Sentencia C-474/05

DERECHO DE PROPIEDAD PRIVADA-Evolución histórica del concepto

DERECHO DE PROPIEDAD PRIVADA-Consagración en la legislación colombiana

DERECHO DE PROPIEDAD PRIVADA-Alcance de la función social

Los alcances de la función social de la propiedad han de ser definidos por el legislador de acuerdo a la naturaleza de los bienes, su clase, la entidad que es titular de los derechos que de ella emanan y la posición económica de las personas que la poseen. Generalmente se manifiesta mediante la imposición de determinadas cargas al propietario, tales como el deber de explotación económica en el caso de la propiedad agraria o las cesiones obligatorias gratuitas contempladas en la legislación urbana. Como también en el tratamiento privilegiado de ciertos tipos de propiedad como la asociativa y la solidaria.

DERECHO DE PROPIEDAD PRIVADA-Importancia en el constitucionalismo liberal

EXPROPIACION-Definición

EXPROPIACION-Fundamento constitucional

EXPROPIACION JUDICIAL Y EXPROPIACION ADMINISTRATIVA-Requisitos

EXTINCION DE DOMINIO Y CONFISCACION-Diferencias

EXTINCION DE DOMINIO-No desaparecimiento en el ordenamiento como sanción al incumplimiento de la función social o ecológica de la propiedad

EXTINCION DE DOMINIO-Modalidades

Puede afirmarse válidamente que en el ordenamiento colombiano existen dos modalidades de extinción de dominio, una que tiene lugar por no satisfacerse la exigencia relacionada con la licitud del título que origina el derecho de propiedad, y otra por incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad. Mientras la primera está sujeta a los motivos y a los requisitos del artículo 34 constitucional, esto es que el bien haya sido adquirido mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del tesoro público o con grave deterioro de la moral

social, y que exista un pronunciamiento judicial que declare extinguido el dominio; la segunda tiene lugar cuando el propietario se desentiende de los deberes ligados a la función social que deben cumplir los bienes de los cuales es titular y no está sujeta a las previsiones del artículo 34 de la Carta. Esto es, puede tener lugar mediante el pronunciamiento de una autoridad administrativa y recaer sobre bienes legítimamente adquiridos. No obstante, como ha señalado esta Corporación, nuestro ordenamiento constitucional no autoriza al legislador para establecer a su arbitrio la extinción del derecho de dominio, pues esta figura sólo puede ser regulada dentro del marco constitucional que aparece trazado por los artículos 34 y 58 de la Constitución Política, por lo tanto la segunda de sus modalidades en todo caso ha de cumplir con una serie de requisitos para que no se configure una vulneración del derecho de propiedad privada.

INMOVILIZACION DE VEHICULO AUTOMOTOR-Casos en que procede

VEHICULO INMOVILIZADO POR INFRACCIONES DE TRANSITO-No regulación del procedimiento de declaratoria de abandono/VEHICULO INMOVILIZADO POR INFRACCIONES DE TRANSITO-La simple omisión del propietario en reclamar un bien aprehendido por las autoridades no es causal legitima para despojarlo de su derecho

La expresión disponer empleada por el artículo 128 de la Ley 769 de 2004 sólo puede interpretarse como el ejercicio de una atribución del derecho de propiedad, reservada al titular del mismo, lo que supone la previa declaratoria de extinción del dominio por parte de un órgano competente, en este caso los organismos de tránsito. Sin embargo, la disposición guarda total silencio sobre este extremo pues no regula el procedimiento de declaratoria de abandono de los vehículos inmovilizados por las infracciones de tránsito, ni establece claramente si dicha declaratoria tiene como efecto la extinción del dominio. La remisión que hace la misma disposición a la reglamentación que debe expedir el Ministerio de Transporte no es suficiente para llenar la laguna legislativa pues una intervención de tal importancia en un derecho de rango constitucional, como es la propiedad privada, tiene reserva de ley y no puede delegarse en una autoridad administrativa. Por otra parte, la jurisprudencia constitucional ha estimado que la simple omisión del propietario en reclamar un bien aprehendido por las autoridades no es una causal constitucionalmente legítima para despojarlo de su derecho, máxime cuando ha sido separado de la posesión material por una decisión adoptada por una autoridad judicial o administrativa, pues en estos casos el titular

del dominio en forma voluntaria no ha omitido el deber de cumplir con la función social asignada a la propiedad.

SUBASTA DE VEHICULO INMOVILIZADO POR INFRACCIONES DE TRANSITO-Juicio de proporcionalidad/SUBASTA DE VEHICULO INMOVILIZADO POR INFRACCIONES DE TRANSITO Y JURISDICCION COACTIVA-Derecho de propiedad

Si se somete el mecanismo de subasta pública de vehículos automotores a un juicio de proporcionalidad con el fin de establecer si constituye una limitación proporcional y razonable del derecho a la propiedad privada no basta con establecer su idoneidad para cumplir con un fin constitucionalmente legítimo, sino también la necesidad de la medida y finalmente que supere el juicio de proporcionalidad en sentido estricto o la ponderación respecto de la afectación del derecho de propiedad privada. Cabe señalar que si bien la medida en estudio –el mecanismo de subasta de los vehículos abandonados- podría superar el juicio de idoneidad, en todo caso existe otra medida que cumple con los mismos propósitos y que es menos lesiva del derecho de propiedad privada, cual es la jurisdicción coactiva, mecanismo que según el artículo 140 del Código de Tránsito Terrestre pueden emplear los organismos de tránsito para hacer efectivas las multas por infracciones previstas en dicho estatuto y por medio de cual se pueden alcanzar fines similares a los que persigue la subasta de vehículos abandonados, esto es, evitar que se deterioren los vehículos inmovilizados y precaver eventuales daños al patrimonio público. Este mecanismo permitiría igualmente a las organismos de tránsito disponer de los vehículos inmovilizados y, debido a que está regulado por disposiciones de carácter legislativo, no presenta los vacíos e inconsistencias que se han puesto de manifiesto en el artículo 128 del Código de Transporte Terrestre, en esa medida resulta más garantista y menos lesivo del derecho de propiedad.

MINISTERIO DE TRANSPORTE-Facultad para reglamentar el procedimiento de disposición de los vehículos inmovilizados en los parqueaderos vulnera el principio de reserva legal

El segundo contenido normativo que se desprende de la disposición demandada es la facultad del Ministerio de Transporte de reglamentar el procedimiento que debían seguir los organismos de tránsito para disponer de los vehículos inmovilizados en los parqueaderos. Lo que encuentra reprochable el actor es que el legislador no haya establecido directamente el procedimiento por medio del cual los organismos de tránsito dispondrían de los vehículos

inmovilizados en los parqueaderos, y haya delegado tal facultad en el Ministerio de Transporte. Entendido el cargo de esta manera no cabe duda que al actor le asiste razón pues una de las razones por las cuales el primer contenido normativo examinado fue encontrado contrario a la Constitución es precisamente que el artículo 128 guarda silencio sobre el procedimiento de declaratoria de abandono de los vehículos inmovilizados por las infracciones de tránsito, y sobre el procedimiento que deben adelantar los organismos de tránsito o las autoridades competentes para declarar extinguido el dominio. Entender que este vacío legislativo debía ser llenado por la reglamentación expedida por el Ministerio de Transporte significa vulnerar el principio de reserva legal en materia de regulación de derechos constitucionales. Cabe recordar que, según el constitucionalismo clásico, el concepto material de ley estaba ligado a la materia regulada, y sólo tenían tal carácter las reglas cuyo objeto era la determinación de la condición jurídica de los ciudadanos, es decir, aquellas que se referían a su estatuto personal, o a sus derechos patrimoniales, o a sus libertades individuales, o a los derechos que respecto de ellos tengan los órganos y agentes del Estado. La expedición de este tipo de disposiciones estaba reservada al Parlamento como órgano representativo. Entonces, el segundo contenido normativo que se desprende el artículo 128 de la Ley 769 de 2002 vulnera el principio de reserva de ley porque faculta al Ministerio de Trasporte a establecer restricciones al derecho de propiedad privada.

Referencia: expediente D-5410

Actor: Carlos Alberto Hernández Gaitán.

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 128 de la Ley 769 de 2002, “Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”.

Magistrado Ponente:

Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO.

Bogotá, D.C., diez (10) de mayo de dos mil cinco (2005)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Carlos Alberto Hernández Gaitán, presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 128 de la Ley 769 de 2002 “Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de este tipo de procesos, entra la Corte a decidir la demanda de la referencia.

II. DISPOSICIÓN DEMANDADA

A continuación se transcribe el enunciado normativo demandado de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 44.893 del 7 de agosto de 2002:

LEY 769 DE 2002

(agosto 6)

Diario Oficial No. 44.893, del miércoles 7 de agosto de 2002

Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones.

(…)

Artículo 128. Mecanismo de subasta de vehículos abandonados.

Los organismos de tránsito podrán disponer de los vehículos inmovilizados por infracciones en los parqueaderos autorizados a través del procedimiento de pública subasta, con arreglo al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública en un término no inferior a un (1) año, excepto aquellos casos pendientes de un proceso judicial, en los cuales los organismos de tránsito particulares podrán solicitar que se incluyan, como costas procesales, el valor de servicios de parqueadero. El Ministerio de Transporte expedirá el procedimiento para llevar a cabo lo establecido en el presente artículo.

Parágrafo. No obstante, en cualquier tiempo el propietario podrá hacer entrega voluntaria del vehículo al organismo de tránsito, quien podrá disponer del mismo y cancelar con cargo a él, el valor de la multa y demás costos asociados con la inmovilización.

III. LA DEMANDA

Considera el demandante que el artículo 58 de la Carta Política consagra el derecho a la propiedad privada y los derechos adquiridos con justo título, en virtud de este reconocimiento las afectaciones a la propiedad privada han de cumplir los requisitos y ajustarse a los mecanismos previstos por el propio ordenamiento constitucional, es decir, deben cumplir con los requerimientos de la figura de la expropiación (bien sea administrativa o judicial) o de la extinción de dominio.

