

Expediente D-505 ente

Sentencia No. C-428/94

DERECHO A LA PROPIEDAD-Naturaleza

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

PRINCIPIO DE LEGALIDAD

Una de las garantías del debido proceso que consagra como principio fundamental la Constitución (art. 29), se traduce en la necesidad de que toda actuación judicial o administrativa a través de la cual se deduzca responsabilidad o se afecten los derechos de un individuo o de terceros determinados o indeterminados, debe adelantarse con arreglo a un procedimiento que debe estar dotado de mecanismos eficientes que aseguren y hagan efectivo el derecho de los interesados a ser oídos. Dicho derecho se funda no sólo en un principio de elemental justicia, sino que atiende a la eficacia y legitimidad de la administración y de la actividad judicial en cuanto contribuye y facilita la adopción de decisiones con conocimiento de causa y con la debida participación y contradicción de los afectados.

DERECHO A LA PROPIEDAD-Límites/EXPROPIACION-Inscripción de la oferta

El carácter relativo y no absoluto del derecho de propiedad que ha sido reconocido por esta Corte en diferentes sentencias, habilita al legislador para establecer restricciones a dicho derecho cuando medien razones de interés general que razonablemente las justifiquen; por lo tanto, si por ministerio de la ley se ha declarado de utilidad pública e interés social la adquisición de aquellos predios situados en las zonas aledañas o adyacentes a las explotaciones petroleras, no resulta un despropósito la medida complementaria de la

inscripción de la oferta en la oficina de registro correspondiente para asegurar y facilitar dicha adquisición.

EXPROPIACION-Límites a la negociación directa

Es necesario establecer un límite a la posibilidad de la negociación directa -la cual propiamente no constituye una etapa obligada de orden constitucional para la adquisición de un predio que se requiere para cumplir una finalidad de utilidad pública e interés social- con el fin de dar paso al procedimiento de expropiación. Por lo tanto, resulta apenas obvio que se establezca una etapa preclusiva de la negociación directa, porque de no ser así, quedaría a la voluntad de los interesados el que la administración pudiera ejercer sus competencias constitucionales y legales en materia de expropiación. Es decir, quedarían supeditados a los intereses particulares los intereses públicos o sociales.

REFERENCIA:

EXPEDIENTE D - 545

ACTOR:

CARLOS ALBERTO MANTILLA GUTIERREZ.

Demandada de inconstitucionalidad contra los artículos 128 (parcial), 129 (parcial), 130 y 133 de la ley 104 de 1993.

MAGISTRADO PONENTE:

ANTONIO BARRERA CARBONELL.

Aprobada en Santafé de Bogotá, D.C. a los veintinueve (29) días del mes de septiembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

I. ANTECEDENTES.

Procede la Corte a decidir en sentencia de mérito la demanda de inconstitucionalidad formulada contra los artículos 128 (parcial), 129 (parcial), 130 y 133 de la ley 104 de 1993, presentada por el ciudadano Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez.

II. LAS NORMAS ACUSADAS.

A continuación se transcriben las normas acusadas por el actor, resaltando en negrilla las expresiones impugnadas:

LEY 104 DE 1993

(Diciembre 30)

Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

“Artículo 128. Facúltase al Instituto de la Reforma Agraria y a las entidades públicas que adelantan actividades de exploración o explotación de yacimientos petroleros o mineros para adquirir mediante negociación directa o expropiación con indemnización, los predios, mejoras o derechos de los particulares situados en las zonas aledañas o adyacentes a las exploraciones o explotaciones petroleras o mineras delimitadas por la Junta Directiva del instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

“Corresponde al representante legal de la entidad pública ordenar la compra de los bienes o derechos que fueren necesarios, para lo cual formulará oferta de compra por escrito a los titulares de los derechos correspondientes”

“Si no se pudiere comunicar personalmente la oferta, se entregará a cualquier persona que se encuentre en el predio y se oficiará a la alcaldía de ubicación del inmueble mediante telegrama que contenga los elementos sustanciales de la propuesta, para que se fije mediante aviso en lugar visible al público durante los 5 días siguientes a su recepción, vencido los cuales surtirá efecto ante los demás titulares de derechos constituidos sobre el inmueble”

“La oferta de compra será inscrita en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos

correspondiente dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a su comunicación. Los inmuebles y derechos así afectados quedarán fuera del comercio a partir de la inscripción”.

