

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia C-474/23

PROCESO DE EXPROPIACION-Restricción para proponer excepciones no vulnera derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia

(...) si bien es cierto que el numeral 5° del artículo 399 de la Ley 1564 de 2012 restringe la posibilidad de que el demandado dentro del proceso judicial de expropiación proponga excepciones, ello no conlleva una vulneración de los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, toda vez que (i) el afectado tiene a su disposición distintas herramientas jurídicas idóneas para hacer valer sus intereses y ejercer la contradicción y la defensa desde la etapa prejudicial, a lo largo de todo el trámite y hasta su culminación; (ii) el juez instructor del proceso está revestido de amplios poderes que le permiten adoptar las medidas o eventuales correctivos que sean necesarios en orden a hacer efectivos los derechos de las partes e intervinientes; y, en todo caso, (iii) de acuerdo con la configuración legal del proceso judicial de expropiación, dicha instancia procesal civil no es el escenario para discutir en lo sustancial la pretensión de la entidad demandante, en tanto allí lo que se hace es ejecutar el acto administrativo que ordena la expropiación, acto que puede controvertirse ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo; la esencia del proceso judicial de expropiación es determinar cuál es el monto y los conceptos que ha de comprender la justa indemnización a favor del demandado, en los términos del numeral 6° del artículo 399 del Código General del Proceso.

La amplia potestad de configuración en cabeza del Legislador se patentó, según se ha señalado en la jurisprudencia constitucional, en la facultad de “(...) (i) fijar nuevos procedimientos, (ii) determinar la naturaleza de actuaciones judiciales, (iii) eliminar etapas procesales, (iv) establecer las formalidades que se deben cumplir, (v) disponer el régimen de competencias que le asiste a cada autoridad, (vi) consagrar el sistema de publicidad de las actuaciones, (vii) establecer la forma de vinculación al proceso, (viii) fijar los medios de convicción de la actividad judicial, (ix) definir los recursos para controvertir lo decidido y, en general, (x) instituir los deberes, obligaciones y cargas procesales de las partes”. Inclusive, este tribunal ha reconocido que, en este ámbito, el Legislador cuenta con la potestad de privilegiar determinados modelos de procedimiento, y hasta de prescindir de etapas o

recursos en algunos de ellos.

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA PROCESAL-Límites

(...) en el ejercicio de dicha potestad debe observar los límites trazados por la propia Constitución, que se contraen a (i) la imposibilidad de modificar las reglas procesales prescritas directamente en el texto constitucional; (ii) el debido respeto por los principios y fines esenciales del Estado; (iii) la satisfacción de los principios de razonabilidad y proporcionalidad; y, (iv) la realización de las garantías asociadas al debido proceso y al acceso a la justicia.

EXPROPIACION-Concepto

EXPROPIACION-Elementos característicos

EXPROPIACION-Puede ser de carácter judicial o administrativa

EXPROPIACION COMO LIMITANTE DEL DERECHO A LA PROPIEDAD-Contenido y alcance

EXPROPIACION-Libertad de configuración legislativa

(...) el Legislador tiene una amplia libertad de configuración normativa en cuanto a expropiación se refiere. Esto, de suyo, abarca lo relativo a los aspectos procesales de esta figura. En efecto, puesto que la actuación de las autoridades en este ámbito está sujeta a la estricta observancia del debido proceso, dentro de la esfera de regulación del Legislador se halla comprendida también la tarea de determinar las reglas procedimentales a que deben ceñirse tanto la administración como los jueces en materia expropiatoria.

PROCESO DE EXPROPIACION JUDICIAL O ADMINISTRATIVA-Etapas

EXCEPCIONES-Manifestación del derecho de contradicción

La proposición de excepciones se constituye, entonces, en una manifestación de resistencia procesal en cabeza del extremo pasivo que materializa el derecho fundamental al debido proceso, en su dimensión de derecho a la contradicción, en los escenarios en que sus derechos e intereses son sometidos a debate. Mediante la postulación de estas resistencias procesales, el demandado puede intentar derruir los elementos básicos de la pretensión

aportando la correspondiente fundamentación fáctica y jurídica de su ataque, o bien, puede denunciar la ausencia de los elementos estructurales del proceso judicial.

EXCEPCIONES PREVIAS-Finalidad

INTERPRETACION SISTEMATICA-Aplicación/INTERPRETACION TELEOLOGICA-Aplicación

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

-Sala Plena-

SENTENCIA C-474 DE 2023

Referencia: Expediente D-15223

Demanda de inconstitucionalidad contra del numeral 5° del artículo 399 (parcial) de la Ley 1564 de 2012, “[p]or medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”

Demandantes:

John Fernando Restrepo Tamayo

Juan David Vanegas Arango

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá, D.C., nueve (9) de noviembre dos mil veintitrés (2023).

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

SENTENCIA

I. I. ANTECEDENTES

1. 1. El 14 de marzo de 2023, los ciudadanos John Fernando Restrepo Tamayo y Juan David Vanegas Arango, en ejercicio de la acción pública prevista en los artículos 40.6, 241 y 242 de la Constitución Política, formularon demanda de inconstitucionalidad contra el enunciado “No podrá proponer excepciones de ninguna clase”, contenido en el numeral 5° del artículo 399 de la Ley 1564 de 2012, “[p]or medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”, por considerar que vulnera los derechos al debido proceso (artículo 29 C.P.) y a la tutela judicial efectiva (artículo 229 C.P.).

2. Mediante auto del 27 de abril de 2023, el entonces magistrado sustanciador resolvió (i) admitir la demanda; (ii) fijar en lista el proceso por el término de 10 días, en orden a permitir la intervención ciudadana; (iii) correr traslado del expediente a la Procuradora General de la Nación para que rindiera el concepto a su cargo; (iv) comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República y al Presidente del Congreso; (v) comunicar la iniciación del proceso a la Dirección de Acceso a la Justicia del Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de Transporte, al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, al Departamento Nacional de Planeación –DNP–, a la Dirección Técnica de Predios del Instituto de Desarrollo Urbano –IDU–, a la Agencia Nacional de Tierras, a la Superintendencia de Notariado y Registro y a la Agencia Nacional de Infraestructura y, a su vez, (vi) invitar a participar en relación con el asunto objeto de controversia a varias universidades y organizaciones.

3. Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

4. A continuación se transcribe la disposición demandada, de acuerdo con su publicación en el Diario Oficial No. 48.489 de 12 de julio de 2012, subrayándose el enunciado objeto de acusación:

«LEY 1564 DE 2012

(julio 12)

“Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”

[...]

ARTÍCULO 399. EXPROPIACIÓN. El proceso de expropiación se sujetará a las siguientes reglas:

[...]

5. De la demanda se correrá traslado al demandado por el término de tres (3) días. No podrá proponer excepciones de ninguna clase. En todo caso el juez adoptará los correctivos necesarios para subsanar los defectos formales de la demanda.

Transcurridos dos (2) días sin que el auto admisorio de la demanda se hubiere podido notificar a los demandados, el juez los emplazará en los términos establecidos en este código; copia del emplazamiento se fijará en la puerta de acceso al inmueble objeto de la expropiación o del bien en que se encuentren los muebles.

En la imposición de las penas accesorias se observará estrictamente lo dispuesto en el artículo 59. [...]».

B. Pretensión y argumentos de la demanda

5. 5. Los demandantes solicitaron que se declare inexecutable el enunciado normativo acusado, por cuanto estiman que contraría los artículos 29 y 229 de la Constitución.

6. El concepto de la violación se contrae a la presunta vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y a la tutela judicial efectiva derivada del hecho de que, en virtud de la disposición impugnada, la parte demandada dentro del proceso judicial de expropiación no puede formular excepciones dentro del término de traslado de la demanda.