En esa medida el artículo demandado es inconstitucional porque permite que una autoridad administrativa (los organismos de tránsito) disponga de los vehículos abandonados por sus propietarios sin que previamente sean indemnizados y sin que medie pronunciamiento judicial, por lo tanto la situación contemplada en la disposición acusada no corresponde a la expropiación judicial o administrativa ni a la extinción del dominio, debido a que no reúne los requerimientos de compensación económica o de declaratoria judicial exigidos por dichas figuras. Se trataría entonces, siempre según el demandante, de una confiscación decretada por una autoridad administrativa, en clara contravención de la prohibición establecida por el inciso primero del artículo 34 constitucional.

También alega el actor que el artículo acusado vulnera el derecho al debido proceso porque el legislador no establece directamente el procedimiento que deben seguir los organismos de tránsito para disponer de los vehículos abandonados y delega esta tarea en el Ministerio de Transporte.

Finalmente afirma que el artículo 128 de la Ley 769 de 2002 es contrario al principio de igualdad por establecer un trato discriminatorio –más gravoso y con menos garantías procedimentales- de los propietarios de vehículos abandonados respecto de los propietarios de los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, con perjuicio del Tesoro Público o con grave deterioro de la moral social. Mientras estos últimos sólo podrían ser privados de sus bienes en virtud de una sentencia judicial proferida luego de un proceso en el cual han tenido oportunidad de ejercer sus derechos de contradicción y de defensa, los propietarios de

vehículos abandonados serían despojados del derecho de dominio en virtud de la decisión de una autoridad administrativa, sin que se respeten las garantías procesales establecidas en la Constitución.

IV. INTERVENCIONES

Intervenciones ciudadanas

1. Academia Colombiana de Jurisprudencia.

El ciudadano Alberto Barrera Buitrago interviene en representación de la Academia Colombiana de Jurisprudencia y solicita la declaratoria de inexequibilidad de la disposición acusada. Afirma, en primer lugar, que se incurrió en un error de técnica legislativa al incluir el mecanismo de subasta de vehículos abandonados en el Capítulo I del Título IV del Código de Tránsito Terrestre, el cual tiene el encabezado de "Sanciones y Procedimentos", ya que realmente es una de las posibles consecuencias de la inmovilización de un automotor, esta última si una sanción a la luz del artículo 122 del mismo estatuto.

Estima que la disposición demandada vulnera el debido proceso porque la decisión de disponer de los vehículos abandonados no la adopta un funcionario judicial y tampoco está previsto que el propietario del bien pueda ejercer el derecho de contradicción y de defensa, en abierta violación a lo establecido en el artículo 29 constitucional.

Concluye su intervención afirmando que existen otros mecanismos legales que permitirían a la administración cumplir con los mismos propósitos que persigue la disposición acusada, como son los procesos de jurisdicción coactiva, en el curso de los cuales se puede ordenar el embargo, secuestro y posterior remate de los bienes de propiedad del ejecutado, pero la administración ha de cumplir una serie de ritualidades que garantizan el respeto del derecho de defensa y de contradicción.

2. Instituto Colombiano de Derecho Procesal

El ciudadano Miguel Rojas Gómez interviene en representación del Instituto Colombiano de Derecho Procesal y pide se declare exequible el precepto impugnado.

Afirma el interviniente que el cargo por violación al debido proceso carece de fundamento ya

que la disposición demandada no establece procedimiento alguno para adelantar la subasta de vehículos abandonados y se limita a confiar al Ministerio del Transporte la expedición de las regulaciones pertinentes. Por lo tanto la pretendida violación al debido proceso sólo se configuraría, eventualmente, si la reglamentación expedida por la entidad en cuestión desconoce las previsiones del artículo 29 constitucional.

Encuentra también el representante del Instituto infundada la acusación formulada en contra del artículo demandado por supuesta vulneración de la propiedad privada. A su juicio es reprochable que los propietarios de los vehículos abandonen sus bienes en manos de las autoridades de tránsito y se abstengan de ejercer el dominio del cual son titulares, en clara contravención de la función social de la propiedad y de las obligaciones que implica el derecho del cual son titulares. Considera que se puede establecer un símil entre la figura regulada por el artículo 128 de la Ley 769 de 2002 y la prescripción extintiva de dominio, pues si el propietario de un vehículo automotor inmovilizado por las autoridades de tránsito no reclama el bien que le pertenece en un plazo razonable, se presume que ha perdido interés en el ejercicio de sus potestades de señor y dueño, las cuales por consiguiente deben extinguirse para facilitar el cumplimiento de la función social de la propiedad.

Intervenciones Oficiales

Ministerio de Transporte.

El ciudadano William Gómez Rojas interviene en representación del Ministerio del Trasporte y solicita la declaratoria de exequibilidad de la disposición acusada.

Cita en defensa de su postura algunos apartes del Concepto No. 1545 de diciembre 16 de 2003, expedido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, documento que en el sentir del interviniente absuelve la mayoría de los reproches de inconstitucionalidad formulados por el demandante. En el citado concepto se trascribe jurisprudencia de la Corte Constitucional1, de conformidad con la cual no resulta contrario a la Carta la declaratoria de abandono de los bienes por sus propietarios hecha por autoridades administrativas, pues en éstos casos dichas autoridades no imponen una sanción sino se limitan a constatar una situación fáctica que supone un desconocimiento de la función social de la propiedad.

Afirma el representante del Ministerio que la declaratoria de abandono es una institución de

naturaleza administrativa, la cual no supone el desconocimiento del derecho de propiedad privada pues se trata de la mera comprobación de un hecho, por parte de las autoridades competentes, luego de adelantar un procedimiento dentro del cual se respetarán los principios de publicidad, contradicción y de defensa, esto es, los pilares básicos del derecho al debido proceso. Para tales efectos afirma que la reglamentación que expedirá el Ministerio de Transporte prevé la convocatoria de los interesados o propietarios de los vehículos inmovilizados, por medio de publicaciones en periódicos de amplia circulación nacional, para que éstos puedan concurrir al trámite y ejercer las garantías previstas en la Constitución y en el Código Contencioso Administrativo.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Por medio del Concepto No. 3714 el Ministerio Público solicita la declaratoria de exequibilidad de la disposición acusada.

En primer lugar la Vista Fiscal aclara que si bien la demanda se dirige contra la totalidad del artículo 128 de la Ley 769 de 2002, sólo se formulan cargos contra ciertos apartes de la disposición, pues no se cuestiona el parágrafo ni otras expresiones que tienen entidad normativa propia y que por lo tanto podrían subsistir en el ordenamiento aún si se declara la inexequibilidad de las expresiones acusadas, razón por la cual el concepto se limita a defender la constitucionalidad de los enunciados normativos demandados y no del precepto legal en su conjunto.

A continuación el Ministerio Público realiza un estudio de la confiscación, la expropiación y la extinción de dominio y concluye que se diferencian de la declaratoria administrativa de abandono de los vehículos inmovilizados. Afirma que ésta última figura tiene origen en el Código Civil, cuando dicho estatuto regula los diversos modos de adquirir la propiedad entre los cuales prevé la ocupación (art. 685 C. C.), la cual si se ejerce sobre las cosas abandonadas por su propietario se denomina invención o hallazgo (art. 699 C. C.).

Considera, entonces, la Vista Fiscal que la disposición demandada consagra la presunción de abandono de un bien mueble, los vehículos automotores, una vez transcurrido un año a partir de su inmovilización. A su juicio tal presunción es constitucional porque “la falta de actos posesorios de uso o de explotación económica del bien en la forma y el lapso establecidos por la ley constituye omisión de la función social de la propiedad y por tanto, resulta

improcedente seguir garantizándola jurídicamente".

Así mismo, continúa el Ministerio Público, la disposición acusada persigue otros fines constitucionalmente legítimos como evitar el deterioro de los vehículos automotores inmovilizados y evitar que las entidades estatales deban asumir los costos de parqueo.

Respecto al cargo formulado por violación al debido proceso, el concepto del Procurador se detiene inicialmente en el principio de legalidad y en la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo, luego cita jurisprudencia constitucional según la cual el ejercicio de dicha potestad, cuando se trata de normas de carácter técnico u operativo, puede ser atribuida por el legislador a los Ministros de Despacho, debido a que es una competencia residual respecto de aquella que corresponde al Presidente de la República. Concluye que en el presente caso la competencia conferida al Ministerio de Transporte para expedir el procedimiento para llevar a cabo la subasta pública de vehículos no es contraria al ordenamiento constitucional porque, por una parte, debe ajustarse a las disposiciones del Código Contencioso Administrativo que regulan los procedimientos administrativos y, adicionalmente, se trata de una competencia técnica y residual dirigida a regular lo relacionado con la subasta pública a la que hace mención la disposición acusada.

Por último la Vista Fiscal hace referencia al Concepto 1545 expedido por la sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, con fecha 16 de diciembre de 2003 y se aparta de la interpretación de la disposición que hizo el órgano consultivo, según la cual declaratoria de abandono no extingue el derecho de propiedad y el dinero producto del remate debe ser consignado en una cuenta especial para su manejo a disposición del propietario. A juicio del Ministerio Público las autoridades de tránsito tiene una potestad exorbitante en virtud de la cual pueden declarar unilateralmente mediante acto administrativo el abandono del vehículo inmovilizado, con dicha declaratoria el derecho de propiedad pasa al Estado sin necesidad de declaración judicial. Cosa distinta es que producto del remate tiene una destinación específica, cual es el pago de la multa, el servicio de grúa, los gastos de parqueo y los costos de la subasta.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte es competente para conocer del proceso de la referencia, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 241 numeral 4° de la Constitución Política.

2. El asunto bajo revisión

Alega el actor que la disposición demandada (el artículo 128 del Código Nacional de Transporte Terrestre) vulnera el derecho de propiedad privada porque faculta a una autoridad administrativa (los organismos de tránsito) para disponer de los vehículos inmovilizados en los parqueaderos autorizados, pasado un año a partir de la fecha de la inmovilización, mediante el mecanismo de la pública subasta. Según su parecer se trata de una privación inconstitucional del derecho de propiedad privada, la cual no se ajusta a las figuras de la expropiación o de la extinción de dominio, al no estar prevista la indemnización al titular del derecho o la intervención de una autoridad judicial. Considera igualmente que el precepto acusado vulnera el derecho al debido proceso pues no establece los trámites que deben cumplir las autoridades administrativas para adelantar este tipo de procedimientos.