“Artículo 129. El término para contestar la oferta será de cinco (5) días hábiles contados a partir de la comunicación personal o la desfijación del aviso en la alcaldía. Si se aceptare, deberá suscribirse el contrato de compraventa dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes e inscribirse la escritura en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos respectiva.

“Artículo 130. Se entenderá que el propietario renuncia a la negociación directa y rechaza la oferta de compra cuando no hubiere acuerdo sobre el precio o la forma de pago, o el titular de los derechos incumpla los plazos previstos para contestar la oferta o suscribir la escritura de compraventa”.

“Artículo 133. Declárese de utilidad pública e interés social para efectos de ordenar la expropiación con indemnización, la adquisición del derecho de dominio y de los demás derechos reales sobre los terrenos situados en las zonas a que hace referencia el presente título que se delimiten por parte de la Junta Directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, para la constitución de las reservas territoriales especiales”.

III. LA DEMANDA.

El actor considera que las disposiciones que se impugnan son violatorias de los artículos 1°, 2°, 4°, 5°, 29, 34, 58, 60 y 64 de la Constitución Política.

En forma extensa y un tanto confusa el actor presenta los cargos de inconstitucionalidad contra las normas anteriormente precisadas, aduciendo en concreto la violación de los derechos del debido proceso (C.P. art. 29) y de propiedad (C.P. art. 58), así como al desconocimiento de la prohibición general de aplicar la pena de confiscación (art. 34), con lo cual, en sentir del demandante, se vulnera de paso uno de los fines esenciales del Estado, como es el de “garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución” (C.P. art. 20).

- En los términos de la demanda, el quebrantamiento del derecho de defensa ocurre fundamentalmente al consagrarse el artículo 128, inciso 3o. de la ley 104, el procedimiento

subsidiario de notificación de la oferta de compra al propietario de un inmueble ubicado en una zona aledaña o adyacente a una explotación petrolera, cuya adquisición se pretende por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria o por las entidades públicas que adelanten actividades de exploración o explotación de yacimientos petroleros o mineros, cuando no ha sido posible comunicar personalmente la oferta de compra del bien o de los derechos radicados en el mismo a sus respectivos titulares.

Según la norma en referencia, en el evento en que sea imposible “comunicar personalmente la oferta, se entregará a cualquier persona que se encuentre en el predio y se oficiará a la alcaldía de ubicación del inmueble mediante telegrama que contenga los elementos sustanciales de la propuesta, para que se fije mediante aviso en lugar visible al público durante los cinco días siguientes a su recepción”.

Como se puede deducir del texto anterior, la opción prevista por la ley constituye una forma de comunicación o notificación subsidiaria que se logra agotando dos actuaciones que proceduralmente se integran en un sólo propósito y que consisten: en la entrega del documento contentivo de la oferta de compra a la persona que se encuentre en el predio, así sea alguien diferente al destinatario de la oferta, y en la colocación de un aviso en la alcaldía de ubicación del inmueble por el término de cinco (5) días, en el que se señalen los datos relevantes o sustanciales de la propuesta oficial.

El demandante considera que el sistema subsidiario establecido por la norma, “no garantiza razonablemente el conocimiento del afectado de la oferta y, por esa vía -concluye- se desnaturaliza el núcleo esencial del derecho de defensa”

- El actor considera de igual modo, que el derecho de propiedad resulta quebrantado por el inciso 4o. del mencionado artículo 128, al autorizar la inscripción de la oferta de compra en la oficina de registro competente luego de su comunicación directa o presunta, pues con la medida “los inmuebles y derechos así afectados quedarán fuera de comercio”.

Desarrolla la acusación señalando:

“si al afectado con la posible expropiación no se le ha indemnizado previamente, si no media sentencia judicial previa, solamente violando la Constitución se puede ordenar sacar del comercio un inmueble que posiblemente será afectado con expropiación. Esto es, dicha

norma acusada permite sacar del comercio un bien con la simple oferta de compra”.