7. En opinión de los promotores de la acción, “[e]l derecho fundamental al debido proceso encarna la quintaesencia del derecho constitucional moderno concebido como la sumatoria de garantías en favor del sujeto y límites exigidos sobre la actuación estatal, por medio de los cuales se asegura que todo evento disciplinario, judicial o administrativo en el que puede generarse una consecuencia desfavorable para el acusado, se haga en el marco de la más rígida sujeción a las formas legales, con un tercero imparcial que provea de objetividad la posible restricción a derechos que se afecten como consecuencia de la decisión restrictiva a

que haya lugar. El debido proceso es el vértice del constitucionalismo en el contexto liberal y garantista porque permite siempre y en todo caso que aquel sobre quien se dirige la mayor carga que puede poner en riesgo algún derecho disponga de medios de defensa, controversia o impugnación a la decisión que se tome en su contra. El debido proceso representa la máxima expresión del derecho estatal limitado sobre el que existe, aún en el máximo escenario inquisitivo, la posibilidad de controvertir actuaciones que puedan resultar lesivas a su interés propio”.

8. Asimismo, afirmaron que el derecho de acceso a la administración de justicia permite que “los sujetos planteen, ante el Juzgador Competente; pretensiones o exigencias; y a su vez, y de forma correlativa, se les brinde la posibilidad de; oponerse a los hechos y pretensiones planteados en su contra; presentar medios de defensa y/o excepciones con la finalidad de aportar y controvertir elementos materiales probatorios, en el curso de los procesos judiciales y/o administrativos, donde encuentren involucrados sus derechos e intereses sociales, económicos y/o personales”.

9. A partir de dichas consideraciones, los demandantes señalaron que el numeral 5° del artículo 399 del Código General del Proceso, al restringir la posibilidad de que los demandados en procesos de expropiación judicial presenten excepciones, impide el ejercicio adecuado de las garantías de defensa y contradicción de las personas afectadas en su propiedad privada como consecuencia de la decisión de expropiar de la administración.

10. Agregaron que, si bien la misma norma le reconoce al juez la facultad de adoptar las medidas necesarias para subsanar los defectos formales de la demanda, tal oficiosidad no subsana la lesión que se ocasiona sobre el derecho de que es titular el demandado a defender sus propios intereses.

11. Adicionalmente, manifestaron que la restricción en cuestión desconoce que en el proceso a que se alude no sólo están de por medio el interés general y la compensación económica de un derecho real, sino también el significado moral y afectivo del bien y los eventuales perjuicios inmateriales derivados de la expropiación.

C. Intervenciones

12. Durante el trámite se recibieron oportunamente trece escritos de concepto o

intervención, los cuales serán agrupados a continuación de acuerdo con el sentido de solicitud formulada.

13. Solicitudes de inhibición. Quienes cuestionaron la aptitud sustantiva de la demanda expresaron que no se aprecia en ella una contradicción entre la norma acusada y la Constitución, porque los actores parten de argumentos subjetivos, indeterminados, indirectos y abstractos que no acreditan debidamente los requisitos mínimos de carga argumentativa, y porque las razones de inconstitucionalidad recaen sobre una interpretación incorrecta y no sobre una proposición jurídica real y existente.

14. Solicitudes de exequibilidad. Quienes defendieron la validez constitucional de la disposición censurada sostuvieron que el derecho a la propiedad previsto en el artículo 58 de la Constitución puede ser limitado por motivos de utilidad pública o interés social (v.gr. es importante para cumplir con los fines del Estado y del ordenamiento del territorio), y enfatizaron que la expropiación puede ser administrativa o judicial, caso éste último en el cual el proceso posee ciertas características especiales que lo distinguen frente a otros procesos declarativos.

15. Expusieron que tratándose del proceso judicial de expropiación el juez puede pronunciarse de oficio sobre la falta de jurisdicción, compromiso o cláusula compromisoria, inexistencia o indebida representación del demandante o del demandado, e ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales, lo cual garantiza el debido proceso. Indicaron, a su vez, que es posible acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para discutir tanto los motivos de utilidad pública o de interés social que justifican la actuación administrativa, como el acto administrativo que ordena la expropiación; que en el marco del proceso de expropiación los demandados pueden solicitar la suspensión del trámite por prejudicialidad mientras se pronuncia el juez administrativo, y que también pueden discutir el monto de la indemnización y controvertir las pruebas aportadas por las entidades públicas e interponer recursos, de modo tal que cuentan con diversos escenarios de defensa, pues las excepciones no son el único medio disponible para controvertir la demanda y el enunciado cuestionado no representa una barrera en ese sentido.

16. Anotaron también que la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de control de constitucionalidad del 27 de junio de 1978, concluyó que la imposibilidad de proponer

excepciones previas en el proceso de expropiación judicial no afecta las garantías de los demandados. Por último, destacaron que el Legislador tiene un amplio margen de configuración en materia procesal, que habilitar las excepciones en estos procesos contraría a la utilidad pública al retardar la tradición del predio al Estado, y que la misma restricción para proponer excepciones en este tipo de procesos existe en otros países como México, Argentina, España y Francia.

17. Solicitud de inexecutable. Como razones para sustentar la inconstitucionalidad del precepto parcialmente censurado, se subrayó la importancia procesal de las excepciones para cuestionar las pretensiones de la demanda. Asimismo, se esgrimió que la conducta de las autoridades no debe depender de la iniciativa de la parte actora de los procesos y que en los casos de expropiación el Estado es quien presenta la demanda y quien ejerce también la función judicial, lo cual debe ser valorado a efectos de establecer la inconstitucionalidad. El ciudadano que intervino en este sentido se refirió, además, a la sentencia de Gustavo Petro vs. Colombia para recalcar el principio de imparcialidad objetiva, y señaló que también es inexecutable la expresión “[e]n todo caso, el juez adoptará los correctivos necesarios para subsanar los defectos formales de la demanda”, porque en su criterio ese apartado integra la unidad normativa.

D. Concepto de la Procuradora General de la Nación

19. La Procuradora General de la Nación solicitó declarar la executable de la disposición parcialmente demandada. Señaló que el Legislador cuenta con un amplio margen de configuración normativa para definir los procedimientos dentro de los límites que le fijan los principios de razonabilidad y proporcionalidad, por lo que las normas procesales deben ser conducentes para alcanzar un fin constitucional, sin resultar evidentemente desproporcionadas.

20. Frente al apartado acusado, indicó que, si bien es cierto que el impedir la formulación de excepciones restringe prima facie la garantía de defensa, dicha limitación es proporcional, porque, en primer lugar, persigue el fin constitucional de administrar justicia con celeridad, y es idónea para conseguir la finalidad propuesta, porque la eliminación de la etapa de excepciones previas disminuye los tiempos procesales y evita dilaciones del trámite. Además, no es una medida evidentemente desproporcionada, porque los demandados (i)

pueden ejercer su derecho a la defensa a través de la contestación de la demanda, la solicitud y práctica probatoria, las discusiones sobre el monto del avalúo presentado o de la indemnización y los recursos correspondientes, y (ii) están facultados para presentar memoriales al juez que justifiquen una posible excepción previa, con el fin de que este adopte los correctivos a que haya lugar.

21. Resaltó que en la sentencia C-543 de 2011 la Corte reconoció que el Legislador puede restringir de forma legítima las garantías procesales para asegurar la celeridad en la administración de justicia, y que en estos asuntos la mora judicial puede generar una afectación para el interés general y la utilidad pública, así como el desconocimiento de la función social de la propiedad.

. CONSIDERACIONES

A. A. Competencia

22. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241.4 de la Constitución, la Corte es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, dado que la norma demandada se inserta en una ley de la República.

B. B. Cuestión preliminar: la aptitud sustantiva de la demanda

23. La Sala Plena es competente para realizar un análisis del cumplimiento de los requisitos de procedibilidad de la demanda de inconstitucionalidad. Al respecto, en la sentencia C-623 de 2008 la Corte precisó que:

“[a]un cuando en principio, es en el auto admisorio donde se define si la demanda cumple o no con los requisitos mínimos de procedibilidad, ese primer análisis responde a una valoración apenas sumaria de la acción, llevada a cabo únicamente por cuenta del Magistrado Ponente, razón por la cual, la misma no compromete ni define la competencia del Pleno de la Corte, que es en quien reside la función constitucional de decidir de fondo sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes y los decretos con fuerza de ley”.

24. Esta corporación ha señalado que toda demanda de inconstitucionalidad debe ser analizada a la luz del principio pro actione, habida cuenta de la naturaleza pública de esta

acción. No obstante, la misma jurisprudencia ha reconocido que la demanda de inconstitucionalidad debe reunir ciertas condiciones mínimas que permitan guiar la labor del juez constitucional y orientar el debate de los intervinientes en el proceso de constitucionalidad.