Finalmente formula un cargo adicional por violación del derecho de igualdad de los propietarios de vehículos abandonados frente a los propietarios de bienes adquiridos en perjuicio del Tesoro Público, mediante enriquecimiento ilícito o con grave deterioro de la moral social, pues mientras éstos últimos tienen derecho a un proceso judicial para que de declare extinguido el dominio que ostentan sobre los bienes perseguidos, los primeros serían despojados de sus bienes sin el cumplimiento de las garantías que consagra el artículo 29 constitucional.

Por su parte la Vista Fiscal y algunos de los intervinientes afirman que el enunciado normativo demandado se ajusta a la Constitución, pues establece una limitación razonable al derecho de propiedad privada, impuesta en virtud de la función social que ésta debe cumplir. Consideran que si pasado un año, contado a partir de la fecha de la inmovilización, el propietario no reclama el vehículo es legítimo presumir legalmente que ha perdido interés en el bien de su propiedad y aducen que el Estado no debe asumir indefinidamente la carga del cuidado del automotor inmovilizado. Sostienen igualmente que el precepto demandado no vulnera el debido proceso porque delega en el Ministerio de Transporte la expedición de la reglamentación que regule el procedimiento de pública subasta, reglamentación que deberá ajustarse a las disposiciones constitucionales y legales –Código Contencioso Administrativo-

que desarrollan dicho derecho fundamental. Añade la Vista Fiscal que adicionalmente la delegación se ajusta a los requisitos establecidos por la jurisprudencia constitucional porque el ente administrativo debe expedir regulaciones de mero carácter técnico y operativo.

Por lo tanto en esta decisión se estudiarán los cargos formulados en la demanda con el propósito de establecer si constituye una vulneración de derecho de propiedad privada el que los organismos de tránsito puedan disponer de los vehículos inmovilizados en los parqueaderos, mediante pública subasta, pasado un año a partir de la fecha de su inmovilización. Además se examinará la acusación por presunta violación del derecho de igualdad entre los propietarios de vehículos inmovilizados y los propietarios de bienes adquirido mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del tesoro público o con grave deterioro de la moral social. Igualmente se establecerá si la delegación hecha al Ministerio de Transporte de la facultad de reglamentar el procedimiento de disposición de los vehículos abandonados se ajusta a la Constitución.

Para abordar las cuestiones antes planteadas es preciso hacer una breve referencia inicial al derecho a la propiedad privada y a las figuras de la expropiación y de la extinción del dominio, así como a los anteriores pronunciamientos de esta Corporación en torno a las posibilidad que las autoridades administrativas adopten decisiones relacionadas con la propiedad privada.

No obstante, antes de entrar en materia es necesario delimitar el enunciado normativo objeto de estudio en la presente decisión, pues si bien la demanda se interpone contra la totalidad del artículo 128 de la Ley 769 de 2002, el actor no plantea ningún cargo inconstitucionalidad contra el parágrafo de dicha disposición. Como no corresponde a esta Corporación estudiar oficiosamente la constitucionalidad de preceptos que no han sido objeto de acusación, ni están presentes los requisitos jurisprudencialmente establecidos para integrar la unidad normativa, esta sentencia se limitará a examinar la constitucionalidad del artículo 128 y el parágrafo no será objeto de revisión.

3. El derecho de propiedad privada

Si bien las cartas políticas no acostumbran a definir el derecho de propiedad, pues lo usual es que esta tarea corresponda a las codificaciones civiles, no es menos cierto que el concepto jurídico de propiedad en un ordenamiento jurídico determinado es el que configuran sus

preceptos constitucionales, pues éstos son los que determinan la conformación que ha de recibir en el derecho privado.2

Para el primer constitucionalismo, claramente influido por el liberalismo racionalista, la propiedad es un derecho natural, concebido como un atributo de la personalidad, sin el cual es imposible concebir no sólo el orden económico sino también el sistema político3. Prueba de esta concepción es el artículo 17 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 que consigna:

La propiedad es un derecho inviolable y sagrado del cual nadie puede ser privado salvo en el caso de evidente necesidad pública, legalmente acreditada y a condición de una justa y previa indemnización.

Igualmente la Quinta Enmienda a la Constitución de los Estados Unidos aprobada en 1791 dispone que a nadie "se le privará la vida, la libertad o la propiedad sino por medio del debido proceso legal". Nótese la jerarquía de este derecho, colocado a la par de las más importantes garantías individuales.

Por otra parte, la propiedad se concibe como íntimamente ligada a la libertad, de modo tal que sólo es verdaderamente libre el propietario a quien se le reconoce un señorío ilimitado sobre los bienes que le pertenecen. De ahí también la conexión entre la calidad de propietario y el ejercicio de los derechos políticos, propia de los sistemas electorales censitarios de la época.

La regulación específica de la propiedad se confía al derecho privado, encargado de liberarla de sus ataduras feudales y asegurar su transmisibilidad, condiciones indispensables para el debido funcionamiento del nuevo orden económico. Se puede afirmar, entonces, que "el movimiento codificador cumplió la función de auténtica Constitución material de la propiedad"4, como claramente lo refleja el Code Civil, el cual en su artículo 544 define la propiedad como:

El derecho de gozar y disponer de las cosas de la forma más absoluta, siempre que no se haga de ellas un uso prohibido por las leyes o los reglamentos.

La propiedad se convierte así en el derecho subjetivo por antonomasia, con capacidad de

exclusión de los intereses de terceros y de la propia sociedad. Dicho carácter de absoluto, exclusivo y perpetuo que le atribuye la doctrina tradicional, aparece fielmente reflejado en el artículo 362 del Código Civil austriaco de 1811 cuando establece:

Como consecuencia de su derecho de disponer libremente de su propiedad, el propietario pleno puede, como regla general, hacer uso de la cosa o no hacer uso ninguno de ella, a su arbitrio; el puede destruirla, transmitirla totalmente o en parte a otras personas o bien, deshacerse de ella, abandonándola.

No obstante, hacia finales del siglo XIX comienza a cuestionarse la concepción tradicional de la propiedad como derecho subjetivo absoluto. Precursor de este movimiento de reacción es Von Gierke, quien vaticinaba que "la propiedad sin deberes carece de provenir"5. Emerge entonces por influencia de las más diversas corrientes ideológicas, que van desde el marxismo hasta el catolicismo social, una poderosa corriente que denuncia abiertamente los excesos individualistas y aboga por una reelaboración del derecho en estudio a la vista de las transformaciones de la sociedad de su tiempo, sin preconizar pese a todo su desaparición.

Surge de este modo la doctrina de la función social, con la idea de imponer límites a los extremos absolutos del derecho de propiedad, y con un sentido de deber moral que inspiraba una idea de templanza en su ejercicio. Es sin duda Duguit ya entrado el siglo XX, quien contribuye decisivamente a precisar los alcances del concepto. Para dicho autor la visión tradicional de la propiedad como derecho individual, absoluto e intangible de quien posee la riqueza había perdido vigencia, el elemento central de su definición se trasladaba ahora en los deberes a cargo de quien la detenta: La obligación del propietario de aumentar la riqueza general haciendo productivo el capital que posee, con el necesario corolario que sus bienes sólo serán protegidos en la medida que cumpla esa tarea que le incumbe.6

Así, la propiedad de derecho absoluto, exclusivo y excluyente -en la concepción primigenia del constitucionalismo liberal- pasa a ser un derecho que entraña obligaciones supeditado siempre al interés general. Transformación a su vez recogida en los ordenamientos de la primera posguerra, así el artículo 153 de la Constitución de Weimar en su apartado tercero proclama que "la propiedad obliga. Su utilización debe ser simultáneamente al servicio del bien común", y el artículo 44 de la Constitución española de 1931 le daba el carácter de derecho subordinado a la economía nacional. Queda de esa manera cristalizada la nueva

configuración del derecho de propiedad, la cual se extenderá progresivamente, y perdura hasta hoy día.

4. El derecho de propiedad en el ordenamiento colombiano

Las sucesivas constituciones colombianas del siglo pasado consagraban la propiedad dentro de las libertades individuales de los asociados. La Carta de 1886 no fue la excepción, y en su artículo 32 consignaba este derecho.

Sin embargo era tarea del legislador definir y regular la propiedad, y así el Código Civil adoptado por la Ley 57 de 1887, cumple esta tarea en su artículo 669, bajo los siguientes términos:

El dominio (que se llama también propiedad) es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella arbitrariamente, no siendo contra ley o contra derecho ajeno.

Aunque la doctrina iusprivatista no es pacífica sobre si esta disposición está inspirada o no en el artículo 544 del Code Civil7, no cabe duda que existen elementos coincidentes, pues en ambas se "presenta esa dualidad que se aprecia en las dos partes que contemplan las definiciones: aspecto positivo o de atributos y aspecto negativo o de restricciones"8, el primero constituido por los clásicos componentes del derecho de propiedad el ius utendi, el ius fruendi y el ius abutendi, y el segundo por la posibilidad legal de limitarlo.

Además, el término arbitrariamente utilizado por la codificación civil, inspirado en el ya citado artículo 362 del Código austriaco de 1811, refleja claramente la concepción tradicional de la propiedad como un derecho exclusivo, absoluto y perpetuo de la que se hizo antes referencia.

Pero el constitucionalismo colombiano también experimentaría la influencia de las corrientes renovadoras, y es así como el Acto Legislativo 1º de 1936, claramente inspirado en las ideas de Duguit, transforma radicalmente la regulación constitucional del derecho que nos ocupa, al consagrar en el inciso segundo del artículo 10 que "la propiedad es una función social que implica obligaciones."9

Si bien este cambio radical no se tradujo en una modificación de la definición del artículo 669 del Código Civil, da origen a una importante legislación que vincula el derecho de propiedad de los fundos rústicos a su efectiva explotación. Ese fue el espíritu que orientó la Ley 200 de 1936, llamada ley de tierras, la cual en su artículo primero describe la posesión de la tierra como "…la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados u otros de igual significación económica". El artículo sexto establece una sanción para el propietario que no ejerciera la posesión en los términos antes señalados: la extinción del derecho de dominio o propiedad sobre los predios rurales a favor de la Nación.