Los efectos de la medida los concreta el demandante en estos términos:

“Uno de los atributos del derecho de propiedad es el abusus, esto es, la facultad de enajenar. Este atributo queda cercenado en virtud de que la disposición acusada faculta sacar del comercio bienes inmuebles respecto de los cuales no existe sentencia judicial previamente dictada o indemnización previamente satisfecha y, menos aún, resolución administrativa de expropiación”

- Infiere también el demandante del hecho anterior, que al quedar por fuera del comercio el inmueble cuya oferta se ha inscrito, sin que medie previa indemnización, “lo que propone realizar el inciso 4o. del artículo 128 de la ley 104 de 1993 no es otra medida que la confiscación de inmuebles, confiscación que está expresamente prohibida en la Constitución en su artículo 34”

Finalmente anota el actor, que las expresiones “expropiación con indemnización” se oponen a la idea de indemnización previa (art. 58 C.P.).

IV. INTERVENCION DEL MINISTERIO DE JUSTICIA.

A través del ciudadano Raúl Alejandro Ciales Martínez el Ministerio de Justicia intervino en el proceso señalando las razones que justifican la constitucionalidad de las normas demandadas. La argumentación correspondiente es la que sigue:

Dice el interveniente que las disposiciones acusadas son constitucionales, porque se ajustan al precepto del art. 58 de la Constitución Política que garantiza la propiedad privada, consagra la función social de la propiedad, a la cual le es inherente una función ecológica, y permite la expropiación por motivos de utilidad pública e interés social declarados por el legislador, a través de los procedimientos que el mismo señala.

Refiriéndose en concreto a los cargos de la acusación expresa lo siguiente:

“No hay que perder de vista que el legislador tiene la competencia para definir los motivos de utilidad pública y el interés social para hacer prevalecer los altos intereses de la sociedad frente al interés privado; en el caso sub-lite son el orden público y la defensa de la economía

nacional; por lo anterior la facultad otorgada a la Junta Directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria es reglada por cuanto para delimitar las áreas aledañas y adyacentes a las exploraciones y explotaciones petroleras o mineras debe hacerlo mediante resoluciones debidamente motivadas y deben estar fundamentadas en los específicos hechos aludidos y previo concepto del Ministerio de Defensa Nacional y demás entidades públicas interesadas en la constitución de la reserva territorial especial".

"Una vez constituida la reserva territorial especial, la cual se hace por medio de un acto administrativo que cumple con el principio de publicidad -arts. 43 y 46 del C.C.A. en armonía con el art. 2º. de la ley 57 de 1985- se pone en práctica las reglas procedimentales que también tiene su debida publicidad para propiciar el entendimiento con los titulares de los inmuebles o derechos que requiere el Estado. Naturalmente que tiene que ser un procedimiento ágil y con términos reducidos por la misma a razón de utilidad pública e interés social, porque la ley puede imponer restricciones a la propiedad lo que representa para el propietario la obligatoriedad de realizar u omitir conductas impuestas por el derecho objetivo en aras de tutelar un interés social que trasciende al individuo. En este caso la inobservancia de la conducta ordenada adquiere el cariz de incumplimiento y enfrenta al propietario a varias situaciones, como la de llegar a que se le ordene la expropiación".

V. INTERVENCION DEL MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA.

Por conducto del ciudadano Guido Alberto Nule Amin intervino el Ministerio de Minas y Energía, y solicita la declaratoria de constitucionalidad de las normas acusadas, aduciendo en apoyo de su pedimento los argumentos que a continuación se resumen:

- En primer lugar el ciudadano interveniente se refiere a los antecedentes históricos de la normatividad contenida en la ley 104 de 1993 y expresa:

"Con el desarrollo de medidas como la exclusión del régimen ordinario de libre ocupación y adjudicación de terrenos baldíos y el otorgamiento de facultades al Incora y a las entidades públicas que adelanten actividades de exploración y explotación de yacimientos petroleros o mineros para adquirir, mediante negociación directa o expropiación con indemnización, los predios, mejoras o derechos de los particulares en zonas aledañas o adyacentes a las exploraciones y a las explotaciones petroleras o mineras, el gobierno y el legislador pretenden contrarrestar las acciones delictivas de los grupos guerrilleros contra renglones

importantes de la economía nacional y la paz pública, debilitando su capacidad de presión e intimidación”.