25. El artículo 2° del Decreto Ley 2067 de 1991 dispone que la demanda debe contener: (i) el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, transcribiéndolas literalmente por cualquier medio o aportando un ejemplar de la publicación oficial; (ii) el señalamiento de las normas constitucionales infringidas; (iii) las razones que sustentan la acusación, comúnmente denominadas concepto de violación; (iv) el señalamiento del trámite legislativo impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado, cuando fuere el caso; y, (v) la razón por la cual la Corte es competente.

26. De conformidad con la jurisprudencia constitucional, el concepto de la violación se formula debidamente cuando (i) se identifican las normas constitucionales vulneradas, (ii) se expone el contenido normativo de las disposiciones acusadas -lo cual implica señalar aquellos elementos materiales que se estiman violados-, y (iii) se expresan las razones por las cuales los textos demandados violan la Constitución.

27. Como lo señaló esta Corte en la sentencia C-1052 de 2001, toda demanda de inconstitucionalidad debe, como mínimo, fundarse en razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes. A partir de dicha sentencia, la Corte Constitucional ha reiterado, de manera uniforme, que las razones de inconstitucionalidad deben ser:

“(i) claras, es decir, seguir un curso de exposición comprensible y presentar un razonamiento inteligible sobre la presunta inconformidad entre la ley y la Constitución; (ii) ciertas, lo que significa que no deben basarse en interpretaciones puramente subjetivas, caprichosas o irrazonables de los textos demandados, sino exponer un contenido normativo que razonablemente pueda atribuírseles; (iii) específicas, lo que excluye argumentos genéricos o excesivamente vagos; (iv) pertinentes, de manera que planteen un problema de constitucionalidad y no de conveniencia o corrección de las decisiones legislativas, observadas desde parámetros diversos a los mandatos del Texto Superior; y (v) suficientes; esto es, capaces de generar una duda inicial sobre la constitucionalidad del enunciado o disposición demandada”.

28. Con fundamento en las anteriores consideraciones, y tomando en cuenta los cuestionamientos planteados en cuanto a la plena acreditación de las condiciones de aptitud sustantiva de la demanda, es preciso determinar si la censura promovida por los ciudadanos John Fernando Restrepo Tamayo Juan David Vanegas Arango se ajusta a los mínimos argumentativos previamente señalados, de los cuales depende la posibilidad jurídica de desarrollar el juicio abstracto de constitucionalidad.

29. En criterio de la Sala, y contrario a lo señalado por un sector de los intervinientes que apuntan a una supuesta ausencia de certeza y especificidad, la acusación sí reúne los requisitos para emprender un análisis de mérito.

30. En efecto, el cargo se aprecia cierto, en la medida en que del enunciado legal demandado sí se desprende la consecuencia que infieren los actores. Ciertamente, al prescribir que luego de corrido el traslado de la demanda de expropiación al demandado este “No podrá proponer excepciones de ninguna clase”, el numeral 5 del artículo 399 del Código General del Proceso establece de manera puntual y veraz una restricción al extremo pasivo en lo que atañe a la posibilidad de formular argumentos encaminados a resistir la pretensión procesal, lo que evidencia que la premisa normativa que identifican los accionantes como uno de los extremos de contrastación y el contenido que de allí extraen no se basa en interpretaciones subjetivas, caprichosas o irrazonables del texto acusado.

31. Asimismo, los argumentos expuestos en la demanda ponen de presente un reparo específico, comoquiera que se plantea de manera concreta y directa en qué consiste la presunta oposición al ordenamiento constitucional. Así, la infracción alegada se asocia al hecho de que la disposición jurídica impugnada introduce una limitante a la realización de un acto procesal propio de uno de los contendientes enfrentados en el proceso declarativo especial de expropiación como lo es la proposición de excepciones, lo cual –según el dicho de los ciudadanos accionantes– resulta incompatible con las garantías del debido proceso y acceso a la administración de justicia que le asisten al demandado, al no permitírsele promover su defensa en ese preciso espacio procesal. De esta manera, en vez de invocar ideas vagas, indeterminadas, abstractas y globales, la demanda propone una contrastación normativa objetiva y puntual.

32. En razón de lo anterior, dado que la demanda no adolece de las falencias en materia de

admisibilidad aducidas por aquellos intervinientes que solicitaron que se declare la inhibición, es procedente que esta Corte se pronuncie de fondo frente al cargo de inconstitucionalidad formulado.

C. Problema jurídico y metodología de la decisión

33. Le corresponde a la Sala Plena determinar si el enunciado “No podrá proponer excepciones de ninguna clase”, contenido en el numeral 5° del artículo 399 de la Ley 1564 de 2012, “[p]or medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”, vulnera los derechos fundamentales al debido proceso y a la tutela judicial efectiva, amparados por los artículos 29 y 228 de la Constitución, al restringir la posibilidad de que la parte demandada dentro del proceso judicial de expropiación formule excepciones dentro del término de traslado de la demanda.

34. Para dilucidar lo anterior, la Corte se pronunciará en torno a los siguientes ejes temáticos: (i) la libertad de configuración del Legislador en materia de regulación procesal, (ii) el proceso de expropiación, y (iii) la proposición de excepciones como expresión del derecho a la contradicción. A partir de dichos elementos de juicio, se procederá al análisis de la cuestión planteada en la demanda en torno a la disposición censurada.

D. La libertad de configuración del Legislador en materia de regulación procesal –reiteración de jurisprudencia

35. De acuerdo con los numerales 1 y 2 del artículo 150 de la Constitución, dentro de las funciones del Congreso de la República se hallan comprendidas las facultades de hacer, reformar y derogar las leyes, así como de expedir códigos en todos los ramos. A partir de dicha cláusula superior, esta corporación ha reiterado que el Legislador goza de una amplia libertad de configuración a la hora de establecer las reglas adjetivas que definen y regulan los procedimientos legales, tanto judiciales como administrativos, para el ejercicio de los derechos de las personas.

36. Este margen de configuración legislativa en materia procesal “le permite al legislador fijar las reglas a partir de las cuales se asegura la plena efectividad del derecho fundamental al debido proceso (artículo 29 C.P.), y del acceso efectivo a la administración de justicia (artículo 229 C.P.). Además, son reglas que consolidan la seguridad jurídica, la racionalidad,

el equilibrio y finalidad de los procesos, y permiten desarrollar el principio de legalidad propio del Estado Social de Derecho”.

37. La amplia potestad de configuración en cabeza del Legislador se patentó, según se ha señalado en la jurisprudencia constitucional, en la facultad de “(...) (i) fijar nuevos procedimientos, (ii) determinar la naturaleza de actuaciones judiciales, (iii) eliminar etapas procesales, (iv) establecer las formalidades que se deben cumplir, (v) disponer el régimen de competencias que le asiste a cada autoridad, (vi) consagrar el sistema de publicidad de las actuaciones, (vii) establecer la forma de vinculación al proceso, (viii) fijar los medios de convicción de la actividad judicial, (ix) definir los recursos para controvertir lo decidido y, en general, (x) instituir los deberes, obligaciones y cargas procesales de las partes”. Inclusive, este tribunal ha reconocido que, en este ámbito, el Legislador cuenta con la potestad de privilegiar determinados modelos de procedimiento, y hasta de prescindir de etapas o recursos en algunos de ellos.

38. Tratándose puntualmente de la institución jurídica de la expropiación, la Constitución señala de manera expresa en su artículo 58 que corresponde al Legislador definir los motivos de utilidad pública o interés social ante los cuales ha de ceder el interés particular y que dan lugar a la adquisición de un bien por el Estado con el respectivo reconocimiento de una compensación al afectado. Según la norma superior, esta competencia legal se predica tanto de la expropiación judicial como de aquella que se da por vía administrativa.

