputa judicial, con lo cual se vulneraría el derecho al debido proceso y a la propiedad privada de las partes involucradas.

* En consecuencia, reafirmó la interpretación que dio la demandante a la norma objeto de controversia y, por tanto, advirtió que con ella se autoriza a los entes territoriales a expropiar cuando los propietarios legítimos, herederos y terceros, acudieron a las vías judiciales y administrativas, y no han podido adquirir los predios. De allí que, que no le asista razón a la Superintendencia de Notariado y Registro, pues no es posible que el propietario legítimo, a su vez, esté buscando el amparo de la propiedad privada.

* Por ende, cuestionó que el Legislador en dicha disposición no hubiese diferenciado “entre los casos en que el propietario que acudió a la vía judicial, tenga o no tenga sentencia en firme. Basta que haya acudido y no haya podido adquirir el predio. En cualquiera de estos dos casos, con sentencia o sin sentencia, puede ser expropiado”. Así, objetó que las personas en un Estado Social de Derecho deben poder garantizar que los fallos judiciales se cumplan y

es deber del Estado materializarlo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Inexequibilidad

I. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4 de la Constitución, la Corte es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

A. CUESTIÓN PREVIA: ANÁLISIS DE LA APTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA

1. En atención a los reparos formulados por la mayoría de los intervinientes en relación con la aptitud de la demanda de inconstitucionalidad¹², la Sala procede a analizar la demanda, con el propósito de determinar si esta satisface las exigencias para que la Corte se pronuncie de fondo respecto de los cargos de inconstitucionalidad propuestos.

1. Sobre la aptitud sustantiva de la demanda de inconstitucionalidad. Reiteración de jurisprudencia. Los artículos 40.6 y 241.4 de la Carta Política legitiman a todo ciudadano(a) colombiano(a) para demandar la exequibilidad de las leyes a través de la acción pública de inconstitucionalidad. Se trata de un mecanismo regido por el principio pro actione, lo que implica “que propende por un acceso abierto a los instrumentos del control constitucional,

teniendo en cuenta, primero, que según la propia Carta Política, estas acciones pueden ser propuestas por cualquier ciudadano, y segundo, que las mismas apuntan a garantizar un asunto de primer orden como es la supremacía e integridad de la Carta Política dentro del ordenamiento jurídico”¹³.

1. El citado principio ciertamente libera el ejercicio de esta acción de rigores formales y técnicos, pero no releva al demandante de cumplir con una mínima carga argumentativa dirigida a justificar las razones por las cuales la norma impugnada se considera contraria a la Carta -artículo 3° del Decreto 2067 de 1991- 14. En la sentencia C-1052 de 2001, esta corporación precisó el alcance de este deber persuasivo, señalando que los cargos de inconstitucionalidad deben satisfacer los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, para que la Corte pueda entrar a examinarlos de fondo. Las exigencias decantadas en el citado proveído, reiterado en múltiples pronunciamientos¹⁵, se pueden sintetizar de la siguiente manera:

Requisito

Contenido

Claridad

“[H]ilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa”.

Certeza

“[Q]ue la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente¹⁶ ‘y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita’¹⁷ e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda¹⁸”.

Especificidad

Las razones presentadas “definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través ‘de la formulación de por lo menos un cargo

constitucional concreto contra la norma demandada¹⁹ (...) resultando inadmisibile que se deba resolver sobre su inexecuibilidad a partir de argumentos ‘vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales’²⁰ que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan”.

Pertinencia

“[E]l reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado”.

Suficiencia

“[E]xposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche (...) Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si 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”.

1. Cabe anotar que el cumplimiento de estas exigencias de aptitud de los cargos se verifica inicialmente en el momento en que el magistrado sustanciador decide sobre la admisibilidad de la demanda. Sin embargo, esto no impide que la Sala Plena, a la hora de resolver la cuestión y como resultado de sus deliberaciones, concluya que todos o alguno de los cargos adolecen de esa aptitud sustantiva requerida, evento en el cual se impone la adopción de un fallo inhibitorio²¹. No se trata de obstaculizar el ejercicio de esta acción ciudadana, sino de propender por su uso racional y eficiente, ya que la presunción de constitucionalidad que por regla general se predica de las normas jurídicas²², exige que el control que le corresponde acometer a la Corte sólo se active cuando el accionante proponga cargos que generen al menos una mínima duda sobre la validez de la norma acusada, y que por tanto justifiquen la

apertura del debate.