- Sobre el cargo de que las normas que se acusan configuran una confiscación dice el interviniante, que ésta consiste en el despojo arbitrario del patrimonio de una persona sin compensación alguna, al paso que la expropiación conlleva la privación de la propiedad privada con indemnización y por motivos de utilidad pública e interés social.
- En cuanto a los reparos de orden constitucional que el demandante hace al procedimiento subsidiario de notificación de la oferta de compra que la respectiva entidad pública debe hacer a los propietarios de predios que se pretenden adquirir, el interviniante considera de que el mecanismo ideado “busca como objetivo principal el que el titular o titulares de derechos constituidos sobre el inmueble, se apersonen directamente sobre la oferta de negociación” y que dicho procedimiento resulta adecuado por el conocimiento general que adquieren los pobladores respecto a los propietarios, poseedores o tenedores de predios cercanos al ayuntamiento municipal. De otra parte agrega, que “se olvida el actor que previo al término para contestar la oferta de compra, le han precedido etapas de arreglo directo, lo cual permite al titular del predio evaluar de manera directa el justo precio de su inmueble, dentro del término -por demás suficiente- establecido en la ley (Art. 129 Ley 104 de 1993)”.

VI. INTERVENCION DEL SEÑOR PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

Solicita el señor Procurador General de la Nación se declare la exequibilidad de las normas acusadas, con base en los siguientes argumentos:

“.... a partir de la declaratoria de interés público de los terrenos situados en las zonas aledañas o adyacentes a las exploraciones y explotaciones petroleras o mineras, el conjunto normativo acusado, hace parte de una actuación fusionada como proceso integrado por dos instancias, aquella que compete a la autoridad administrativa que se desenvuelve en la negociación directa del inmueble a adquirir, y la judicial, donde se materializa la expropiación propiamente dicha. Distribución funcional llamada a garantizar en el recorrido de la actuación, el derecho de defensa y de contradicción de los titulares de derechos que pudieran verse afectados”.

“La oferta de compra y la manera de comunicarla al ofertado en éste itinerario, corresponde a un acto preparatorio de la negociación directa, y como tal, se trata de una manifestación unilateral del Estado enderezada a impulsar la relación contractual. No se crean con ella por lo tanto situaciones jurídicas concretas ni se extinguen derechos particulares. Se limita, dicho acto preparatorio, en la teleología enunciada -satisfacción del interés público- al imprimirle 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”.

“El conocimiento real o el presunto por parte del ofertado, en la medida en que no crea situaciones definitivas, no le cierra la posibilidad de manifestar su conformidad o inconformidad con la oferta”.

“Así, en el evento de no aceptarse expresamente la oferta o de presumirse legalmente su rechazo, cuando comunicada en los términos del inciso tercero del artículo 128 acusado no hubiere respuesta, se entiende agotada la etapa de negociación directa por vía administrativa a través de la resolución que profiere el representante legal de la entidad autorizada para el efecto, a este nivel el derecho de propiedad incólume”.

“Ahora bien, la resolución expropiatoria de conformidad con el artículo 131 de la ley 104 de 1993 se notificará en la forma prevista en los artículos 44 a 48 del Código Contencioso Administrativo. contra ella procede el recurso de reposición y las acciones contencioso administrativas ante el Tribunal de esa jurisdicción, en el lugar de ubicación del inmueble. Una vez en firme, el acto da lugar a la demanda de expropiación a instancia de la administración ante el juez civil del circuito competente”.

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

1. Competencia.

Es competente la Corte para conocer de la acción instaurada, conforme al artículo 241-4 de la Constitución Política.

2. Sentido y alcance general de la ley 104 de 1993.

La ley reúne una serie de instrumentos de diferente naturaleza dirigidos a construir un repertorio de soluciones al fenómeno de la violencia, promovida por grupos guerrilleros y por

personas vinculadas al narcotráfico, cuya actividad atenta no sólo contra la población civil, sino contra el sistema institucional y la infraestructura económica del Estado. De este modo la ley recoge, en parte, la variada normatividad que con anterioridad se había expedido en desarrollo de la declaratoria del estado de conmoción interior hecha en virtud del decreto 1793 del 8 de noviembre de 1992.