39. A la luz de lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha señalado que el Legislador tiene una amplia libertad de configuración normativa en cuanto a expropiación se refiere. Esto, de suyo, abarca lo relativo a los aspectos procesales de esta figura. En efecto, puesto que la actuación de las autoridades en este ámbito está sujeta a la estricta observancia del debido proceso, dentro de la esfera de regulación del Legislador se halla comprendida también la tarea de determinar las reglas procedimentales a que deben ceñirse tanto la administración como los jueces en materia expropiatoria. Bajo esta perspectiva, la jurisprudencia ha enfatizado el importante rol que desempeña en este contexto específico la rama legislativa comoquiera que a través de ella se preserva el principio de legalidad del procedimiento y se previene la arbitrariedad estatal a la hora de adelantar una expropiación. En palabras de esta corporación, “[e]sta garantía del principio de legalidad limita el margen de acción del gobierno, y con ello ampara, desde el punto de vista subjetivo, el derecho fundamental al

debido proceso de los administrados”.

40. Ahora bien, aunque al Congreso de la República le haya sido deferida por la Carta Política la mencionada potestad de configuración normativa, tal atribución se encuentra sujeta a los precisos límites que traza la misma Constitución. En este sentido, la Corte ha identificado cuatro categorías dentro de las cuales la actuación del Legislador puede desplegarse en concordancia con los postulados fijados en la norma superior.

41. El primer límite a la amplia potestad de configuración legislativa en materia de normas procesales tiene que ver con la debida observancia del principio de supremacía constitucional contemplado en el artículo 4 superior, y se traduce en que el Legislador no está autorizado para alterar materias procesales que se hallen directamente reguladas en la Constitución.

42. El segundo límite tiene como fundamento los artículos 2 y 228 constitucionales y consiste en que el Legislador debe respetar los principios y fines esenciales del Estado, lo que implica que los procedimientos no son fines en sí mismos sino que han de operar como instrumentos para garantizar los derechos y libertades de las personas y para materializar el derecho sustancial, dotando de eficacia a principios como la independencia y autonomía judicial, el acceso efectivo a la administración de justicia y la publicidad de las actuaciones.

43. El tercer límite se circunscribe a que, al determinar las formas de cada juicio, el Legislador debe atender a un criterio de razón suficiente, de tal suerte que mediante ellas se persiga el cumplimiento de un fin constitucionalmente válido, a través de un mecanismo que se muestre adecuado y necesario para el cumplimiento de dicho objetivo y que, al mismo tiempo, no afecte de forma desproporcionada un derecho, fin o valor constitucional.

44. Y, por último, como cuarto límite se tiene que, conforme a los artículos 29, 209 y 228 de la Carta, al dictar las normas procesales el Congreso debe asegurar que los principios inherentes al debido proceso y al acceso a la justicia, esto es, legalidad, defensa, contradicción, publicidad y primacía del derecho sustancial, así como los de celeridad, igualdad de trato y dignidad humana, se proyecten en los trámites judiciales y administrativos.

45. De lo expuesto se concluye que el ordenamiento superior le otorga al Legislador una

amplia potestad de configuración en lo que atañe a establecer las normas que rigen los procedimientos por conducto de los cuales se hacen efectivos los derechos, conforme a la cual puede, inclusive, suprimir etapas o recursos. No obstante, en el ejercicio de dicha potestad debe observar los límites trazados por la propia Constitución, que se contraen a (i) la imposibilidad de modificar las reglas procesales prescritas directamente en el texto constitucional; (ii) el debido respeto por los principios y fines esenciales del Estado; (iii) la satisfacción de los principios de razonabilidad y proporcionalidad; y, (iv) la realización de las garantías asociadas al debido proceso y al acceso a la justicia.

46. En lo que atañe a la expropiación, el amplio margen de configuración normativa a que se ha hecho alusión y sus límites constitucionales se proyectan tanto en la definición de los motivos de utilidad pública o interés social que hacen procedente la expropiación, ya sea esta judicial o administrativa, como también en el diseño de los procesos y el establecimiento de las precisas reglas procedimentales que están llamadas a acatar las autoridades al momento de llevar a cabo esta clase de operaciones.

47. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha puesto de relieve que “la potestad de configuración del legislador lo faculta para crear procedimientos especiales de expropiación, en cada una de las áreas donde tal regulación específica permita optimizar la protección de los bienes jurídicos involucrados en cada caso. En esa medida, por ejemplo, el legislador puede establecer la expropiación en materia de reforma urbana, para garantizar el acceso de las personas a una vivienda digna; en materia agraria, para permitir el acceso progresivo de las personas a la propiedad de la tierra y mejorar su productividad; para atender desastres; y para proteger los bienes culturales o el ecosistema, entre otros”.

E. El proceso de expropiación

48. El inciso 1º del artículo 58 de la Constitución consagra que “[c]uando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultare en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.” En concordancia, el inciso 4º ejusdem establece que “[p]or motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha

expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa-administrativa, incluso respecto del precio.”

49. A su vez, el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que fue ratificada por Colombia mediante la Ley 74 de 1968, establece en su numeral 1: “[t]oda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social”. Y, seguidamente, el numeral 2 de la misma norma convencional prescribe: “[n]inguna 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”.

50. En desarrollo del ordenamiento constitucional, de vieja data esta Corte definió la expropiación como “una operación de derecho público por la cual el Estado obliga a un particular a cumplir la tradición del dominio privado al dominio público de un bien, en beneficio de la comunidad y mediante una indemnización previa”. Más recientemente, este tribunal ha precisado que “la expropiación es un mecanismo judicial o administrativo por cuya virtud las entidades de derecho público, previa declaratoria de utilidad pública, pueden adquirir bienes privados que por lo tanto ingresan al patrimonio público para que aquellos sean usados exclusivamente en beneficio de la comunidad. Es por esto que, antes de iniciar cualquier proceso de expropiación, sea por vía judicial o por vía administrativa, debe verificarse cuál es la utilidad pública o el interés social que lo motivan y por qué se presentaría el conflicto entre el interés privado y el interés público que obliga la decisión que impere este último sobre aquel. [...] Cuando dichos motivos se acrediten en la práctica, el interés privado ha de ceder ante el público”.

51. Y es que, como lo ha subrayado reiteradamente este tribunal, la propiedad privada, amparada por el artículo 58 de la Carta, es un derecho que no posee una naturaleza absoluta. Se trata, en cambio, de “un derecho subjetivo al que le son inherentes unas funciones sociales y ecológicas, dirigidas a asegurar el cumplimiento de varios deberes constitucionales, entre los cuales, se destacan la protección del medio ambiente, la salvaguarda de los derechos ajenos y la promoción de la justicia, la equidad y el interés general como manifestaciones fundamentales del Estado Social de Derecho y en lo referente a sus límites, ha establecido que se encuentran en la utilidad pública o el interés social, de los cuales deriva la expropiación”.

52. En el ejercicio hermenéutico encaminado a establecer un adecuado equilibrio entre el interés privado y el interés público prevalente en el marco de la expropiación, considerada “la limitación más gravosa que puede imponerse sobre el derecho de propiedad legítimamente adquirido”, esta Corte ha fijado “unas condiciones sine qua non para que proceda la limitación a la propiedad privada, tales como (i) que se presente por motivos de utilidad pública o de interés social previamente definidos por el legislador; (ii) que la expropiación se realice mediante decisión judicial o administrativa, esta última sujeta a posterior acción contencioso administrativa incluso respecto del precio; (iii) que la expropiación se adelante con respeto del principio de legalidad, esto es, de conformidad con el procedimiento establecido en la ley; (iv) que la expropiación comprenda una etapa previa de enajenación voluntaria o negociación directa, a partir de una oferta por parte de la entidad administrativa; y (v) que se pague una indemnización previamente al traspaso del derecho de propiedad a la Administración, la cual debe ser justa”.

53. En ese contexto, se han identificado por esta corporación tres elementos característicos de la expropiación, a saber: sujetos, objeto y causa. En ese sentido, se ha indicado que “[s]on sujetos de esta operación de derecho público: (i) la entidad –judicial o administrativa– con potestad expropiatoria (sujeto activo), (ii) el titular del derecho fundamental expropiado (sujeto pasivo) y (iii) la persona que se verá beneficiado por la expropiación (beneficiario). De otro lado, el objeto material del acto de expropiación es el derecho de dominio del sujeto pasivo sobre algún bien del cual era su legítimo titular y el cual, como resultado de la expropiación, ingresa al patrimonio público. Por último, la causa es la finalidad de utilidad pública e interés social que motiva y justifica la expropiación, la cual debe estar prevista en la ley”.