1. En la presente acción de inconstitucionalidad, considera la Sala Plena que se evidencia una falta de aptitud sustantiva de la demanda, respecto de la totalidad de los cargos planteados por la demandante. De conformidad con lo señalado en el numeral 19 de esta providencia, y con base en los planteamientos formulados por la demandante, este tribunal constata que los cargos contra el artículo 8 (parcial) de la Ley 2044 de 2020 por violación de los artículos 136.1, 228 y 243 de la Constitución Política no cumplen con los requisitos de (i) certeza, dado que se estructuran a partir de una proposición normativa que no se deriva de la disposición jurídica acusada; (ii) especificidad, porque no exponen razones que evidencien la existencia de una oposición objetiva entre la disposición demandada y el texto constitucional; (iii) pertinencia, por cuanto expresan puntos de vista subjetivos relacionados con la aplicación de la norma en situaciones hipotéticas; y (iv) suficiencia, pues no despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma. Así lo constata la Sala a partir de las razones que pasan a explicarse.

1. Como se señaló en la sección I.B, la demandante considera que el aparte subrayado y resaltado en negrilla desconoce las decisiones judiciales y permite que los entes territoriales puedan, a través de la expropiación por vía administrativa, adquirir la propiedad, a pesar de que el juez haya resuelto reivindicar, restituir o devolver el predio objeto del proceso judicial. Lo anterior, a juicio de la demandante, comporta una violación de los siguientes preceptos constitucionales: (i) infringe la prohibición de que el Legislador se inmiscuya en asuntos de competencia privativa de las autoridades judiciales (art. 136.1); (ii) ignora la autonomía e independencia judicial (art. 228), porque la norma acusada presuntamente autoriza a los entes territoriales “a pasar por encima de la decisión judicial”; y (iii) desconoce la cosa juzgada constitucional (art. 243) en aquellos casos en que la Corte Constitucional, a través de un fallo de tutela, podría proteger la propiedad privada.

1. Es claro de lo anteriormente expuesto que la accionante sostiene que el reproche de

constitucionalidad se fundamenta en señalar que la posibilidad de expropiación administrativa por los entes territoriales en las condiciones previstas en la disposición acusada desconoce los efectos de la providencia judicial, “ejecutoriada y en firme”, que ordena a los ocupantes ilegales restituirle la posesión material del predio al propietario legítimo, pero que aún se encuentra pendiente de cumplimiento.

1. Esta corporación encuentra que la proposición normativa señalada por la accionante es producto de una lectura fragmentada y errónea de la disposición demandada.

1. Contrario a lo que señala la ciudadana demandante, el artículo 8 de la Ley 2044 de 2020 regula la obtención de la propiedad por motivos de utilidad pública e interés social. En concreto, dispone que el ente territorial podrá decretar la expropiación por vía administrativa, por motivos de utilidad pública e interés social, como lo establece el artículo 58 de la Ley 388 de 1997²³, respecto de predios de propiedad legítima a favor de particulares, cuando en estos (i) se encuentren asentamientos humanos ilegales consolidados; (ii) los cuales hayan ejercido una posesión sobre el predio igual o mayor de diez (10) años; y (iii) el propietario legítimo y a falta de este, sus herederos o terceros interesados no hayan hecho uso de las instancias administrativas y judiciales, o habiéndolo hecho hasta la fecha no hayan podido adquirirlo.

1. Por lo que resulta claro que el alcance atribuible al artículo 8 de la Ley 2044 de 2020, en el que se inserta la expresión precitada, dista de dicha construcción subjetiva realizada por la demandante. Al respecto, cabe precisar que la interpretación histórica, integral y sistemática de la disposición en cuestión indica que el escenario de regulación se relaciona con la incertidumbre de la propiedad sobre el predio ocupado ilegalmente, tal como se señala a continuación:

1. En primer lugar, el yerro en la construcción del concepto de la demanda también se aprecia (i) en un escenario no contemplado en la disposición normativa; y (ii) en el entendimiento subjetivo sobre los efectos del acto administrativo de expropiación, por cuanto, la norma no dispone un mandato de obligatorio cumplimiento, sino por el contrario una alternativa a las entidades territoriales que no conlleva a un desconocimiento de situaciones jurídicas consolidadas, como erróneamente señala la ciudadana demandante.