Entre esos instrumentos destinados a enfrentar los fenómenos de violencia, se incorporan algunas medidas económicas y de alcance humanitario, y otras eminentemente jurídicas destinadas a controlar el uso y manejo de algunos bienes del Estado o de particulares que se utilizan por los alzados en armas como mecanismos para favorecer sus propios designios. Es eso lo que señaló el gobierno en la exposición de motivos cuando presentó el correspondiente proyecto de ley, refiriéndose a los asentamientos en terrenos baldíos o a la utilización de inmuebles privados localizados en áreas aledañas o adyacentes a las explotaciones petroleras.

En esa oportunidad el Gobierno se expresó así sobre el tema:

“Con el objeto de defender la economía nacional y la paz pública, el proyecto establece una serie de medidas encaminadas a proteger el patrimonio público amenazado por el fenómeno descrito, consistente básicamente en la exclusión del régimen ordinario de libre ocupación y adjudicación de terrenos baldíos en dichas zonas, y en el otorgamiento de facultades al Incora y a las entidades públicas que adelanten actividades de exploración y explotación de yacimientos petroleros o mineros para adquirir, mediante negociación directa o expropiación con indemnización, los predios, mejoras o derechos de los particulares situados en esas áreas”.¹

3. Antecedentes de la normatividad acusada. Necesidad de nuevo examen de constitucionalidad.

Las normas acusadas hacen parte del título VII de la ley 104 de 1993, que regula lo relativo a la constitución de reservas territoriales especiales y adjudicación de terrenos baldíos por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria en zonas aledañas o adyacentes a las exploraciones o explotaciones petroleras o mineras.

Con anterioridad el decreto 1942 del 30 de noviembre de 1992 dictado con fundamento en el

decreto 1793 del 8 de noviembre de 1992, a que antes se hizo alusión, había regulado en forma similar la materia. El decreto primeramente nombrado fue declarado exequible por esta Corte mediante sentencia C-060 del 22 de febrero de 19932, la cual en la parte que es pertinente para la solución de la presente controversia, expresa:

“Por otra parte, los artículos 30., 40., 50., 60. y 70. del mismo Decreto establecen las reglas procedimentales para efectos de la negociación directa y de la iniciación del proceso judicial de expropiación sobre los derechos de dominio y demás derechos reales constituidos sobre los terrenos ubicados en las zonas declaradas como de reserva territorial especial, objeto igualmente de la declaratoria de utilidad pública e interés social ordenada por el legislador de excepción en el artículo 80. que se examina”.

“El mencionado procedimiento está constituido por dos partes, una en la que interviene la Administración Pública directamente propiciando el entendimiento con los titulares de los mencionados derechos por virtud de la oferta de compraventa; la otra, constituida por el procedimiento ordinario previsto en el Código de Procedimiento Civil y sus reformas, en el que se prevé un conjunto de garantías y procedimientos de carácter judicial respecto de los cuales existe suficiente jurisprudencia constitucional en la que se determina que cumple con las garantías del debido proceso”.

“Además, están previstos los recursos administrativos en vía gubernativa que permite al particular o al afectado con la decisión de la Administración Pública, controvertir la legalidad interna y externa de los actos que pretenden desplazarlo de la titularidad de los mencionados derechos. Obsérvese que se trata simplemente de la regulación correspondiente al inicio del proceso por medio del cual el Estado pretende resolver el conflicto de los derechos de los particulares con las necesidades reconocidas por la ley por motivos de utilidad pública o interés social. Este procedimiento presupone la participación de entidades de derecho público sobre las cuales el Estado ejerza control, y la finalidad de sus actos no puede ser otra distinta que la que corresponda estrictamente a la resolución del conflicto entre el interés privado y el interés público social para efectos de que el primero ceda al segundo”.

“Por último, destácase que contra la resolución que ordena adelantar la expropiación podrán ejercerse las correspondientes acciones contencioso administrativas que pretendan la

nulidad de la actuación y el restablecimiento del derecho ante el Tribunal Administrativo competente en el lugar de ubicación del inmueble. Así las cosas, existe plena conformidad entre las normas examinadas y la Constitución Nacional en especial en cuanto hace al debido proceso administrativo y jurisdiccional, puesto que se garantiza la publicidad de las actuaciones, la contradicción de las mismas y el control jurisdiccional que procede”.