Aparece entonces esta última figura en el derecho colombiano, como una sanción por el incumplimiento de la función social y de las obligaciones inherentes al reconocimiento constitucional de la propiedad. Disposiciones en el mismo sentido (que establecían la función social de la propiedad y la sanción de extinción del dominio por la no explotación económica) contienen la Ley 135 de 1961, sobre reforma social agraria10, la Ley 4a de 1973, y la Ley 9 de 1989.11

Este desarrollo legislativo encontró apoyo en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia12, en ese entonces Tribunal encargado de la guarda de la integridad de la Constitución, que sin embargo encontró ajustada a la Carta la configuración marcadamente individualista del derecho de propiedad que traía el artículo 669 del Código Civil.13

5. La función social de la propiedad

El artículo 58 de la Carta de 1991 reproducía originalmente con ligeras modificaciones el texto del anterior ordenamiento vigente, antes de su reforma en 1999.

La Corte Constitucional – en perfecta correspondencia con su línea de interpretación dominante en materia de Constitución económica – ha ligado la interpretación del artículo 58 a la cláusula de Estado social, matizando el carácter de derecho subjetivo de la propiedad, y acentuando la función social de la misma. La jurisprudencia en este sentido es bastante amplia, baste citar aquí la sentencia C-006/93:

La garantía de la propiedad privada no puede desconocer que el criterio de la función social – con mayor intensidad en el caso de los bienes económicos – afecta su estructura y determina

su ejercicio. En el Estado social de derecho, los derechos se atribuyen a la persona como miembro de la comunidad y como tal vinculada por los principios de solidaridad y de prevalencia del interés general (C.P art 1). Precisamente, la función social inherente a la propiedad se orienta a realizar el interés de la comunidad y por ello busca atraer al sujeto de manera que, sin dejar de perseguir la satisfacción de sus propios móviles, se logre la realización de intereses que trascienden la esfera meramente individual, bajo la amenaza en caso de carencia de cooperación del titular de dar por extinguido el derecho, al decaer el presupuesto social de la atribución. La necesidad de relaciones equitativas de poder en la sociedad, impide que la propiedad se pueda escindir de la comunidad y aislarse abstractamente de la misma. Por el contrario, la legislación da cuenta que en ella convergen múltiples intereses que están llamados a encontrar equilibrio en la fórmula concreta de función social que se adopte.

Con el objeto de entender cabalmente el sentido de la garantía constitucional, es importante advertir que la función social no es un dato externo a la propiedad. Se integra, por el contrario, a su estructura. Las obligaciones, deberes y limitaciones de todo orden, derivados de la función social de la propiedad, se introducen e incorporan en su propio ámbito. La naturaleza social de la atribución del derecho determina que la misma esté condicionada a la realización de funciones y de fines que traza la ley, los cuales señalan los comportamientos posibles, dentro de los cuales puede moverse el propietario, siempre que al lado de su beneficio personal se utilice el bien según el más alto patrón de sociabilidad, concebido en términos de bienestar colectivo y relaciones sociales más equitativas e igualitarias. No es posible determinar de una vez para siempre las cotas del aludido patrón de sociabilidad deseada. La función social como expresión del principio de solidaridad y ecuación de los varios intereses en conflicto, es una cláusula general que sólo puede especificarse en el contexto histórico de las relaciones económicas y sociales, y por el Legislador como máximo mediador del conflicto social, sobre todo si se tiene en cuenta que la fórmula interviene entre los intereses de la producción y los que se derivan de la justicia social y la igualdad.14

Como corolario de esta línea interpretativa la sentencia C-595 de 1999 declaró inconstitucional el término arbitrariamente del ya citado artículo 669 del Código Civil, referido a los atributos del derecho real de propiedad privada.

Por otra parte, como también ha señalado el intérprete constitucional, los alcances de la

función social de la propiedad han de ser definidos por el legislador de acuerdo a la naturaleza de los bienes, su clase, la entidad que es titular de los derechos que de ella emanan y la posición económica de las personas que la poseen15. Generalmente se manifiesta mediante la imposición de determinadas cargas al propietario, tales como el deber de explotación económica en el caso de la propiedad agraria o las cesiones obligatorias gratuitas contempladas en la legislación urbana. Como también en el tratamiento privilegiado de ciertos tipos de propiedad como la asociativa y la solidaria.

6. La expropiación y la extinción de dominio

La importancia del derecho de propiedad en el constitucionalismo liberal justificaba la garantía de este derecho aún frente a la acción estatal, surge así la institución de la expropiación que si bien significaba la primacía del interés estatal sobre los del titular del dominio, en definitiva gracias a las garantías de que gozaba el expropiado –indemnización previa y plena, e intervención del poder judicial-, la afectación de su derecho era mínima.

En el constitucionalismo colombiano, la institución en estudio fue prevista por los sucesivos ordenamientos del siglo XIX, entre los que cabe contar la Constitución de 1886 que la consagraba en su artículo 32. La reforma constitucional de 1936 introdujo una importante innovación: la expropiación sin indemnización por razones de equidad, en los casos que el legislador lo determinara con el voto favorable de la mayoría absoluto de los miembros de cada cámara. Esta modalidad fue conservada por la Constitución de 1991, la cual además precisó que los motivos señalados por el legislador en ningún caso serían controvertibles judicialmente. Sin embargo, sería finalmente suprimida en virtud del Acto Legislativo 1º de 1999.

La expropiación es definida por la jurisprudencia constitucional como “un instituto, un negocio o una operación de derecho público, por medio de la cual el Estado, por razones de utilidad pública o de interés social, priva coactivamente de la titularidad de un determinado bien a un particular, de acuerdo con un procedimiento específico y previo el pago de una indemnización”16.

Como ha señalado la Corte el fundamento constitucional de la expropiación parte de dos presupuestos que se relacionan entre sí, por una parte en el poder del Estado –en aras de la prevalencia del interés general que representa- para obtener todos aquellos bienes

pertenecientes a cualquier particular que sean necesarios para garantizar el cumplimiento de los objetivos estatales y de sus asociados. Por otra parte el carácter no absoluto del derecho de propiedad, pues tiene como limitante el interés general ante el cual debe ceder17.

El artículo 58 constitucional establece dos modalidades de expropiación: la judicial y la administrativa, las cuales deben cumplir con los siguientes requisitos:

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.

La adopción de dicha decisión presupone que se adelante el procedimiento establecido en la ley, con garantía del derecho fundamental al debido proceso del titular del derecho de propiedad. Dicho procedimiento comprende una etapa previa, lógicamente fallida, de enajenación voluntaria o negociación directa, con base en una oferta por parte de la entidad pública.

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 el Num. 21.2 del Art. 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.18

Por otra parte el artículo 34 de la Carta Política establece la figura de la extinción del dominio, la cual -como antes se dijo- tenía precedentes en la legislación preconstitucional19, e inicialmente había sido concebida como una sanción al titular del derecho de dominio sobre un inmueble que desconociera la función social que éste debía cumplir, entendida en estos eventos como explotación económica del predio. No obstante, el ordenamiento constitucional vigente modificó radicalmente su naturaleza y pasó a convertirse en "… una institución autónoma de estirpe constitucional, de carácter patrimonial, en cuya virtud, previo juicio independiente del penal, con previa observancia de todas las garantías procesales, se desvirtúa, mediante sentencia, que quien aparece como dueño de bienes adquiridos en cualquiera de las circunstancias previstas por la norma lo sea en realidad, pues el origen de su adquisición, ilegítimo y espurio, en cuanto contrario al orden jurídico, o a la moral colectiva, excluye a la propiedad que se alegaba de la protección otorgada por el artículo 58 de la Carta Política. En consecuencia, los bienes objeto de la decisión judicial correspondiente

pasan al Estado sin lugar a compensación, retribución ni indemnización alguna”20.

Como ha sostenido esta Corporación en anteriores pronunciamientos, el Constituyente de 1991 le atribuyó a la extinción de dominio una particular naturaleza, pues se trata de una acción constitucional pública, jurisdiccional, autónoma, directa y expresamente regulada por el constituyente y relacionada con el régimen constitucional del derecho de propiedad21. Respecto a está última característica señaló la sentencia C-740 de 2003:

Finalmente, es una acción que está estrechamente relacionada con el régimen constitucional del derecho de propiedad, ya que a través de ella el constituyente estableció el efecto sobreviniente a la adquisición, solo aparente, de ese derecho por títulos ilegítimos. Esto es así, al punto que consagra varias fuentes para la acción de extinción de dominio y todas ellas remiten a un título ilícito. Entre ellas está el enriquecimiento ilícito, prescripción que resulta muy relevante, pues bien se sabe que el ámbito de lo ilícito es mucho más amplio que el ámbito de lo punible y en razón de ello, ya desde la Carta la acción de extinción de dominio se desliga de la comisión de conductas punibles y se consolida como una institución que desborda el marco del poder punitivo del Estado y que se relaciona estrechamente con el régimen del derecho de propiedad22.

Del mismo modo la jurisprudencia ha señalado las diferencias entre esta figura y la confiscación, pues mientras la extinción de dominio es una acción constitucional pública que tiene un carácter específicamente patrimonial, la confiscación es una pena, generalmente con una connotación política, que afecta el patrimonio de la persona que ha sido condenada como responsable de un delito, pues implica la pérdida de sus bienes a favor del Estado23.

Ahora bien, la modificación de la naturaleza de la institución que tuvo lugar bajo el nuevo precepto constitucional no significa que haya desaparecido de nuestro ordenamiento la figura de la extinción de dominio como sanción al incumplimiento de la función social o ecológica de la propiedad, así lo reconoció expresamente esta Corporación en la sentencia C-370 de 2004:

En relación con la extinción de dominio por incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad privada, hay que decir que el punto de partida para la acción estatal no está determinado por la adquisición sólo aparente del derecho en razón de la ilegitimidad implícita en el título, pues se está ante un derecho legítimamente adquirido y por lo mismo protegido

por la Constitución y la ley. Lo que ocurre en este caso es que el derecho de propiedad, en el contexto primero de un Estado social y luego de un Estado constitucional, impone obligaciones al propietario. Éste tiene una facultad de disposición sobre sus bienes. No obstante, esta facultad tiene límites impuestos por la Constitución misma, límites que se orientan a que tales bienes sean aprovechados económicamente no sólo en beneficio del propietario, sino también de la sociedad de la que hace parte y a que ese provecho se logre sin ignorar el deber de preservar y restaurar los recursos naturales renovables. Ese es el sentido de la propiedad en cuanto función social y ecológica. De allí que cuando el propietario, pese a haber adquirido justamente su derecho, se desentiende de la obligación que le asiste de proyectar sus bienes a la producción de riqueza social y del deber de preservar y restaurar los recursos naturales renovables, incumpla una carga legítima impuesta por el Estado y que éste, de manera justificada, opte por declarar la extinción de ese derecho.