54. Asimismo, la jurisprudencia constitucional ha relevado que la operación de la expropiación está estructurada en diferentes momentos dentro de los cuales tiene lugar la intervención de las tres ramas del poder público. De esta manera se busca precaver cualquier acción estatal arbitraria que vaya en detrimento de los derechos del titular del bien implicado, lo cual se acompasa con el mandato de protección de todas las personas en sus bienes, en tanto fin esencial del Estado al tenor del artículo 2 constitucional.

55. Bajo dicha comprensión, conforme al principio de legalidad, al Legislador le corresponde la tarea de definir los motivos de utilidad pública o de interés social, a partir de donde se

trazan los límites en cuanto a los supuestos taxativos en los que válidamente puede tener lugar una expropiación, toda vez que “los procedimientos judiciales o administrativos, dirigidos a obtener una expropiación, no pueden, en ningún caso, fundarse en motivos ajenos a aquellos que la ley definió como de interés social o utilidad pública”. A su turno, la Administración, en cabeza de la entidad estatal competente y por medio de acto administrativo, ostenta la potestad para ordenar la expropiación del bien, dentro de y conforme al marco establecido por la ley. Por su parte, las autoridades jurisdiccionales intervienen en el escenario del proceso judicial, mecanismo a través del cual se materializa la decisión expropiatoria, velando por que se respeten en todo momento el ordenamiento jurídico, el debido proceso y los demás derechos de los afectados, y disponiendo el correspondiente resarcimiento económico en el evento en que se encuentren reunidas las condiciones para que proceda la transferencia del bien al Estado.

57. De igual manera, la jurisprudencia constitucional sostiene que “la legislación colombiana ha previsto la posibilidad de la negociación directa del bien que se pretende adquirir y sólo cuando ésta fracasa autoriza el procedimiento de expropiación”. La institución jurídica de la expropiación, entonces, se desenvuelve en tres etapas diferenciadas, a saber: (i) la oferta de compra, (ii) la negociación y (iii) el proceso expropiatorio propiamente dicho, las cuales se proyectan en una fase administrativa, en la que se expide el acto expropiatorio y la entidad expropiante persigue inicialmente un acuerdo con el afectado o, en su defecto, ordena expropiar. La expropiación judicial presupone el agotamiento de la fase administrativa, y en ella la autoridad jurisdiccional, con observancia plena de las garantías sustanciales y procesales, decreta la expropiación.

58. La fase administrativa comienza cuando la entidad pública interesada en llevar a cabo la expropiación de un determinado bien expide acto administrativo que contiene la identificación precisa del mismo y la oferta de compra. En esta fase, la primera etapa consiste en que la Administración fija un precio base y le presenta la oferta al particular propietario del bien con el objetivo de persuadirlo de llegar a un consenso para la transferencia de la propiedad.

59. Sigue luego la etapa de negociación, que se denomina “enajenación voluntaria” en el proceso de expropiación judicial y “negociación directa” en la expropiación por vía administrativa, y como resultado de la concertación entre las partes es posible modificar el

precio base señalado en la oferta. Esta etapa tendrá uno de dos desenlaces posibles: si prospera, se perfeccionará con la celebración de un contrato de compraventa enderezado a la tradición del bien al Estado y el pago del precio convenido, pero si no se consigue un acuerdo formal, proseguirá la etapa expropiatoria propiamente dicha.

60. En esta última hipótesis, vencido el plazo establecido para concretar una negociación, la entidad dictará un nuevo acto administrativo motivado en el que ordenará la expropiación, con inclusión expresa de los siguientes elementos: (i) la identificación precisa del bien objeto de expropiación, (ii) el valor del precio indemnizatorio y la forma de pago, (iii) la destinación que se dará al bien expropiado, conforme a los motivos de utilidad pública o de interés social que se hayan invocado y las condiciones de urgencia que se hayan declarado, (iv) la orden de inscripción del acto administrativo, una vez ejecutoriado, en la correspondiente Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, para los efectos de que se inscriba la transferencia del derecho de dominio de su titular a la entidad que haya dispuesto la expropiación, y (v) la orden de notificación a los titulares de derecho del dominio u otros derechos reales sobre el bien expropiado, con indicación de los recursos que legalmente procedan en vía gubernativa. Si se trata de expropiación administrativa, una vez ejecutoriado este acto le corresponde al sujeto pasivo efectuar la entrega material del bien, al paso que la entidad adquirente deberá poner a disposición inmediata de aquel el valor del precio indemnizatorio.

61. Es importante resaltar que contra el acto administrativo que decide la expropiación procede el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, escenario en el cual se podrán controvertir tanto los fundamentos que sustentan la enajenación forzada como el precio indemnizatorio reconocido.

62. La expropiación judicial se sujeta a las reglas del proceso declarativo especial regulado detalladamente en el artículo 399 del Código General del Proceso, y tiene lugar cuando ha fracasado el intento de negociación, por lo que la entidad procede a radicar demanda ante el juez civil luego de que ha quedado en firme el acto que ordena la expropiación. La demanda deberá interponerse dentro de los tres meses siguientes a la fecha en la cual dicho acto ha adquirido firmeza y se deberá dirigir contra los titulares de derechos reales principales sobre el bien a expropiar y, si estos se encuentran en litigio, también contra todas las partes del respectivo proceso, así como contra los tenedores cuyos contratos consten por escritura

pública inscrita y contra los acreedores hipotecarios y prendarios que aparezcan en el certificado de registro.

63. De acuerdo con el precepto normativo objeto de examen, de la mencionada demanda se correrá traslado al demandado por el término de tres días, sin que pueda proponer excepciones de ninguna clase. Lo anterior no obsta para que, en ejercicio de los poderes de que está investido, el juez adopte los correctivos que estime necesarios para subsanar los defectos formales de la demanda. Con todo, el propietario demandado cuenta con la posibilidad de objetar el valor de la indemnización propuesto en la oferta de la entidad demandante, caso en el cual, so pena de rechazo, le corresponde la carga de aportar un dictamen pericial elaborado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) o por una lonja de propiedad raíz, del que se correrá traslado a la parte demandante.

64. El juez debe convocar a audiencia una vez vencido el traslado de la demanda al demandado o del avalúo al demandante, según el caso. En dicha diligencia, luego de interrogar a los peritos autores de los avalúos, proferirá sentencia. Si decreta la expropiación, ordenará cancelar los gravámenes, embargos e inscripciones que recaigan sobre el bien y fijará el monto de la indemnización a favor del afectado. Ejecutoriada la sentencia, la entidad deberá depositar a órdenes del juzgado el valor dispuesto por el juez, quien ordenará enseguida que se proceda a la entrega definitiva del bien a la demandante y, tras el respectivo registro, el demandado recibirá la indemnización a que tiene derecho.

65. Cabe anotar que, aunque la etapa previa de enajenación voluntaria no haya resultado exitosa, nada obsta para que en esta fase jurisdiccional se intente nuevamente llegar a un acuerdo entre entidad pública y propietario antes de que se dicte sentencia, caso en el cual el proceso terminará de manera anticipada.

66. Es importante señalar, asimismo, que la entidad está facultada para promover el referido proceso civil aun cuando el acto administrativo por el que ordenó la expropiación sea controvertido mediante el respectivo medio de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En tal evento, el juez que instruye el proceso civil deberá abstenerse de dictar sentencia antes de que venza el término para que el juez administrativo se pronuncie, y es posible en todo caso plantear la prejudicialidad ante el juez civil.

67. De modo pues que el proceso civil a que se alude se inserta dentro de la institución

jurídica de la expropiación como una fase jurisdiccional en la cual, precedida de una etapa administrativa, lo que acontece, en suma, es que mediante decreto judicial se materializa como tal la decisión expropiatoria adoptada por la entidad pública competente y se otorga la respectiva indemnización al afectado. Resulta determinante enfatizar este objeto específico al que se contrae el proceso de expropiación, por cuanto da cuenta del propósito que tomó en consideración el Legislador a la hora de configurar el diseño procedimental de la operación expropiatoria. Sobre el particular, los tratadistas convergen en que la esencia de proceso judicial de expropiación no es otra más que hacer efectiva la orden de expropiar, imponiéndola al propietario, y asegurar a este último el pago de una justa indemnización.