1. En concreto, la demandante alega que la decisión de expropiación por vía administrativa desconoce la sentencia dictada en el marco de la acción reivindicatoria que, en un caso hipotético, ordena restituir la posesión al propietario del predio ocupado ilegalmente. La Sala observa que la accionante no explica cómo puede desconocer el fallo que protege la propiedad (restituyendo la posesión), si la decisión de expropiación por vía administrativa, entre otras cosas, conlleva el traslado del “derecho de propiedad u otros derechos reales” de las personas titulares de ellos a la entidad que ha dispuesto la expropiación (núm.1º, art. 70, Ley 388/97)²⁵. En ese sentido, no tiene en cuenta ni explica por qué si la acción reivindicatoria (art. 946, Código Civil) y la expropiación por vía administrativa tienen causa, objeto y producen efectos jurídicos distintos²⁶, entonces la decisión que se tome en la segunda puede llegar a afectar en la primera.

1. En segundo lugar, el reproche de constitucionalidad respecto del carácter de providencia ejecutoriada y en firme, no tiene en consideración el régimen constitucional y legal de la expropiación administrativa, su naturaleza y características. Lo cual, deriva en la lectura parcial y subjetiva del aparte normativo demandado, lo cual impide la configuración de un cargo cierto.

1. En tercer lugar, la Sala constata que la lectura aislada del enunciado normativo no solo ocurre frente a los fundamentos constitucionales de la expropiación, sino también respecto de una lectura descontextualizada de otras normas que desarrollan, específicamente, la facultad de expropiación administrativa prevista en la norma demandada, a saber, lo

dispuesto en la Ley 388 de 1997. Esta ley, entre otras cosas, busca garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda (núm. 1º, art. 1º), elementos que integran la lectura de la norma parcialmente demandada.

1. Para tal efecto, entre otros instrumentos de gestión del desarrollo urbano, prevé la expropiación por vía administrativa por razones de utilidad pública²⁷, fija las etapas que la integran²⁸, define las reglas para indemnizar previamente al propietario²⁹, y las condiciones bajo las cuales el acto administrativo de expropiación puede ser objeto de control jurisdiccional³⁰. La demandante omite considerar estos aspectos esenciales al momento de cuestionar la constitucionalidad de la potestad expropiatoria de los órganos estatales, a pesar de que la jurisprudencia constitucional ha señalado que su observancia es necesaria para comprender la finalidad y el alcance de la decisión expropiatoria, así como para verificar si con ella se limitó o no inconstitucionalmente el derecho de propiedad³¹. Lo anterior, permite constatar de nuevo la ausencia de una proposición jurídica real y existente, basada en suposiciones de la accionante no contempladas en la disposición parcialmente demandada.

1. Lo anterior, además de evidenciar la falta de certeza de los cargos propuestos, pone de presente la ausencia de especificidad en las razones que los sustentan, pues más allá de planteamientos generales y abstractos, la Sala destaca que en los escritos presentados por la actora no se logró una exposición de las razones concretas que demuestren la oposición entre la figura de la expropiación por vía administrativa y los preceptos constitucionales relacionados con el respeto por la función judicial.

1. En este sentido, los reproches de constitucionalidad presentados por la demandante no tienen en cuenta que, por mandato expreso del artículo 58 de la Constitución³², el Legislador goza de un amplio margen de configuración para definir los casos en que, por motivos de utilidad pública o de interés social, y previa indemnización al propietario, el Estado puede

adelantar expropiación por vía administrativa, sujeta a posterior control por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, incluso respecto del precio. Tampoco tienen en consideración que la jurisprudencia de esta corporación ha precisado que, de acuerdo con el precepto constitucional mencionado, la administración y la autoridad judicial participan con el Legislador en la “configuración de la expropiación”³³. Como consecuencia de haber omitido el estudio de tales aspectos, la demanda no logra explicar por qué en la materia bajo examen podría afirmarse una interferencia indebida del órgano legislativo en la función judicial, cuando es la propia Constitución la que encomienda al Legislador que se ocupe de la regulación específica de la expropiación por vía administrativa y de sujetar dicha decisión al control de legalidad del juez administrativo.