Por lo tanto puede afirmarse válidamente que en el ordenamiento colombiano existen dos modalidades de extinción de dominio, una que tiene lugar por no satisfacerse la exigencia relacionada con la licitud del título que origina el derecho de propiedad, y otra por incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad24. Mientras la primera está sujeta a los motivos y a los requisitos del artículo 34 constitucional, esto es que el bien haya sido adquirido mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del tesoro público o con grave deterioro de la moral social, y que exista un pronunciamiento judicial que declare extinguido el dominio; la segunda tiene lugar cuando el propietario se desentiende de los deberes ligados a la función social que deben cumplir los bienes de los cuales es titular y no está sujeta a las previsiones del artículo 34 de la Carta. Esto es, puede tener lugar mediante el pronunciamiento de una autoridad administrativa y recaer sobre bienes legítimamente adquiridos.

No obstante, como ha señalado esta Corporación, nuestro ordenamiento constitucional no autoriza al legislador para establecer a su arbitrio la extinción del derecho de dominio, pues esta figura sólo puede ser regulada dentro del marco constitucional que aparece trazado por los artículos 34 y 58 de la Constitución Política25, por lo tanto la segunda de sus modalidades en todo caso ha de cumplir con una serie de requisitos para que no se configure una vulneración del derecho de propiedad privada.

7. La jurisprudencia constitucional sobre la materia en estudio

La Corte Constitucional se ha ocupado en diversas ocasiones de la constitucionalidad de disposiciones que establecen la extinción de dominio sobre bienes muebles presuntamente abandonados por sus propietarios.

Así en la sentencia C-389 de 1994, se examinó la constitucionalidad del parágrafo segundo del artículo 60 del Código de Procedimiento Penal (modificado por el artículo 62 de la Ley 81 de 1993), disposición que permitía la extinción del dominio de bienes no vinculados a procesos penales pero aprehendidos en el curso de una investigación criminal, si transcurrido un año a partir del momento de proferirse sentencia o providencia de fondo con efectos equivalentes no habían sido reclamados por su dueño, poseedor o tenedor legítimo.

La Corte Constitucional declaró inexequible la disposición demandada con los siguientes argumentos:

El hecho de que se trate de bienes que no hayan sido reclamados por su dueño dentro de un determinado lapso, a primera vista, no legitima constitucionalmente la extinción, con fundamento en el art. 58 de la C.P., porque el titular del dominio en forma voluntaria no ha omitido el deber de cumplir con la función social asignada a la propiedad, pues no tiene la posesión material de los bienes, dado que estos se encuentran a disposición de la autoridad judicial. Es más, podría decirse que esta circunstancia configura una fuerza mayor en razón de la producción de un acto de la autoridad que impide al propietario del bien realizar los actos de posesión que autoriza la ley.

No se justifica la extinción con fundamento en el art. 34, porque no se trata de bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, o en perjuicio del Tesoro Público o con grave deterioro de la moral social, pues la norma acusada parte del supuesto de que ni siquiera se encuentran vinculados al proceso penal.

(…)

Resulta por lo demás extraño y, desde luego, censurable, que la ley establezca una causal de extinción del dominio diseñada por fuera de los presupuestos constitucionales que la definen y caracterizan, pues repugna la idea de justicia y a la vigencia de un orden justo, que la

simple omisión de una persona en no reclamar un bien propio, aprehendido por razones del azar o del abuso de las autoridades dentro de una investigación penal, tenga por si misma la virtualidad de despojarlo de su dominio.

En la sentencia C-677 de 1998 la Corte Constitucional se ocupó nuevamente de la materia al examinar una disposición26 que autorizaba a la Policía Nacional a vender mediante martillo público o por cualquier otro procedimiento, los bienes incautados en el curso de la investigación de una contravención, propiedad de terceros ajenos a la investigación, que no hubieran sido reclamados por su dueños seis meses después de la fecha de la incautación.

En esta oportunidad la Corte Constitucional encontró el enunciado normativo examinado ajustado a la Constitución porque la misma disposición preveía que si los propietarios de los bienes enajenados se presentaban con posterioridad a la venta de los bienes incautados se procedería a la devolución del precio obtenido con la venta, debidamente actualizado y se les pagarán los perjuicios materiales y morales causados, incluido el lucro cesante.

Sostuvo, entonces, la Corporación, que no era aplicable el precedente sentado en la sentencia C-389 de 1994, antes comentada, porque en este caso la disposición era

(…) perfectamente compatible con la concepción constitucional de protección al derecho de propiedad, pues, paradójicamente, lo que consagra la previsión normativa que se analiza, es la flexibilización de las opciones ofrecidas a su destinatario provisional, para que pueda restituir a su propietario el valor equivalente y actualizado en dinero del bien aprehendido en el proceso contravencional.

De otra parte, por contraste, en el caso que se analiza, el titular del bien no cambia. Lo sigue siendo quien demuestre ser su propietario. El Estado tan sólo está obligado a mantener constante su valor y aún a incrementarlo, para restituirlo a su dueño.

Cosa distinta es que el objeto en el que se concreta el derecho de propiedad sufra una mutación, mediante la conversión de su valor en dinero, a través de la enajenación en martillo público u otro procedimiento equivalente.

Se repite, no habiendo cambio en la titularidad del bien, no puede válidamente sostenerse, que, desde el punto de vista constitucional, haya afectación del derecho de propiedad.

Por último, en la sentencia C-674 de 1999 se pronunció nuevamente sobre la cuestión que nos ocupa al examinar la constitucionalidad de una disposición que autorizaba a la DIAN a retener las mercancías de quienes compraran sin factura o documento equivalente, y a declarar el "decomiso" a favor de la Nación, si pasados quince días a partir de la retención el interesado no rescataba los bienes aprehendidos27.

La Corte distinguió entre la aprehensión temporal de un bien y el decomiso permanente del mismo, y sostuvo:

Así, para esta Corporación sigue siendo válido que las autoridades administrativas, en determinadas situaciones definidas por la ley, y con suficientes formalidades para garantizar la propiedad, puedan proceder a aprehender y retener bienes de una persona. Igualmente, es válido que si la persona no reclama la cosa, después de un lapso de tiempo suficientemente razonable, las autoridades administrativas puedan concluir que hubo una renuncia de la propiedad por el particular, y procedan a constatar y decretar ese abandono. En ninguno de estos casos, la Constitución prevé una reserva judicial, por lo cual bien pueden esas medidas ser tomadas por una autoridad administrativa. Por el contrario, la situación es distinta cuando se faculta a una autoridad no judicial a declarar el decomiso permanente de un bien de un particular, como sanción al hecho de que esa persona incumplió un deber legal. En efecto, en ese caso, el individuo es el legítimo propietario de una cosa, pero por violar alguna norma del ordenamiento legal, se le priva de esa propiedad. El interrogante que se plantea es entonces el siguiente: ¿puede ese "decomiso permanente" -que priva a una persona de su legítima propiedad, por incumplir una obligación legal- ser considerado una simple sanción administrativa? ¿O debemos concluir que se trata de una pena -esto es, de una verdadera sanción criminal-, que por lo tanto debe ser impuesta por un juez, a fin de garantizar el debido proceso penal?

Y finalmente responde de manera negativa al interrogante planteado:

Ahora bien, para esta Corte es claro que la Carta ha querido proteger el derecho de propiedad, de tal manera que ha consagrado una reserva judicial para que a una persona se la pueda privar del dominio de un bien, sin compensación, y como consecuencia de la violación de una norma del ordenamiento, pues el artículo 34 superior es perentorio en señalar que esa medida de "extinción de dominio" debe ser judicial. En efecto, no tiene

mucho sentido admitir que el artículo 34 de la Carta ordena que la extinción de dominio, esto es, la privación de la propiedad de una persona, deba ser decretada por los jueces, pero que el Legislador pueda eludir ese mandato simplemente estableciendo que la sanción de despojar de la propiedad un bien no constituye una extinción de dominio sino un "decomiso permanente" decretado por una autoridad administrativa. Por ende, y si bien las figuras del decomiso y la extinción del dominio mantienen las diferencias señaladas anteriormente, la Corte concluye que las sanciones que impliquen la privación de la propiedad de un bien de una persona sólo pueden ser declaradas por los jueces, no sólo por expreso mandato constitucional sino, además, porque llegan a desconocer el contenido esencial de un derecho constitucional, como la propiedad (CP art. 58). Otra cosa diferente es que las autoridades administrativas puedan aprehender u ocupar temporalmente bienes, o declarar su abandono por los propietarios, pues en estos casos no se está imponiendo una sanción sino tomando una medida cautelar temporal (aprehensión), o constatando una situación fáctica (abandono), que supone un desconocimiento de la función social de la propiedad.

Del anterior recuento jurisprudencial se desprenden varios criterios relevantes para el caso que nos ocupa, a saber: i) la simple omisión del propietario en reclamar un bien propio, aprehendido por las autoridades no es una causal constitucionalmente legítima para despojarlo de su propiedad, ii) cuando el propietario ha sido separado de la posesión material de sus bienes por una decisión adoptada por una autoridad judicial no está legitimada constitucionalmente la declaratoria de extinción del dominio con fundamento en el artículo 58 de la C. P., porque el titular del dominio en forma voluntaria no ha omitido el deber de cumplir con la función social asignada a la propiedad; iii) los bienes aprehendidos por las autoridades de policía, en el curso de investigaciones de contravenciones, propiedad de terceros ajenos a la investigación, pueden ser vendidos pero las autoridades responsables tienen el deber de restituir a sus propietarios el valor de la venta; iv) las autoridades administrativas, en determinadas situaciones definidas por la ley, y con suficientes formalidades para garantizar la propiedad, puedan proceder a aprehender y retener bienes de una persona, v) si después de un lapso de tiempo suficientemente razonable la persona no reclama la cosa, las autoridades administrativas puedan concluir que hubo una renuncia de la propiedad por el particular, y proceder a constatar y decretar ese abandono; vi) las sanciones que impliquen la privación de la propiedad de un bien de una persona sólo pueden ser declaradas por los jueces.