68. La finalidad puntual de este proceso se revela en el hecho de que, conforme al precepto bajo estudio, al afectado se le permite controvertir asuntos fundamentalmente relacionados con la indemnización. En efecto, las situaciones que regula la norma se dedican especialmente a ello, al disponer que (i) cuando el demandado esté en desacuerdo con el avalúo o considere que hay lugar a indemnización por conceptos no incluidos en él o por un mayor valor, deberá aportar un dictamen pericial elaborado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) o por una lonja de propiedad raíz, del cual se le correrá traslado al demandante por tres (3) días. Si no se presenta el avalúo, se rechazará de plano la objeción formulada. A su vez, (ii) cuando en el acto de la diligencia de entrega se oponga un tercero que alegue posesión material o derecho de retención sobre la cosa expropiada, la entrega se efectuará, pero el opositor podrá promover incidente para que se le reconozca su derecho y se ordene un avalúo para establecer la indemnización que le corresponde. Incluso, (iii) desde la presentación de la demanda, a solicitud de la entidad demandante, se puede decretar la entrega anticipada del bien, siempre que aquella consigne a órdenes del juzgado el valor establecido en el avalúo aportado.

69. Recapitulando, la institución de la expropiación implica una limitación constitucionalmente admisible del derecho a la propiedad privada de quien ostenta la titularidad del dominio respecto de un bien determinado, que se justifica por el interés prevalente que se le reconoce al interés general frente al particular en el Estado Social de Derecho, por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador. Pero, dado que tal limitación conlleva una afectación respecto de los derechos del propietario, la propia Carta previno que la actuación de las autoridades devenga en arbitrariedad sometiéndolas a estrictos linderos legales. En ese marco, el proceso declarativo especial de

expropiación constituye una fase jurisdiccional en la cual, si no se ha logrado un acuerdo de negocio entre la Administración y el propietario, el acto administrativo que contiene la orden de expropiar, una vez en firme, se hace efectivo por virtud de decreto del juez civil, con la observancia plena de las garantías del debido proceso y asegurando en todo caso un justo resarcimiento al afectado.

F. La posibilidad de proponer excepciones como expresión del derecho a la contradicción

70. El derecho de contradicción emana directamente de la cláusula de garantía del debido proceso prevista en el artículo 29 de la Constitución, en concordancia con el derecho que le asiste a toda persona, al tenor del artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, a ser oída por la autoridad competente en aquellos procedimientos donde se determinen sus derechos y obligaciones.

71. En armonía con estos preceptos, la doctrina procesal explica que “[e]l derecho de contradicción podemos entenderlo como aquel derecho abstracto que tiene el demandado a ser oído y gozar de la oportunidad de defenderse con la finalidad de obtener una sentencia que resuelva el conflicto de intereses. Como bien señala Devis Echandía, el principio del contradictorio resulta “la aplicación procesal del principio constitucional de que nadie puede ser juzgado sin ser oído en el juicio, ni condenado sin ser vencido, ya que por el solo hecho de ser demandado se sujeta al resultado de la sentencia que en el proceso llegue a dictarse”.

72. De acuerdo con lo decantado en la jurisprudencia constitucional, el derecho de contradicción “se plantea desde la perspectiva de confrontación de los elementos sustantivos y procesales que afectan los derechos e intereses en el proceso. Por lo tanto, se ha precisado que esta garantía implica, entre otros: (i) el derecho de contradecir o debatir las pretensiones, que incluye la formulación de excepciones formales y sustanciales; (ii) la posibilidad de oponer pruebas a las que se presentaron en su contra; (iii) participar efectivamente en la producción de la prueba solicitada por la contraparte, (iv) exponer los argumentos en torno a los medios de prueba; y (v) presentar recursos en contra de las decisiones desfavorables”.

73. La proposición de excepciones se constituye, entonces, en una manifestación de resistencia procesal en cabeza del extremo pasivo que materializa el derecho fundamental al debido proceso, en su dimensión de derecho a la contradicción, en los escenarios en que sus

derechos e intereses son sometidos a debate. Mediante la postulación de estas resistencias procesales, el demandado puede intentar derruir los elementos básicos de la pretensión aportando la correspondiente fundamentación fáctica y jurídica de su ataque, o bien, puede denunciar la ausencia de los elementos estructurales del proceso judicial.

74. A propósito de la institución de las excepciones, la función que desempeñan y las garantías inherentes a su formulación, la doctrina especializada es prolífica: “Couture concebía a la excepción como ‘el poder jurídico que se halla investido el demandado, que le habilita para oponerse a la acción promovida contra él’. Devis Echandía afirmaba que ‘la excepción es una especial manera de ejercitar el derecho de contradicción o defensa en general que le corresponde a todo demandado, y que consiste en oponerse a la demanda para atacar las razones de la pretensión del demandante, mediante razones propias de hecho, que persigan destruirla o modificarla o aplazar sus efectos’. El italiano Rocco comenta que ‘excepción es facultad procesal, comprendida en el Derecho de contradicción en el juicio, que corresponde al demandado, de pedir que los órganos jurisdiccionales declaren cierta existencia de un hecho jurídico que produce efecto jurídico relevante, frente a la acción ejercitada por el actor’”.

75. Igualmente, esta corporación ha resaltado que las excepciones “son manifestación del derecho de contradicción que tiene quien es llevado a estrados. Las [excepciones] previas son aquellas dirigidas a perfeccionar el proceso, mientras que las de mérito van encaminadas a negar el derecho que se reclama. Al respecto, la Corte Suprema de Justicia ha dicho que: ‘si la excepción tiende a mejorar la forma o a demorar el trámite, perfeccionándolo, es dilatoria (...); y si la excepción tiende a desconocer el derecho reclamado, a enervar la acción o a obtener que se declare extinguida, es perentoria y ataca el fondo de lo planteado por el demandante’”.

76. Con la misma orientación, la Corte ha precisado que “[l]as excepciones previas son medidas de saneamiento en la etapa inicial de algunos procesos, por causa de vicios o defectos de los mismos, a cargo de la parte demandada, y tienen como finalidad mejorar aquellos o terminarlos cuando ello no es posible, y evitar así nulidades o sentencias inhibitorias (...). Se contraponen a las excepciones de fondo o de mérito, que se refieren al derecho sustancial, se dirigen contra las pretensiones de la demanda y por regla general se deciden en la sentencia”.

77. Ahora bien, no obstante la importancia que revisten estas oposiciones procesales para la parte demandada en un determinado litigio, en previas oportunidades este tribunal constitucional se ha visto abocado a examinar diferentes regulaciones procedimentales y ha encontrado que la eliminación de la etapa dedicada a la formulación de excepciones en el marco de diferentes procesos obedece a una decisión del Legislador, en ejercicio de su amplio margen de configuración normativa, encaminada a imprimirle mayor celeridad al trámite, y ha resaltado que introducir restricciones a dicha etapa no impide que el extremo pasivo pueda plantear ante el juez instructor los hechos constitutivos de posibles excepciones previas así como aportar las pruebas que considere pertinentes con el fin de que el funcionario los examine; vía por la cual, según ha subrayado la jurisprudencia, también se garantiza el derecho de contradicción, en la medida en que no se erradica por completo la posibilidad de alegación de tales argumentos de defensa por parte del demandado.

78. A propósito del asunto que ocupa la atención de la Sala Plena, resulta pertinente traer a colación que, en pronunciamiento anterior, esta Corte analizó la efectividad del derecho de contradicción cuando, en el contexto de un proceso judicial promovido por una entidad pública en pro del interés general frente al interés particular, se le limita al demandado la posibilidad de proponer excepciones, pues se planteó que dicha restricción suponía una vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia.