1. Por lo demás, la Sala observa que los cargos de inconstitucionalidad carecen de pertinencia, debido a que no se fundan en la apreciación del contenido de los artículos 138.1, 228 y 243 de la Carta, sino en la posible aplicación de la norma demandada por parte de las autoridades administrativas a situaciones específicas e hipotéticas. Tal y como lo advierte la Superintendencia de Notariado y Registro, la demandante procuró subsanar las falencias del escrito de demanda a partir de la presentación de las posibles decisiones que podrían adoptarse en procesos de reivindicación, lanzamiento por ocupación de hecho, acciones penales y acción de tutela, y la manera hipotética en que la administración desconocería dichos fallos en aplicación de la norma demandada. De hecho, planteó que la cosa juzgada constitucional podría llegar a desconocerse en el supuesto de que la expropiación por vía administrativa recaiga sobre un predio cuya posesión hubiese sido protegida en un fallo de tutela de esta corporación³⁴.

1. En estos términos, es claro para la Sala que los cargos de inconstitucionalidad se estructuran sobre conjeturas de la actora que, ni siquiera bajo un análisis flexible de la aptitud sustantiva, permiten adelantar un juicio de fondo del precepto jurídico demandado. Por lo que, la suma de las falencias en la formulación de los ataques en contra de la disposición en cuestión demuestra que no existen razones suficientes que susciten al menos una duda mínima sobre su constitucionalidad, por lo tanto, la Sala tampoco encuentra

acreditado el requisito de suficiencia.

1. Sobre la base de las anteriores razones, la Sala se inhibirá de adoptar una decisión de fondo respecto de los reproches de constitucionalidad formulados en contra del artículo 8 (parcial) de la Ley 2044 de 2020 “[p]or el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones”.

A. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

1. Le correspondió a la Corte estudiar la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 8° (parcial) de la Ley 2044 de 2020 “[p]or el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones”, por la presunta violación de los preceptos 138.1, 228 y 243 de la Constitución Política. Tras analizar la aptitud sustantiva de la demanda, la Corte resolvió inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo respecto de los cargos planteados, por no evidenciar cumplidos los requisitos señalados en la jurisprudencia constitucional.

1. En concreto, la Corte constató el incumplimiento de los siguientes requisitos de la demanda: (i) certeza, dado que los cargos se estructuran a partir de una proposición normativa que no se deriva de la disposición jurídica acusada; (ii) especificidad, porque estos no exponen razones que evidencien la existencia de una oposición objetiva entre la disposición demandada y el texto constitucional; (iii) pertinencia, por cuanto expresan puntos de vista subjetivos relacionados con la aplicación de la norma en situaciones hipotéticas; y (iv) suficiencia, pues no despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma.

I. DECISIÓN

La Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

ÚNICO.- INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo, por ineptitud sustantiva de la demanda, respecto de los cargos formulados contra el artículo 8° (parcial) de la Ley 2044 de 2020, “[p]or el cual se dictan normas para el saneamiento de predios ocupados por asentamientos humanos ilegales y se dictan otras disposiciones”.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Presidente

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 En efecto, en el numeral 7° del auto admisorio se dispuso “INVITAR a participar en este proceso a las siguientes entidades y organizaciones, para que si lo estiman conveniente, mediante escrito que deberá presentarse dentro de los diez (10) días siguientes al de recibo de la comunicación respectiva, emitan su concepto sobre las disposiciones que son materia de impugnación: al Departamento Nacional de Planeación, al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, a la Superintendencia de Notariado y Registro, a la Contraloría General de la República, a la Agencia Nacional de Tierras, a la Unidad de Restitución de Tierras, a la Federación Colombiana de Municipios, al Defensor del Pueblo, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Colegio Colombiano de Juristas, a DEJUSTICIA, a la Cámara de Servicios Legales de la ANDI y a los Decanos de la Facultad de Derecho y Economía de la Universidad de los Andes, de la Universidad Externado de Colombia, de la Pontificia Universidad Javeriana, de la Universidad Nacional de Colombia, de la Universidad Sergio Arboleda, de la Universidad Libre de Colombia, de la Universidad Santo Tomás, de la Universidad de Cartagena, de la Universidad del Norte, EAFIT de Medellín, del Valle, ICESI y Nariño y de la Universidad del Rosario”.