Una vez realizado el anterior recuento doctrinal y jurisprudencial, procederá esta Corporación a exponer brevemente la figura de la inmovilización de vehículos automotores contemplada en el Código nacional de Tránsito Terrestre, para luego si abordar el examen del contenido normativo de la disposición acusada con el propósito de determinar la procedencia de los cargos formulados en su contra.

8. La inmovilización de vehículos automotores

El artículo 125 del Código Nacional de Tránsito Terrestre28, define la inmovilización como una sanción que suspende temporalmente la circulación del vehículo por vías públicas o privadas abiertas al público. La consecuencia directa de esta sanción es la conducción del vehículo a los parqueaderos autorizados, hasta que se subsane o cese la causa que le dio origen a la sanción, a menos que ésta sea subsanable en el sitio en que se detectó la infracción.

Según el artículo 122 del mismo estatuto, esta sanción puede ser principal o accesoria, y por lo tanto puede ser impuesta de manera concomitante con otras medidas de carácter administrativo contempladas por al misma ley, tales como la amonestación, la multa, la suspensión del la licencia de conducción, la suspensión o cancelación del permiso o registro, la retención preventiva del vehículo o la cancelación definitiva de la licencia de conducción.

La Ley 769 de 2002 no contempla en una misma disposición los supuestos en los cuales procede la inmovilización del vehículo, no obstante, el artículo 131 establece aquellos eventos en los cuales la inmovilización es prevista como pena accesoria a la multa, entre los cuales puede citarse a manera de ejemplo los siguientes:

1. La conducción de vehículo no automotor o vehículo de tracción animal que transite por zonas restringidas o por vías de alta velocidad como autopistas o arterias.

2. No informar a la autoridad de tránsito competente el cambio de motor o color de un vehículo.

3. No pagar el peaje en los sitios establecidos.

4. Utilizar equipos de sonido a volúmenes que incomoden a los pasajeros de un vehículo de servicio público.

5. Conducir un vehículo con vidrios polarizados, entintados u oscurecidos, sin portar el permiso respectivo.

6. Conducir un vehículo con propaganda, publicidad o adhesivos en sus vidrios que obstaculicen la visibilidad.

7. No respetar las normas establecidas por la autoridad competente para el tránsito de cortejos fúnebres.

8. No respetar las formaciones de tropas, la marcha de desfiles, procesiones, entierros, filas estudiantiles y las manifestaciones públicas y actividades deportivas, debidamente autorizadas por las autoridades de tránsito.

9. Conducir un vehículo de servicio público que no lleve el aviso de tarifas oficiales en condiciones de fácil lectura para los pasajeros o poseer este aviso deteriorado o adulterado.

10. Permitir que en un vehículo de servicio público para transporte de pasajeros se lleven animales u objetos que incomoden a los pasajeros.

11. Abandonar un vehículo de servicio público con pasajeros.

12. Realizar el cargue o descargue de un vehículo en sitios y horas prohibidas por las autoridades competentes, de acuerdo con lo establecido en las normas correspondientes.

13. Transportar carne, pescado o alimentos fácilmente corruptibles, en vehículos que no cumplan las condiciones fijadas por el Ministerio de Transporte. Además, se le suspenderá la licencia de conducción por el término de tres (3) meses, sin perjuicio de lo que establezcan las autoridades sanitarias.

14. Llevar niños menores de diez (10) años en el asiento delantero.

Según el tenor del artículo 125 del Código Nacional de Tránsito Terrestre, una vez internado el vehículo en un parqueadero oficial o en un parqueadero autorizado, no puede ser retirado sin orden de la autoridad de tránsito competente. Dicha orden será expedida previa comprobación directa de haberse subsanado la causa que motivó la inmovilización. En todo caso, el propietario del vehículo será el responsable del pago al administrador o al propietario del parqueadero por el tiempo que estuvo inmovilizado el automotor.

9. El examen de la disposición acusada

El artículo 128 del Código de Tránsito Terrestre consigna textualmente:

Los organismos de tránsito podrán disponer de los vehículos inmovilizados por infracciones en los parqueaderos autorizados a través del procedimiento de pública subasta, con arreglo al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública en un término no inferior a un (1) año, excepto aquellos casos pendientes de un proceso judicial, en los cuales los organismos de tránsito particulares podrán solicitar que se incluyan, como costas procesales, el valor de servicios de parqueadero. El Ministerio de Transporte expedirá el procedimiento para llevar a cabo lo establecido en el presente artículo.

La disposición acusada tiene distintos contenidos normativos que deberán ser analizados en la presente decisión. En primer lugar permite a los organismos de tránsito disponer de los vehículos inmovilizados en los parqueaderos, transcurrido un año a partir de la fecha de inmovilización, por medio del procedimiento de pública subasta. En segundo lugar delega en el Ministerio de Transporte la expedición del procedimiento para llevar a cabo lo establecido en el mismo artículo. Si bien ambos contenidos están estrechamente relacionados se estudiarán por separado con el propósito de realizar un examen detallado de su constitucionalidad.

9.1. La disposición de los vehículos inmovilizados en los parqueaderos por las autoridades de tránsito

La primera proposición normativa que se desprende del artículo demandado es una permisión concedida a una autoridad administrativa para que disponga de un bien de propiedad de un particular. Para comprender su significado resulta relevante establecer el alcance del término disponer, una de cuyas acepciones según el Diccionario de la Real

Academia es precisamente la de ejercitar en las cosas facultades de dominio, enajenarlas, gravarlas o testar sobre ellas. Ese es precisamente el sentido que le confiere el Código Civil en el artículo 669 al señalar los atributos del derecho de propiedad.

Así, además, lo ha entendido la doctrina iusprivatista la cual precisamente ha caracterizado como uno de los atributos del derecho de propiedad el ius abutendi, es decir, la facultad del dueño de la cosa a disponer de ella por actos jurídicos tales como su enajenación total o parcialmente en cuotas o mediante la enajenación de alguno de los elementos que componen el derecho.

Resulta, por lo tanto, acertada la interpretación que hace de la disposición acusada el demandante, en el sentido que contempla una extinción del dominio de los vehículos inmovilizados por infracciones de tránsito, pues los organismos de tránsito no pueden ejercer atribuciones reservadas a los propietarios si previamente no han despojado a su titular del derecho de dominio sobre el bien.

Podría argumentarse que se trata de un caso similar al analizado en la Corte Constitucional en la sentencia C-677 de 1998 y que por lo tanto la subasta pública no supone la extinción del dominio sino simplemente el cambio del objeto sobre el cual se materializa el derecho de propiedad, que de un bien mueble –el vehículo automotor- pasa a convertirse en dinero, pero en esta oportunidad no hay una previsión legislativa que establezca la obligación de las entidades estatales de conservar el valor monetario del bien y restituirlo al propietario, como si lo contemplaba el enunciado normativo examinado en aquella oportunidad.

Parece que este es el sentido de la interpretación que hace del articulo demandado la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado29, según la cual los organismos de tránsito pueden declarar el abandono de los vehículos automotores y posteriormente proceder a subastarlos, empero el ejercicio de estas atribuciones no implica la extinción del derecho de dominio si no la sustitución del bien por su equivalente en dinero, pues el producto del remate –siempre según el parecer del órgano consultivo- debe consignarse en un fondo mientras finaliza el proceso de jurisdicción coactiva iniciado por la entidad para hacer efectiva la multa impuesta al propietario del vehículo, de manera tal que una vez en firme la liquidación del crédito a favor del Estado, se ordene la cancelación de la deuda respectiva, de existir un remanente este debe ser puesto a disposición del dueño del automotor.

Interpretación que, en esta oportunidad, carece de cualquier respaldo normativo.

En definitiva, la expresión disponer empleada por el artículo 128 de la Ley 769 de 2004 sólo puede interpretarse como el ejercicio de una atribución del derecho de propiedad, reservada al titular del mismo, lo que supone la previa declaratoria de extinción del dominio por parte de un órgano competente, en este caso los organismos de tránsito.

Sin embargo, la disposición guarda total silencio sobre este extremo pues no regula el procedimiento de declaratoria de abandono de los vehículos inmovilizados por las infracciones de tránsito, ni establece claramente si dicha declaratoria tiene como efecto la extinción del dominio. La remisión que hace la misma disposición a la reglamentación que debe expedir el Ministerio de Transporte no es suficiente para llenar la laguna legislativa pues una intervención de tal importancia en un derecho de rango constitucional, como es la propiedad privada, tiene reserva de ley y no puede delegarse en una autoridad administrativa, tal como se expondrá con mayor detenimiento en el acápite siguiente.

Por otra parte, como antes se señaló, la jurisprudencia constitucional ha estimado que la simple omisión del propietario en reclamar un bien aprehendido por las autoridades no es una causal constitucionalmente legítima para despojarlo de su derecho, máxime cuando ha sido separado de la posesión material por una decisión adoptada por una autoridad judicial o administrativa, pues en estos casos el titular del dominio en forma voluntaria no ha omitido el deber de cumplir con la función social asignada a la propiedad. Regla jurisprudencial de la cual se aparta el artículo 128 de la Ley 769 de 2002, pues precisamente en el supuesto contemplado por la norma sujeta a examen, el propietario del vehículo inmovilizado ha sido separado de la posesión material del automotor por la decisión de una autoridad administrativa, y por lo tanto no explota económicamente el bien de su propiedad por razones ajenas a su voluntad, sin embargo, puede ser despojado de su derecho por la omisión en reclamar el vehículo aprehendido.

Ahora bien, algunos de los intervinientes y la Vista Fiscal señalan que la disposición acusada persigue fines constitucionalmente legítimos como son evitar el deterioro de los vehículos inmovilizados y precaver que el Estado deba asumir los gastos del depósito, sin embargo, estas razones de conveniencia pública no convierten a la medida sujeta a examen en constitucional. En efecto, si se somete el mecanismo de subasta pública de vehículos

automotores a un juicio de proporcionalidad con el fin de establecer si constituye una limitación proporcional y razonable del derecho a la propiedad privada no basta con establecer su idoneidad para cumplir con un fin constitucionalmente legítimo, sino también la necesidad de la medida y finalmente que supere el juicio de proporcionalidad en sentido estricto o la ponderación respecto de la afectación del derecho de propiedad privada.