79. Pues bien: en aquella ocasión, esta corporación resaltó el especial carácter que revisten los procesos que imponen gravámenes a la propiedad privada a fin de permitir la ejecución de obras o proyectos relacionados con la protección del interés general, reiteró las reglas jurisprudenciales desarrolladas a partir de la interpretación del artículo 58 superior en materia de procesos de expropiación en torno al alcance del derecho a la propiedad y sus tensiones con la protección del interés general, y recalcó que ante la declaratoria de utilidad pública “los propietarios o poseedores de los inmuebles afectados sólo podrán exigir a la administración que reconozca el valor de los intereses susceptibles de indemnización”. En ese sentido, concluyó que, desde la perspectiva del afectado con la medida, la vulneración de los derechos fundamentales invocados sólo se podría predicar si el trámite judicial lo privara del acceso a la mencionada indemnización, lo cual no ocurría al impedírsele interponer excepciones. Esta restricción –recalcó la Corte– se enmarca dentro de la libertad de configuración del Legislador para definir procesos judiciales y obedece a la necesidad de

viabilizar una decisión expedita en procura del interés general.

G. Análisis de constitucionalidad del numeral 5° del artículo 399 de la Ley 1564 de 2012

80. Con la panorámica que ofrecen las anteriores consideraciones, corresponde ahora a la Sala concentrarse en determinar si el enunciado “No podrá proponer excepciones de ninguna clase”, contenido en el numeral 5° del artículo 399 de la Ley 1564 de 2012, desconoce los artículos 29 y 229 de la Constitución y, por tanto, lesiona los derechos al debido proceso y a la tutela judicial efectiva, al restringir la posibilidad de que la parte demandada dentro del proceso judicial de expropiación formule excepciones dentro del término de traslado de la demanda.

81. Como primera medida, la Corte considera necesario reiterar en esta oportunidad que, de conformidad con la cláusula recogida en los numerales 1 y 2 del artículo 150 de la Carta Política, tratándose de la expedición de reglas de carácter procesal al Legislador le asiste una amplia libertad de configuración normativa.

82. En ejercicio de esa competencia de expedir, reformar y derogar leyes y códigos, y a condición de que no traspase los límites que le traza el ordenamiento superior, esta corporación ha reconocido que el órgano legislativo está facultado, inclusive, para prescindir de etapas o recursos al momento de diseñar los procedimientos, como se aprecia que ocurre, para el caso bajo estudio, con la supresión de la etapa de proposición de excepciones por parte del extremo pasivo dentro del traslado de la demanda de expropiación.

83. Ahora bien, a efectos de examinar si el Legislador desconoció los límites fijados por la Carta Política al establecer que el demandado dentro del proceso de expropiación no puede formular excepciones, tal como lo prescribe el artículo acusado, es menester que la Sala Plena tome en consideración los diferentes criterios de interpretación judicial de que dispone con el fin de desplegar un ejercicio hermenéutico razonable, ponderado y en consonancia con la función de salvaguarda de la supremacía e integridad de la Constitución que se le ha encomendado. Esto, sin perder de vista que las leyes objeto de escrutinio por parte de esta corporación son la expresión del principio democrático, y que una incorrecta interpretación de las proposiciones legales sometidas a juicio –como la derivada de una lectura fragmentaria o aislada de los fines perseguidos por el Legislador– conlleva el riesgo de desnaturalizar el sentido y alcance de la norma demandada.

84. En el asunto bajo estudio, la Corte encuentra que el precepto censurado debe ser analizado a la luz de los criterios teleológico y sistemático de interpretación: en efecto, para consultar si existe una justificación subyacente a la prohibición de proponer excepciones a que alude el numeral 5° del artículo 399 de la Ley 1564 de 2012, es preciso tomar en consideración el objeto y finalidad del proceso judicial de expropiación (criterio teleológico), en armonía con el conjunto de disposiciones del Código General del Proceso en que se inserta el citado artículo y con las demás reglas del ordenamiento jurídico que regulan la institución de la expropiación y cada una de sus diferentes etapas (criterio sistemático).

85. Con esta aproximación a la norma cuestionada como punto de partida, es pertinente reiterar lo sentado por la jurisprudencia constitucional en cuanto a la finalidad social que persigue la institución jurídica de la expropiación. En ese marco, y de conformidad con lo consagrado en el artículo 58 superior, el proceso expropiatorio tiene un claro fundamento constitucional en el principio de prevalencia del interés público sobre el interés privado. Bajo esa lógica, resulta oportuno enfatizar que el objeto de este proceso se contrae puntualmente a (i) materializar la decisión estatal de expropiar adoptada por la Administración y (ii) asegurar una indemnización justa a quien resulta afectado con la transferencia del bien al Estado.

86. Esta singular característica convierte al proceso de expropiación en un proceso especial cuyas particularidades lo distinguen de los demás procesos declarativos en materia civil, pues, no obstante la denominación que le asignó el Legislador de “proceso declarativo especial”, es evidente que en él existe certidumbre sobre el derecho sustancial de que es titular la parte demandante y, por lo tanto, la controversia no gravita en torno al reconocimiento de esa prerrogativa, a diferencia de lo que ocurre con la generalidad de los litigios de naturaleza declarativa en los que dicho aspecto es el núcleo de la disputa. Tal perspectiva permite comprender, teniendo en cuenta la función que cumplen las excepciones en la contienda procesal, por qué en este proceso especial no tiene caso formularlas, en la medida en que no tienen la potencialidad de repeler la pretensión procesal como sí sucede en los procesos declarativos ordinarios.

87. Precisamente, en vista de que no hay controversia en relación con el derecho reclamado por la entidad expropiante, entonces, de manera correlativa, es estrecho el margen para que el demandado despliegue las actuaciones ordinarias de resistencia procesal que son

habituales en el contexto de otros procesos. Y es que no se trata solamente del hecho de que en el centro del proceso se halla un derecho cierto, sin más, sino que la pretensión de la parte actora se afina en la realización de objetivos ligados al interés general que la propia Constitución blindo, por lo que la pronta y eficaz resolución del asunto adquiere mayor connotación de cara a la consecución del bien común y al efectivo cumplimiento de los fines esenciales del Estado consistentes en servir a la comunidad y promover la prosperidad general, como lo pregonan el artículo 2 constitucional.

88. Ahora bien, lo anterior no significa que en nombre del interés general se convaliden abusos y atropellos por parte de la Administración, pues algo semejante sería inaceptable en un Estado Social de Derecho. Por el contrario, con el ánimo de proteger al sujeto pasivo de la expropiación, el propio ordenamiento jurídico prevé reglas para que la operación se desarrolle dentro de un marco de garantías y salvaguardas a lo largo de una secuencia de etapas, y con la oportuna intervención de las tres ramas del poder público, en orden a prevenir cualquier actuación arbitraria. De hecho, es del resorte exclusivo del Legislador definir los motivos de utilidad pública o de interés social, y mientras quien ordena la expropiación vía acto administrativo es la entidad de la Administración, a la autoridad judicial le corresponde controlar que se respete el debido proceso y demás derechos de las partes e intervinientes, siendo el proceso civil el mecanismo a través del cual se concreta la expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa.

89. Como se destacó en las consideraciones de esta providencia, la institución de la expropiación está estructurada a partir de diferentes etapas que comprenden la expedición del acto administrativo que identifica el bien a expropiar y declara los motivos de utilidad pública o de interés social, la oferta de compra por parte de la entidad pública al propietario, la negociación entre ambas partes con el objetivo de llegar a una concertación que viabilice la adquisición estatal del bien, y el proceso expropiatorio propiamente dicho en los eventos en que no se consiga lograr un acuerdo de voluntades. Dentro de todas estas etapas que se concatenan, las cuales están revestidas de una serie de garantías sustantivas y procesales en cuya virtud pueden ser ampliamente escuchados los propietarios afectados, el proceso civil de que trata el artículo 399 de la Ley 1564 de 2012 es apenas la fase final en que se ejecuta por decreto judicial el acto administrativo que ha adquirido firmeza.

90. Así, desde una mirada comprehensiva de las diferentes normas que regulan en conjunto

la figura de la expropiación, es posible evidenciar que el ordenamiento jurídico contempla diversos mecanismos en las etapas previas a la fase jurisdiccional, recogida en el proceso declarativo especial de expropiación que se rige por el Código General del Proceso, que permiten al afectado rebatir de manera eficaz y oportuna las determinaciones de la Administración en torno a la expropiación, así se le restrinja la posibilidad de proponer excepciones ulteriormente.