2 El término para que los invitados conceptuaran, de acuerdo por lo informado por la Secretaría de la Corte Constitucional inició el 17 de marzo de 2021 y, debido a una suspensión de términos por impedimentos y/o recusación, se extendió hasta el 19 de abril de 2021.

3 En ese sentido, es posible consultar las intervenciones presentadas por (i) la Defensoría del Pueblo y (ii) del Ministerio de Justicia y del Derecho que solicitaron la inhibición. Asimismo, se debe considerar que (iii) la intervención conjunta del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; así como (iv) el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, (v) la Superintendencia de Notariado y Registro y (vi) el Ministerio de Minas y Energía solicitaron la inhibición y, en subsidio, la exequibilidad del aparte normativo demandado.

4 Al respecto es posible consultar las intervenciones de (i) la Federación Colombiana de Municipios, (ii) la Universidad de Cartagena y (iii) la Facultad de Derecho de la Universidad Libre.

5 Ciudadano Evaristo Rafael Rodríguez Felizzola.

6 Se debe aclarar que, en esta oportunidad, el concepto del Ministerio Público es suscrito por el Viceprocurador General de la Nación, en tanto que, mediante Auto 202 de 2021, la Corte Constitucional aceptó el impedimento presentado por la Procuradora General de la Nación con sustento en que la Procuradora General de la Nación suscribió el texto legal de la norma demandada en su otrora condición de Ministra de Justicia y del Derecho.

7 Al respecto, es posible consultar la sentencia C-750 de 2015.

8 La cual fue suscrita por apoderada especial, esto es Claudia Rocío Castro Ordoñez.

9 Suscrita por apoderada especial, esto es Hilda Marcela Mantilla Sánchez.

10 Al respecto, es posible consultar la sentencia C-750 de 2015.

11 Así, se indicó que tal puede hacer uso de su competencia, siempre que: (i) salvaguarde los fines y principios del Estado, (ii) vele por la vigencia de los derechos fundamentales, como el debido proceso y el acceso a la administración de justicia, (iii) introduzca regulaciones acordes con los principios de razonabilidad y proporcionalidad, así como (iv) propugne por la realización material de los derechos y el principio de la primacía del derecho sustancial sobre las formas.

12. En primer lugar, el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Superintendencia de Notariado y Registro y la Defensoría del Pueblo advirtieron acerca de la falta de certeza de los cargos, por cuanto de la disposición acusada no se desprende que se haya proferido una sentencia declarativa del derecho, que esté pendiente de cumplimiento y, por lo tanto, le impida al propietario legítimo adquirir el predio. Al contrario, indican que lo previsto en la norma es el supuesto referente a que, en los eventos en los cuales habiéndose acudido a las instancias administrativas o judiciales no se haya obtenido la protección del derecho real, existiendo incertidumbre acerca de la situación jurídica del predio, situación completamente contraria a la demandada. En segundo lugar, la intervención conjunta del DAPRE, DPS y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio señala que la demanda no cumple con el requisito de certeza, porque realiza una lectura subjetiva y segmentada de la disposición acusada, sin tener en cuenta el régimen jurídico de la expropiación administrativa. Por último, bajo la consideración de que la expropiación administrativa ya se encuentra permitida por otras disposiciones legales y el amplio margen de configuración del Legislador en la materia, los Ministerios de Minas y Agricultura manifiestan que los cargos no expresan razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes que cuestionen la constitucionalidad de la disposición acusada.

13 Corte Constitucional, sentencia C-264 de 2019.

14 Al respecto, en sentencia C-1115 de 2004, esta Corporación indicó que “[s]i bien la naturaleza pública, participativa e informal del precitado derecho excluye la posibilidad de fijarle condiciones especiales para su ejercicio -a la manera de una técnica jurídica como la prevista para las acciones ordinarias-, ésta no proscribe la imposición de una cargas mínimas, cuyo propósito específico se concentra, por una parte, en racionalizar el uso del derecho, impidiendo que la presunción de constitucionalidad que ampara el ordenamiento sea cuestionada sin fundamento válido y real, y por la otra, en delimitar el ámbito de competencia del juez constitucional, quien dentro del sistema previsto por la actual Carta Política, no tiene asignada la función de adelantar un control oficioso de constitucionalidad sobre la actividad legislativa”. La Corte ha reiterado este a postura en múltiples pronunciamientos: C-1300 de 2005, C-074 de 2006, C-929 de 2007, C-623 de 2008, C-894 de 2009, C-281 de 2013, C-165 de 2019, entre otras.