4. La expropiación y el derecho de propiedad.

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

Determinante esencial de la relativización de la propiedad ha sido la introducción de la idea o noción de función social de la propiedad, enriquecida en la Constitución de 1991 con la función ecológica que le es inherente, con lo cual, se superó la vieja e individualista concepción clásica de derecho subjetivo al servicio exclusivo y excluyente de su titular, en cuyo favor se consagraban facultades irrestrictas de uso, abuso y disposición, que ahora aparece remplazada por la concepción solidarista de la propiedad que encuentra un campo abonado para su desarrollo en el Estado Social de Derecho, y hace posible el cumplimiento de variadas acciones e intervenciones estatales encaminadas al mejoramiento económico de los sectores marginados de la comunidad y a dar solución a los conflictos sociales que afectan a la sociedad civil.

Según el inciso 4o. del art. 58 de la Constitución Política, “por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa”. En la misma disposición se prevé la expropiación por vía administrativa.

En punto a la expropiación dijo esta Corte en la sentencia C-389/943 :

“La expropiación constituye un medio o instrumento del cual dispone el Estado para incorporar al dominio público los bienes de los particulares, previo el pago de una

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

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

Corresponde al legislador, siguiendo la filosofía del texto constitucional, determinar: el sujeto expropiante y los límites de su competencia, los sujetos pasivos de la expropiación, la definición de los motivos de utilidad pública e interés social que justifican la expropiación, la regulación del monto de la indemnización y la forma de pago, así como el procedimiento administrativo y judicial requerido para llevar a cabo la expropiación.

La legislación colombiana reiteradamente ha previsto la posibilidad de la negociación directa del bien que se pretende adquirir y sólo cuando esta fracasa autoriza el procedimiento de expropiación.

La adquisición de un bien por la vía de la expropiación ordinaria supone, en primer término, la intervención de la administración que con arreglo a la definición legislativa de los motivos de utilidad pública e interés social, precisa en concreto cuales son los intereses superiores de la comunidad que deben satisfacerse (reforma agraria, urbana, construcción de vías, conservación y protección del ambiente etc.), a través de la expedición de un acto administrativo. Posteriormente, se tramita el correspondiente proceso judicial ante la justicia ordinaria, en algunos casos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, y a través de las diferentes etapas procesales que lo conforman se cumplen los requisitos

constitucionales de la sentencia judicial y de la indemnización previa.

5. La solución de la controversia planteada.

5.1. Procedimiento subsidiario para la comunicación de la oferta de compra a los titulares de derechos sobre el inmueble objeto de adquisición.

Según el demandante se viola el derecho al debido proceso, cuando el inciso 3o. del artículo 128 de la ley 104 de 1993 establece como medio subsidiario para dar a conocer la propuesta de compra del inmueble, un doble mecanismo que consiste en entregar el documento contentivo de la oferta a cualquier persona que se encuentre en el predio y, además, en la fijación de un aviso en la alcaldía de ubicación del inmueble que debe contener los elementos sustanciales de la oferta. En la sustentación del cargo el actor presenta una serie de hipótesis con fundamento en las cuales sostiene la posibilidad de que los interesados no lleguen a tener conocimiento de la referida oferta.

Una de las garantías del debido proceso que consagra como principio fundamental la Constitución (art. 29), se traduce en la necesidad de que toda actuación judicial o administrativa a través de la cual se deduzca responsabilidad o se afecten los derechos de un individuo o de terceros determinados o indeterminados, debe adelantarse con arreglo a un procedimiento que debe estar dotado de mecanismos eficientes que aseguren y hagan efectivo el derecho de los interesados a ser oídos. Dicho derecho se funda no sólo en un principio de elemental justicia, sino que atiende a la eficacia y legitimidad de la administración y de la actividad judicial en cuanto contribuye y facilita la adopción de decisiones con conocimiento de causa y con la debida participación y contradicción de los afectados.

Por razón de las circunstancias y particularmente de las facilidades de acceder directamente al interesado o presunto afectado en una actuación administrativa, su vinculación a ésta asume distintas modalidades que van desde la notificación personal, que es la que mejor asegura su intervención, hasta la utilización de medios subsidiarios de notificación que la suplen.

El empleo de medios subsidiarios para lograr la presencia de los interesados en las actuaciones administrativas o para poner en conocimiento los actos de la administración,

constituye un procedimiento normal y ordinario, en atención a la necesidad de dar celeridad a dichas actuaciones y satisfacer oportunamente los intereses públicos o sociales, aparte de que la regularidad en la utilización de dichos medios se garantiza a través del control jurisdiccional.