Cabe señalar que si bien la medida en estudio –el mecanismo de subasta de los vehículos abandonados- podría superar el juicio de idoneidad, en todo caso existe otra medida que cumple con los mismos propósitos y que es menos lesiva del derecho de propiedad privada, cual es la jurisdicción coactiva, mecanismo que según el artículo 140 del Código de Tránsito Terrestre pueden emplear los organismos de tránsito para hacer efectivas las multas por infracciones previstas en dicho estatuto y por medio de cual se pueden alcanzar fines similares a los que persigue la subasta de vehículos abandonados, esto es, evitar que se deterioren los vehículos inmovilizados y precaver eventuales daños al patrimonio público. Este mecanismo permitiría igualmente a las organismos de tránsito disponer de los vehículos inmovilizados y, debido a que está regulado por disposiciones de carácter legislativo, no presenta los vacíos e inconsistencias que se han puesto de manifiesto en el artículo 128 del Código de Transporte Terrestre, en esa medida resulta más garantista y menos lesivo del derecho de propiedad.

9.2. La regulación por el Ministerio de Transporte del procedimiento por medio del cuál los organismos de tránsito podrán disponer los vehículos inmovilizados en los parqueaderos

El segundo contenido normativo que se desprende de la disposición demandada es la facultad del Ministerio de Transporte de reglamentar el procedimiento que debían seguir los organismos de tránsito para disponer de los vehículos inmovilizados en los parqueaderos.

Aduce el demandante que esta norma vulnera el debido proceso, porque el legislador no establece directamente el procedimiento para la declaratoria de abandono de los vehículos inmovilizados, mientras algunos intervinientes sostienen que este cargo carece de fundamento pues mientras no se expida la regulación por el Ministerio de Transporte no hay lugar a alegar vulneración alguna de las garantías procesales establecidas por el artículo 29 constitucional.

Al respecto cabe señalar que a primera vista parecería infundado formular cargos por

vulneración del debido proceso contra una disposición que aun no ha sido expedida. Sin embargo, si se examina con detenimiento la acusación hecha por el demandante es posible inferir que realmente esta se refiere a la violación del principio de reserva legal en la regulación de un derecho constitucional.

En efecto, lo que encuentra reprochable el actor es que el legislador no haya establecido directamente el procedimiento por medio del cual los organismos de tránsito dispondrían de los vehículos inmovilizados en los parqueaderos, y haya delegado tal facultad en el Ministerio de Transporte. Entendido el cargo de esta manera no cabe duda que al actor le asiste razón pues, como se señaló en el acápite anterior, una de las razones por las cuales el primer contenido normativo examinado fue encontrado contrario a la Constitución es precisamente que el artículo 128 guarda silencio sobre el procedimiento de declaratoria de abandono de los vehículos inmovilizados por las infracciones de tránsito, y sobre el procedimiento que deben adelantar los organismos de tránsito o las autoridades competentes para declarar extinguido el dominio.

Entender que este vacío legislativo debía ser llenado por la reglamentación expedida por el Ministerio de Transporte significa vulnerar el principio de reserva legal en materia de regulación de derechos constitucionales. Cabe recordar que, según el constitucionalismo clásico, el concepto material de ley estaba ligado a la materia regulada, y sólo tenían tal carácter las reglas cuyo objeto era la determinación de la condición jurídica de los ciudadanos, es decir, aquellas que se referían a su estatuto personal, o a sus derechos patrimoniales, o a sus libertades individuales, o a los derechos que respecto de ellos tengan los órganos y agentes del Estado. La expedición de este tipo de disposiciones estaba reservada al Parlamento como órgano representativo30.

La jurisprudencia constitucional ha recogido el principio de reserva de ley en la regulación de los derechos y libertades. Así, por ejemplo, en la sentencia C-790 de 2002 sostuvo esta Corporación:

Sobre este particular la Corte cree conveniente precisar que en el Estado Social de Derecho es lógico que la regulación de los derechos y las libertades públicas esté en cabeza del Congreso de la República, puesto que su protección supone que los actos estatales que los afecten estén rodeados de un conjunto de garantías mínimas, entre ellas la relacionada con

la necesidad de que cualquier limitación o restricción se establezca por medio de una ley adoptada por el poder legislativo como expresión de la voluntad popular. Es claro, que este procedimiento le imprime seguridad, publicidad y trasparencia a las decisiones adoptadas en esta materia por el legislador, las que en todo caso no están exentas de los controles establecidos en la Constitución a fin de proteger los derechos humanos.

Como corolario de lo anterior concluye la misma sentencia:

En consecuencia, serían inconstitucionales las leyes que deleguen en los órganos administrativos el poder legislativo de policía entendido como la competencia para limitar los derechos individuales.

Entonces, el segundo contenido normativo que se desprende el artículo 128 de la Ley 769 de 2002 vulnera el principio de reserva de ley porque faculta al Ministerio de Trasporte a establecer restricciones al derecho de propiedad privada, por esa razón será declarado inconstitucional.

9.3. La violación del derecho a la igualdad de los propietarios de vehículos abandonados respecto a los propietarios de bienes adquiridos en perjuicio del tesoro público, mediante el enriquecimiento ilícito o con grave deterioro de la moral social.

Igualmente el demandante alega la vulneración del derecho a la igualdad por un supuesto trato discriminatorio inferido por el legislador a los propietarios de vehículos inmovilizados en los parqueaderos respecto de los propietarios de los bienes adquiridos en perjuicio del tesoro público, mediante el enriquecimiento ilícito o con grave deterioro de la moral social.

Dicho trato discriminatorio consiste, en su opinión, en que mientras los propietarios de los vehículos inmovilizados serían privados de sus bienes sin que se respete el derecho al debido proceso, la ley regula detalladamente la extinción del dominio de los bienes adquiridos en perjuicio del tesoro público, mediante el enriquecimiento ilícito o con grave deterioro de la moral social y concede amplias garantías procesales a quienes detentan la titularidad de dichos bienes. Es decir, el trato discriminatorio tiene origen precisamente en la ausencia de un marco normativo para la extinción del dominio de los vehículos inmovilizados en los parqueaderos.

A juicio de esta Corporación no hay elementos suficientes para establecer la violación del derecho de igualdad alegada, pues al no existir una regulación legal de la facultad de disposición de los organismos de tránsito de los vehículos abandonados está ausente uno de los extremos necesarios para efectuar la comparación.

Como antes se dijo, el legislador delegó en el Ministerio de Transporte la regulación de dicho procedimiento y aun de haber sido expedidas las disposiciones en cuestión, la competencia para examinar su constitucionalidad no corresponde a la Corte si no a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

VII. DECISION

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

RESUELVE

Declarar INEXEQUIBLE el artículo 128 de la Ley 769 de 2003, por las consideraciones expuestas en esta sentencia.

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

JAIME ARAUJO RENTERIA

Presidente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

1 Sentencia C-677 de 1998.

2 E. Novoa Monreal. El derecho de propiedad privada, Caracas, Centro de Estudios Políticos Latinoamericanos Simón Bolívar, 1989, p. 20.

3 Son abundantes las referencias a la propiedad privada en la obra de Locke, sobre todo en el Segundo ensayo sobre el gobierno civil. Así, en el Capítulo X incluye la libertad y la vida dentro de las propiedades del hombre, al mismo nivel que su hacienda. En el Capítulo XVI sostiene que la propiedad al igual que la vida es un derecho innato, y que los bienes de un individuo sólo están a su disposición y no a la del gobernante. Por último en el Capítulo XIX, referido a la disolución del gobierno afirma:

“Los hombres entran en sociedad para preservar su propiedad; y si eligen y autorizan a un legislativo es para que existan leyes y normas que guarden y protejan las propiedades de

todos los miembros de esa comunidad, así como para limitar el poder y moderar el dominio de cada uno de los miembros de la misma. De ahí que no se pueda suponer que la voluntad de la sociedad sea que el legislativo pueda tener el poder de destruir todo aquello que cada uno pretende asegurar cuando entra en sociedad y para lo que el pueblo se somete a legisladores que ellos mismos han designado." (J. Locke, Dos ensayos sobre el gobierno civil, Trad. Francisco Giménez Gracia, Madrid, Espasa Calpe, 1991, p. 363).

Igualmente el derecho de propiedad fue ampliamente tratado por los fisiócratas franceses. Para Quesnay la propiedad era un derecho natural, que se extiende y consolida con el paso al estado social. Partiendo de la premisa de que la agricultura era la única verdadera fuente de la riqueza de una nación, era tarea del legislador liberar la propiedad fondiaria de todas las trabas impuestas por el sistema feudal. Para obtener el máximo rendimiento de la tierra era necesario concentrar en el propietario todos los derechos y facultades que el feudalismo había dispersado. Cfr. G. di Ruggiero, Storia del liberalismo europeo, Bari, Editori La Terza, 1995, p.37.

4 M. Bassols Coma. Constitución y sistema económico, Madrid, Ed. Tecnos, 1985., p.112.

5 O. von Gierke, La función social del derecho privado, B. Scaevola, Madrid, 1904, pp. 28-29.

6 Lo que no excluye que el propietario tenga a su vez el deber y el poder de emplear el bien que posee para satisfacer sus propias necesidades individuales, dentro del libre desenvolvimiento de la actividad individual a que se dedique, siempre y cuando esa utilización del bien sea de utilidad, es decir, sirva a la interdependencia social. V. L. Duguit. Las transformaciones generales del Derecho privado desde el Código de Napoleón, Trad. De Carlos G. Posada , Madrid, Librería Francisco Beltrán, p. 185.

7 Así mientras Valencia Zea sostiene que Bello, el autor del Código Civil se inspiró en la del artículo 544 del Código Francés de 1804., para Ochoa Carvajal la definición de Bello está inspirada totalmente en el derecho romano.