15 Corte Constitucional, sentencias C-1052 de 2001, C-1031 de 2002, C-1042 de 2003,

C-1177 de 2004, C-798 de 2005, C-507 de 2006, C-401 de 2007, C-673 de 2008, C-713 de 2009, C-840 de 2010, C-807 de 2011, C-909 de 2012, C-083 de 2013, C-418 de 2014, C-721 de 2015, C-330 de 2016, C-189 de 2017, C-134 de 2018, C-165 de 2019, C-094 de 2020, entre otras.

16 Nota al pie número 25 de la sentencia C-1052 de 2001: “Así, por ejemplo en la Sentencia C-362 de 2001; M.P. Álvaro Tafur Galvis, la Corte también se inhibió de conocer la demanda contra Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 5º del Decreto 2700 de 1991, pues ‘del estudio más detallado de los argumentos esgrimidos por el demandante, como corresponde a la presente etapa procesal, puede deducirse que los cargos que se plantean aparentemente contra la norma atacada no lo son realmente contra ella’.”

17 Nota al pie número 26 de la sentencia C-1052 de 2001: “Sentencia C-504 de 1995; M.P. José Gregorio Hernández Galindo. La Corte se declaró inhibida para conocer de la demanda presentada contra el artículo 16, parcial, del Decreto 0624 de 1989 ‘por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales’, pues la acusación carece de objeto, ya que alude a una disposición no consagrada por el legislador.”

18 Nota al pie número 27 de la sentencia C-1052 de 2001: “Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-1544 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo. La Corte se inhibe en esta oportunidad proferir fallo de mérito respecto de los artículos 48 y 49 de la Ley 546 de 1999, por presentarse ineptitud sustancial de la demanda, debido a que el actor presentó cargos que se puedan predicar de normas jurídicas distintas a las demandadas. En el mismo sentido C-113 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-1516 de 2000 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, y C-1552 de 2000 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.”

19 Nota al pie número 29 de la sentencia C-1052 de 2001: “Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-568 de 1995 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. La Corte se declara inhibida para resolver la demanda en contra de los artículos 125, 129, 130 y 131 de la Ley 106 de 1993, puesto que la demandante no estructuró el concepto de la violación de los preceptos constitucionales invocados.”

20 Nota al pie número 30 de la sentencia C-1052 de 2001: “Estos son los defectos a los cuales se ha referido la jurisprudencia de la Corte cuando ha señalado la ineptitud de una

demanda de inconstitucionalidad, por inadecuada presentación del concepto de la violación. Cfr. los autos 097 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y 244 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y las sentencias C-281 de 1994 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C-519 de 1998 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-013 de 2000 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), C-380 de 2000 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-177 de 2001 (M.P. Fabio Morón Díaz), entre varios pronunciamientos”.

21 La Corte ha precisado que el análisis de aptitud de la demanda es pertinente también al momento de resolver el fondo de la cuestión, “...a pesar de que la acción de inconstitucionalidad hubiera sido admitida, toda vez que dicha providencia constituye apenas el estudio inicial de la argumentación expuesta en la demanda, la cual una vez ha cumplido las diferentes etapas procesales como la de intervención ciudadana y emitido el concepto del Procurador General de la Nación, permite a la Corte disponer de mayores elementos de juicio, que una vez valorados integralmente podrían llevar a una decisión inhibitoria por ineptitud sustancial de la demanda, la cual no hace tránsito a cosa juzgada constitucional”. Sentencia C-542 de 2017. En este mismo sentido, sentencias C-1300 de 2005, C-1128 de 2008, C-456 de 2012, C-104 de 2016, C-220 de 2019, C-035 de 2020, entre otras.