No se infringe el debido proceso, cuando la aplicación del instrumento sustitutivo de la notificación personal permite franquear un escollo para lograr la comunicación que resulta imposible de manera directa, y si dicho instrumento contiene en sí mismo los elementos que razonablemente permiten deducir la viabilidad del objetivo propuesto. En lugar de desconocerse el derecho del interesado a ser oído, se establece una opción real que busca garantizarle ese derecho.

El procedimiento señalado en el aparte de la norma que se acusa se ajusta a los preceptos constitucionales, porque el derecho de defensa se garantiza cuando se asegura a los interesados la posibilidad de conocer la actuación administrativa para ser oído y, si fuere el caso, oponerse a las pretensiones que la administración persigue o espera deducir a través de ésta. Precisamente en dicho segmento normativo se busca garantizar la comparecencia de los interesados a la actuación administrativa para que se pronuncien sobre la oferta de compra del inmueble que formula la entidad pública, no solamente a través de la entrega del documento de la oferta a quien se encuentre en el predio, que hay que presumir, en principio, que tiene comunicación directa y expedita con dichos interesados, sino mediante el aviso fijado en la alcaldía del lugar de ubicación del inmueble que debe contener los elementos relevantes y sustanciales de la oferta.

No obstante lo anterior, a juicio de la Corte el procedimiento subsidiario para la comunicación de la oferta no puede ser utilizado sin que previamente se agoten los recursos que sean necesarios para la comunicación personal de la oferta, de lo cual debe aparecer constancia escrita en el informativo administrativo correspondiente.

5.2. La inscripción de la oferta de compra en la competente oficina de registro de instrumentos públicos.

La inscripción de la oferta de compra luego de su comunicación es una medida preventiva usual en los procedimientos de adquisición de inmuebles por negociación directa o expropiación que adelantan las entidades públicas, que busca evitar las mutaciones en la

titularidad del inmueble, con fines de publicidad para terceros y para asegurar la identidad de la persona con la cual se va a realizar la negociación directa del inmueble o se va adelantar la expropiación.

La inscripción no tiene, como se afirma por el demandante, el alcance de una expropiación sin sentencia e indemnización previa, porque si bien la medida limita la comercialización del predio, no conlleva el desconocimiento o violación del derecho de propiedad.

El carácter relativo y no absoluto del derecho de propiedad que ha sido reconocido por esta Corte en diferentes sentencias, habilita al legislador para establecer restricciones a dicho derecho cuando medien razones de interés general que razonablemente las justifiquen; por lo tanto, si por ministerio de la ley se ha declarado de utilidad pública e interés social la adquisición de aquellos predios situados en las zonas aledañas o adyacentes a las explotaciones petroleras, no resulta un despropósito la medida complementaria de la inscripción de la oferta en la oficina de registro correspondiente para asegurar y facilitar dicha adquisición.

Tampoco es admisible deducir, como lo asevera el demandante, que la inscripción de la oferta y su efecto de sustraer del comercio el inmueble requerido envuelven una confiscación, porque ésta implica el apoderamiento o la desposesión arbitraria por el Estado del patrimonio de una persona sin compensación o indemnización alguna y, además, la inscripción no evita el pago del precio o de la indemnización en el evento en que se produzca la negociación o la expropiación.

5.3. Término para contestar la oferta y su aceptación.

Ningún reparo de inconstitucionalidad encuentra la Corte en la norma del art. 129, pues encuentra razonable el término de cinco (5) días hábiles que se señalan a partir de la notificación personal o desde la defijación del aviso en la alcaldía para “contestar la oferta”. Así mismo, halla razonable la obligación de suscribir el contrato de compraventa y de proceder a su inscripción en la competente oficina de registro, pues esto último, según nuestra legislación, constituye el modo de perfeccionar la transferencia del dominio.

5.4. Presunción de renuncia a la negociación directa y rechazo a la oferta de compra.

La norma demandada establece la presunción de renuncia a la negociación directa y de rechazo a la oferta de compra, en los siguientes casos: cuando no hubiere acuerdo sobre el precio o la forma de pago, o el titular de los derechos incumple los plazos previstos para contestar la oferta o suscribir la escritura de compraventa.