8 Ibídem, p.195.

9 Los términos utilizados por el Constituyente de 1936, que se repiten además en el artículo 58 de la Constitución de 1991 no son muy afortunados pues dan a entender que el derecho

de propiedad pierde su carácter de derecho subjetivo y se transforma en función social de acuerdo con la famosa distinción que hacía DUGUIT, conforme a la cual mientras la modalidad normativa originaría del primero es la obligación o sea el deber jurídico y la primacía de la voluntad de su titular con exclusión de las demás, la segunda supone por el contrario el reconocimiento de la interdependencia social y el carácter del propietario de mero funcionario encargado de administrar lo que posee en función de los intereses sociales. No obstante tal radicalismo estaba lejos de la intención del constituyente, que en ningún momento pensó en acabar con el sistema de derechos subjetivos, prueba de ello es precisamente la redacción del primer inciso del artículo 10 de la reforma en cuestión que establece "Se garantizan la propiedad y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles, por personas naturales o jurídicas, los cuales no pueden ser vulnerados ni desconocidos por leyes posteriores". La contradicción aparente entre ambos preceptos siempre fue resuelta en el sentido que la propiedad continuaba siendo un derecho subjetivo. V. T. E. Tascón., Derecho Constitucional Colombiano, Tercera Edición, Editorial La Gran Colombia, , p.89.

10 Según esta ley el objeto de la propiedad como función social consistía en armonizarla en su conservación y uso con el interés social, para lo cual perseguía –entre otros propósitos- el de "fomentar la adecuada explotación económica de tierras incultas o deficientemente utilizadas, de acuerdo con programas que provean su distribución ordenada y racional aprovechamiento". En el artículo 3º se otorgaba competencia a una entidad administrativa, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, para "dictar las resoluciones sobre extinción del derecho de dominio privado de que trata el artículo 6º de la Ley 200 de 1936", actos que requerían, para su validez, la aprobación del Gobierno Nacional impartida por medio de resolución ejecutiva (artículo 6º, numeral 2).

11 Ley de Reforma Urbana que establecía en su artículo 79:

En desarrollo del principio constitucional según el cual la propiedad tiene una función social que implica obligaciones, todo propietario de inmuebles dentro del perímetro urbano de las ciudades está obligado a usarlos y explotarlos económica y socialmente de conformidad con las normas sobre usos y atendiendo a las prioridades de desarrollo físico, económico y social contenidas en los Planes de Desarrollo, o en los Planes Simplificados, y en su defecto, atendiendo a los usos del suelo que para estos fines establezca la Oficina de Planeación

Departamental.

El artículo 86 confía al alcalde correspondiente, mediante resolución motivada, declarar la extinción del derecho de dominio sobre los inmuebles que no cumplan con una función social. Estas disposiciones fueron posteriormente derogadas por la Ley 388 de 1997.

12 Así en la Sentencia de 17 de febrero de 1976 sostuvo: "la propiedad desde el punto de vista económico es un medio de producción que interesa no solamente a su titular y beneficiario, sino a la sociedad entera, cuya vida contribuye a alimentar". "El título de propietario lleva implícita la obligación de darle a su derecho una actividad social dentro de un sentido de solidaridad que conduzca al acrecimiento de la riqueza general y del bien común" (M.P.: Dr. Eustorgio Sarria). Igualmente la Sentencia de Sala Plena No. 56 de septiembre 14 de 1989 afirma: "Ha de destacarse entonces que si bien el Estado Colombiano se sustenta y tiene por razón de ser filosófica el reconocimiento y la tutela de la propiedad privada y de las libertades económicas, no puede perderse de vista que la función social que el Constituyente del 36 adscribió a la primera, y el bien común que encauza y limita a las segundas, son también postulados básicos que constituyen núcleo esencial de los principios rectores que nutren nuestra organización política. Significan dichos enunciados que de acuerdo con la filosofía del sistema económico racional que está a la base de nuestra organización socio-política y constitucional, el interés público o social condiciona y subordina la iniciativa y el interés particular y que es fin principalísimo de las competencias intervencionistas del Estado la realización de los ideales de justicia social y mayor igualdad en que aquella se inspira".

13 Sentencia No. 086 de 11 de agosto de 1988.

14 En el mismo sentido las sentencias T-411 de 1992, C-066 de 1993, C-074 de 1993, C-058 de 1994, C-431 de 1994, C-519 de 1994, C-589 de 1995, C-495 de 1996 y C-535 de 1996.

15 Sentencia C-589/95.

16 Corte Constitucional T-284 de 1994. Esta definición está inspirada en la doctrina y la jurisprudencia española, como reconoce el intérprete constitucional en la misma sentencia. Así Parejo Alfonso define la expropiación como "…un negocio jurídico de Derecho público, derivado del ejercicio de la correspondiente potestad por el poder público y al que son

esenciales determinadas garantías para el sujeto pasivo de dicha potestad. Ese negocio es formal, en la medida en que requiere la presencia y actuación de una Administración pública y el ejercicio por ésta de una potestad a través de un procedimiento legalmente determinado y para un objeto preciso: la privación singular de una situación jurídica de contenido patrimonial protegida por el ordenamiento (a título de derecho subjetivo o de simple interés legítimo) y regido por el derecho privado común" L. Parejo Alfonso y otros, Manual de Derecho Administrativo, Barcelona, Editorial Ariel S.A., 1990, p.266-267.

17 T-284 de 1994.

18 Dicho artículo establece, en lo pertinente:

"1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.

"2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley".

19 Ejemplos de ello son la extinción de dominio en materia de propiedad agraria y rural dispuesta por las Leyes 200 de 1936, 100 de 1944, 135 de 1961, 4ª de 1973 y 9ª de 1989; la extinción de dominio de los derechos que los propietarios tenían sobre minas inexploradas consagrada en la Ley 20 de 1969 y en el Decreto Ley 2655 de 1988; la extinción de dominio de tierras incultas ordenada por la Ley 160 de 1994 y la extinción del dominio privado de las aguas dispuesta por el Decreto 2811 de 1974.

20 Sentencia C-374 de 1997.

21 Sentencia C-740 de 2003.

22 Ibídem.

23 Ver las sentencia C-374 de 1997 y C-740 de 2004.

24 En el mismo sentido puede consultarse la sentencia C-389 de 1994.

25 Sentencia C-389 de 1994.

26 Se trataba del artículo 6 de la Ley 228 de 1995.

27 El artículo 77 de la Ley 488 de 1998.

28 Artículo 125. Inmovilización. La inmovilización en los casos a que se refiere este código, consiste en suspender temporalmente la circulación del vehículo por las vías públicas o privadas abiertas al público. Para tal efecto, el vehículo será conducido a parqueaderos autorizados que determine la autoridad competente, hasta que se subsane o cese la causa que le dio origen, a menos que sea subsanable en el sitio que se detectó la infracción.

Parágrafo 1°. El propietario o administrador del parqueadero autorizado utilizado para este fin, que permita la salida de un vehículo inmovilizado por infracción de las normas de tránsito, sin orden de la autoridad competente, incurrirá en multa de cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Si se tratare de parqueadero autorizado no oficial, incurrirá además en suspensión o cancelación de la autorización del patio, parqueadero autorizado de acuerdo con la gravedad de la falta.

En todo caso, el ingreso del vehículo al lugar de inmovilización deberá hacerse previo inventario de los elementos contenidos en él y descripción del estado exterior. Este mismo procedimiento se hará a la salida del vehículo. En caso de diferencias entre el inventario de recibo y el de entrega, el propietario o administrador del parqueadero autorizado incurrirá en multa de veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes y, adicionalmente, deberá responder por los elementos extraviados, dañados o averiados del vehículo.

Parágrafo 2°. La orden de entrega del vehículo se emitirá por la autoridad de tránsito competente, previa comprobación directa de haberse subsanado la causa que motivó la inmovilización. La orden de entrega se ejecutará a favor del propietario del vehículo o al infractor, quien acreditará tal calidad con la exhibición de medios de prueba documentales.

Parágrafo 3°. En el caso de vehículos de servicio público, cuando no sea posible subsanar la falta por encontrarse el vehículo retenido, la autoridad de tránsito podrá ordenar la entrega al propietario o infractor previa suscripción de un acta en la cual se comprometa a subsanarla en un plazo no mayor a cinco días. Copia del acta se remitirá a la Empresa de Transporte Público a la cual se encuentre afiliado el vehículo.

El incumplimiento del compromiso suscrito por el propietario o infractor dará lugar a una multa de veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes a cargo del propietario.

Parágrafo 4°. En el caso de inmovilización de vehículos de servicio público, la empresa transportadora responderá como deudor solidario de las obligaciones que se contraigan, entre ellas las derivadas de la prestación del servicio de grúa y parqueaderos.

La inmovilización o retención a que hacen referencia las normas de transporte se regirán por el procedimiento establecido en este artículo.

Parágrafo 5°. Cuando el vehículo no sea llevado a parqueaderos autorizados la inmovilización se hará bajo la responsabilidad del propietario del vehículo o del infractor, para lo cual, el agente de tránsito notificará al propietario o administrador del parqueadero autorizado.

Parágrafo 6°. El propietario del vehículo será el responsable del pago al administrador o al propietario del parqueadero por el tiempo que estuvo inmovilizado el vehículo.

Parágrafo 7°. Los parqueaderos autorizados deben ser aprobados por el organismo de tránsito correspondiente en resolución que determinará lo atinente.

29 En efecto, sostiene la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en el concepto de la referencia:

“4) La interpretación de la Sala sobre el alcance del artículo 128 y, en particular, sobre el contenido de la facultad de disposición que éste les otorga a las autoridades de tránsito, si bien le permite a ellas subastar un vehículo inmovilizado, esto no implica que se extinga el derecho de dominio o la propiedad sobre los dineros correspondientes, una vez hechas las deducciones a que tiene lugar la subasta del bien es una medida que permite la sustitución del bien por su equivalente en dinero pasado un lapso de un (1) año.

5) El valor del vehículo subastado deberá consignarse en un fondo con el fin de que una vez se conozcan las resultas del proceso de cobro coactivo que inicie la entidad, de modo que una vez esté en firme la liquidación del crédito a favor del Estado, se ordene la cancelación de la deuda respectiva. El artículo 128 no contempla, en concepto de la Sala, un mecanismo de compensación directo para este tipo de acreencias.

6) En consecuencia, si se habla de un remanente, este será el que se derive del cobro coactivo; por lo tanto, los recursos derivados del remate en la subasta no son de la entidad, y deberá existir una cuenta especial para su manejo a disposición del propietario.”

30 Ver Carre de Malberg, Teoría General del Estado, Trad. de José Lión Depetre, México, Fondo de Cultura Económica, 1998., p. 287.