22 Al respecto, la Corte Constitucional señaló en sentencia C-874 de 2002 que “la necesidad de que los ciudadanos formulen cargos de inconstitucionalidad se debe a la presunción de constitucionalidad que recae sobre las normas expedidas por el legislador. La presunción de constitucionalidad se constituye en una garantía indispensable para el adecuado funcionamiento del sistema de democracia representativa, en el cual la soberanía popular se ejerce a través del legislador.” Sin embargo, es preciso advertir que la Corte también ha reconocido de manera excepcional la presunción de inconstitucionalidad de normas que comportan retrocesos en las facetas prestacionales de derechos reconocidos por la Carta (sentencia C-493 de 2015).

23 Ley 388 de 1997, “Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones”.

24 Proyecto de ley número 196 de 2018 Cámara de Representantes. Gaceta del Congreso No. 833, pág. 8.
<http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/20>

25 Ley 388 de 1997, artículo 70, establece: “Efectos de la decisión de expropiación por vía administrativa. Una vez ejecutoriada la decisión por vía administrativa, por no haberse formulado el recurso de reposición dentro del término legal o por haber sido decidido el recurso interpuesto en forma negativa, la decisión producirá los siguientes efectos: // 1. El derecho de propiedad u otros derechos reales se trasladarán de las personas titulares de ellos a la entidad que ha dispuesto la expropiación, para lo cual bastará con el registro de la decisión en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. El registrador exigirá que la entidad acredite que el propietario o los titulares de otros derechos reales sobre el inmueble, han retirado el valor de la indemnización y los documentos de deber correspondientes, o que se ha efectuado la consignación correspondiente conforme a lo previsto en el numeral 2 de este artículo (...)”.

26 En la sentencia T-353 de 2019, la Corte se pronunció respecto de la acción reivindicatoria en los siguientes términos: “Conforme al artículo 946 del Código Civil (en adelante “C.C.”), la acción reivindicatoria “es la que tiene el dueño de una cosa singular, de que no está en posesión, para que el poseedor de ella sea condenado a restituirla”. La persona facultada para ejercerla, según el artículo 950 C.C., es aquel “que tiene la propiedad plena o nuda, absoluta o fiduciaria de la cosa”, y se dirige contra el actual poseedor (art. 952 C.C.)”.

27 Ley 388 de 1997, artículo 63, en consonancia con el artículo 58 de este cuerpo normativo.

29 Ley 388 de 1997, artículo 67.

30 Ley 388 de 1997, arts. 71 y 72.

31 En ese sentido, la sentencia C-669 de 2015 señaló: “la Corte ha sido igualmente categórica en fijar unas condiciones sine qua non para que proceda la limitación a la propiedad privada, tales como (i) que se presente por motivos de utilidad pública o de interés social previamente definidos por el legislador; (ii) que la expropiación se realice mediante decisión judicial o administrativa, esta última sujeta a posterior acción contencioso administrativa incluso respecto del precio; (iii) que la expropiación se adelante con respeto del principio de legalidad, esto es, de conformidad con el procedimiento establecido en la ley;

(iv) que la expropiación comprenda una etapa previa de enajenación voluntaria o negociación directa, a partir de una oferta por parte de la entidad administrativa; y (v) que se pague una indemnización previamente al traspaso del derecho de propiedad a la Administración, la cual debe ser justa. // En consecuencia, la expropiación o adquisición de un bien por razones de utilidad pública e interés social, será acorde con los mandatos constitucionales si respeta los valores fundamentales del Estado Social de Derecho de (i) principio de legalidad, (ii) debido proceso, (iii) acceso a la justicia y (iii) una indemnización justa”.

32 Constitución Política, artículo 58, prescribe: “Se garantizan 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. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. // La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica. // El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad. // 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.”

33 En concreto, en la sentencia C-306 de 2020, la Corte señaló: “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”.

34 La Corte, en la sentencia C-750 de 2015, reseñó algunos de los pronunciamientos que han

declarado improcedente la acción de tutela presentada con el fin de proteger la posesión respecto de un bien. Específicamente, señaló: “[e]n la Sentencia T-172 de 1995, esta Corporación manifestó que la posesión no es un derecho fundamental, porque el constituyente no reconoció esa calidad. Aunque, no desconoció que esa institución goza de la protección del artículo 58 de la Constitución. En ese caso, la Sala decidió declarar improcedente una tutela que pretendía la protección de la posesión. En la providencia T-249 de 1998, esta Corporación reiteró esa posición, al estudiar una acción de tutela promovida contra las decisiones expedidas en el marco de un juicio posesorio”.