La regulación normativa contenida en el art. 130 se ajusta a la Constitución, porque es necesario establecer un límite a la posibilidad de la negociación directa -la cual propiamente no constituye una etapa obligada de orden constitucional para la adquisición de un predio que se requiere para cumplir una finalidad de utilidad pública e interés social- con el fin de dar paso al procedimiento de expropiación. Por lo tanto, resulta apenas obvio que se establezca una etapa preclusiva de la negociación directa, porque de no ser así, quedaría a la voluntad de los interesados el que la administración pudiera ejercer sus competencias constitucionales y legales en materia de expropiación. Es decir, quedarían supeditados a los intereses particulares los intereses públicos o sociales.

5.5. El cargo contra el inciso 1o. del artículo 128 y el artículo 133.

Dice el demandante que en las normas en referencia el legislador emplea las expresiones "expropiación con indemnización". Por consiguiente, son inconstitucionales por oponerse al artículo 58 de la C.P. que instituye la expropiación con indemnización previa.

En manera alguna los apartes de los preceptos acusados se oponen a la norma constitucional en referencia, pues si bien puede existir imprecisión en dichas normas no puede afirmarse que ellas consagren una expropiación sin indemnización previa. Tanto es así, que tales preceptos deben entenderse armonizados con el inciso final del art. 132, según el cual el proceso de expropiación se adelantará de conformidad con las disposiciones previstas en los arts. 451 y siguientes del Código de Procedimiento Civil, las cuales contienen concreciones del mandato constitucional en cuanto permiten materializar la expropiación con la observancia de los requisitos de la sentencia judicial y la indemnización previa.

Por las razones antes expuestas serán declaradas exequibles, por no contrariar los preceptos constitucionales, las normas que fueron objeto de acusación.

VIII. DECISION.

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLES las normas acusadas de la ley 104 de 1993, por las razones consignadas en la parte motiva de la presente sentencia.

Notifíquese, cópíese, publíquese en la gaceta de la Corte constitucional y cúmplase.

JORGE ARANGO MEJIA

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Ponente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia No. C-428/94

EXPROPIACION POR VIA ADMINISTRATIVA/LEY ESTATUTARIA DE EXPROPIACION/DERECHO A LA PROPIEDAD/DERECHO A LA IGUALDAD-Violación (Aclaración 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 (literal a], del artículo 152 de la Constitución). Y, de no ser una ley estatutaria, por lo menos una ley ordinaria que fije, en forma general, el procedimiento que debe agotarse para llevar a cabo la expropiación. Pues, no puede aceptarse que para cada caso, se establezca un procedimiento distinto para expropiar, porque ello, en mi concepto, conduce inexorablemente a que se quebre el principio de 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 D-545

Demandada de inconstitucionalidad contra los artículos 128 (parcial), 129 (parcial), 130 y 133 de la ley 104 de 1993 " Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones."

Magistrado Ponente:

Dr. Antonio Barrera Carbonell.

Santafé de Bogotá, septiembre 29 de 1994.

Es necesario que aclare mi voto en relación con la decisión adoptada por la Sala Plena, pues sigo considerando válidas las razones que me llevaron a salvar el voto en la sentencia C-370 de 1994, en relación con el tema de la expropiación. Razones que expuse en esa oportunidad y que ahora, para el caso de la ley 104 de 1993, resumo así:

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.- Y, de no ser una ley estatutaria, por lo menos una ley ordinaria que fije, en forma general, el procedimiento que debe agotarse para llevar a cabo la expropiación. Pues, no puede aceptarse que para cada caso, se establezca un procedimiento distinto para expropiar, porque ello, en mi concepto, conduce inexorablemente a que se quebre el principio de 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.

Infortunadamente, en este caso, como en ocurrió con el decreto legislativo 1185 de 1994, se ha sentado un precedente grave, pues tendremos múltiples procedimientos para tramitar la expropiación, lo que constituye una flagrante violación del derecho a la igualdad.

JORGE ARANGO MEJIA

1 Gaceta del Congreso No. 271 de 10 de Agosto de 1993, p. 24

2 M.P. Fabio Morón Diaz

3 M.P. Antonio Barrera Carbonell