91. En efecto, desde que se emite el primer acto administrativo enderezado a expropiar el bien, el propietario es vinculado al trámite y se propicia su participación activa a lo largo del mismo, aunado a que cuenta con la posibilidad de controvertir las decisiones adoptadas por la entidad pública mediante de la interposición de recursos y medios de control ante los jueces administrativos a fin de redargüir tanto los fundamentos que sustentan la enajenación forzada como el monto indemnizatorio. Inclusive, existe la posibilidad de suspender el proceso jurisdiccional expropiatorio a cargo del juez civil, por prejudicialidad, cuando se cuestione, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el acto administrativo que ordena la expropiación.

92. En adición a lo anterior, la Sala estima relevante subrayar que dentro del régimen adjetivo en el que se inserta la norma acusada, el Legislador previó otras medidas que refuerzan el derecho de contradicción de que es titular el demandado, aun cuando se le haya impedido la opción de ejercer resistencia procesal a través de la formulación de excepciones.

93. En ese sentido, el mismo numeral objeto de censura establece que “[e]n todo caso el juez adoptará los correctivos necesarios para subsanar los defectos formales de la demanda”, lo cual habilita al funcionario judicial para que, de conformidad con los amplios poderes de que está investido, asuma un rol activo en la adopción de las medidas o eventuales correctivos que resulten necesarios para que los derechos de las partes e intervinientes, y especialmente los del afectado, sean efectivos y no sufran mengua alguna. En este punto, valga señalar que, como ya lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional, la prescindencia de la etapa de proposición de excepciones no excluye la posibilidad de que el demandado plantee los argumentos defensivos que considere pertinentes (entre ellos, los hechos y pruebas que den cuenta de la posible configuración de una excepción previa) con el propósito de que el juez instructor los examine y, de ser el caso, se pronuncie de oficio al respecto.

94. Asimismo, el numeral 6° del artículo 399 del Código General del Proceso le brinda al demandado otro escenario para desplegar su derecho a la contradicción cuando esté en desacuerdo con el avalúo o considere que hay lugar a indemnización por conceptos no incluidos en él o por un mayor valor. Este es un espacio propicio para que el afectado con la expropiación ponga de presente inclusive eventuales daños inmateriales que, en su criterio, debieran ser estimados dentro del proceso, con miras a que el juez determine si el resarcimiento económico por parte de la entidad pública debe contemplar también la indemnización por el posible perjuicio inmaterial que se le genere.

95. Al respecto, es pertinente tomar en cuenta que, de acuerdo con la doctrina sobre obligaciones civiles, es preciso “distinguir entre el interés del acreedor, de ordinario patrimonial, pero que bien puede ser espiritual, afectivo, recreacional, etc., [...] y la prestación, que así excepcionalmente no sea patrimonial, de todas maneras ha de ser apreciable en dinero, pues de otra forma no podría hacerse efectiva la responsabilidad, en últimas siempre pecuniaria. Los ejemplos de la obligación de reparar la ofensa a un bien de la personalidad, en forma específica o mediante un sucedáneo, son dicientes: el interés del acreedor no es, ciertamente, pecuniario, pero la prestación, aun cuando no muestre esa calidad, sí es apreciable en dinero, de modo que ante la renuencia del deudor a ejecutarla, podrá el acreedor pretender que un tercero lo realice, a expensas del deudor, o sin más, demandarlo por el equivalente pecuniario”. Así pues, sea cual fuere la naturaleza del daño que le ocasiona la expropiación del bien, el propietario cuenta con la posibilidad de alegarlo en este estadio procesal con miras a que la indemnización que ha de recibir sea justa.

96. De esta forma, entonces, se le proporciona al extremo pasivo la oportunidad de discutir en torno al monto y los conceptos que ha de comprender la justa indemnización a que tiene derecho y, por esa vía, se le garantiza la posibilidad de ejercer resistencia procesal en aquello que sí es susceptible de debate en el marco de este particular proceso declarativo en el que, se insiste, la certeza del derecho en cabeza la demandante hace que la pretensión expropiatoria esté a salvo de cualquier ataque.

97. A similares conclusiones arribó en el pasado la Corte Suprema de Justicia, en sede de control de constitucionalidad, cuando en sentencia del 27 de junio de 1978 analizó si los artículos 453, 454 y 457 del entonces Código de Procedimiento Civil vulneraban la igualdad y el debido proceso, al prescribir que en el proceso de expropiación judicial por motivos de

utilidad pública no eran admisibles excepciones de ninguna clase. Luego de constatar que la misma regulación examinada imponía al juez instructor el deber de pronunciarse de oficio sobre las circunstancias constitutivas de excepciones previas y de abstenerse de resolver la expropiación en caso de encontrar configurada alguna de ellas, el alto tribunal sostuvo que “la actuación oficiosa y obligatoria que la ley impone al juez suple cabalmente la defensa del interés privado a la vez que permite hacer efectivo el interés social o la razón de utilidad pública que justifica la expropiación y que debe prevalecer, en los términos del artículo 30 de la Constitución”. Agregó, además, que “las excepciones no son el único medio de defensa de que disponen los particulares para la protección de sus derechos y que, en el presente caso, esa garantía está constituida precisamente por el juicio de expropiación, dentro del cual hay amplia y equitativa controversia entre la administración y la persona afectada por la expropiación. En dicho proceso se determina, y ese es uno de sus objetivos, el monto de la indemnización que debe pagarse y en ese aspecto no hay restricción alguna del derecho de defensa, ni el Estado tiene una situación de parte privilegiada, pues la ley lo coloca en igualdad de situación que al expropiado. Y el pago de tal indemnización no es otra cosa que la garantía del derecho afectado, porque es la compensación legal del perjuicio sufrido”. Consideró, por lo tanto, que las normas cuestionadas no eran inconstitucionales.

98. Por lo demás, esta Corte estima que en el asunto bajo estudio resulta oportuno reiterar lo consignado en la sentencia C-831 de 2007 en cuanto a que en esta clase de procesos “[s]i se parte de afirmar que el interés del demandado se circunscribe a la obtención de una indemnización justa y las normas acusadas otorgan una instancia para discutir ese aspecto en específico, la prohibición de excepciones no configura una decisión legislativa irrazonable, en tanto responde a la limitación que la Carta Política impone al derecho a la propiedad privada, afectada con gravámenes derivados de la protección del interés general”. En ese orden de ideas, tal como se dijo entonces y se ratifica ahora, la restricción a la formulación de excepciones por parte del demandado se sitúa dentro de la libertad de configuración normativa de que goza el Legislador en materia procesal y, en desarrollo de los principios de celeridad y eficacia, atiende a la necesidad de viabilizar una decisión expedita en pro del bien común.

99. Pues bien: en criterio de esta Sala, las razones expuestas en precedencia bastan para concluir que, si bien es cierto que el numeral 5° del artículo 399 de la Ley 1564 de 2012 restringe la posibilidad de que el demandado dentro del proceso judicial de expropiación

proponga excepciones, ello no conlleva una vulneración de los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, toda vez que (i) el afectado tiene a su disposición distintas herramientas jurídicas idóneas para hacer valer sus intereses y ejercer la contradicción y la defensa desde la etapa prejudicial, a lo largo de todo el trámite y hasta su culminación; (ii) el juez instructor del proceso está revestido de amplios poderes que le permiten adoptar las medidas o eventuales correctivos que sean necesarios en orden a hacer efectivos los derechos de las partes e intervinientes; y, en todo caso, (iii) de acuerdo con la configuración legal del proceso judicial de expropiación, dicha instancia procesal civil no es el escenario para discutir en lo sustancial la pretensión de la entidad demandante, en tanto allí lo que se hace es ejecutar el acto administrativo que ordena la expropiación, acto que puede controvertirse ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo; la esencia del proceso judicial de expropiación es determinar cuál es el monto y los conceptos que ha de comprender la justa indemnización a favor del demandado, en los términos del numeral 6° del artículo 399 del Código General del Proceso.

100. En vista de lo anterior, la Sala concluye que con dicha limitación para proponer excepciones en el marco del proceso de expropiación el Legislador (i) no ha modificado ninguna regla procesal prescrita en la Constitución, (ii) se respetan los principios y fines esenciales del Estado orientados al bienestar general; (iii) se aprecia como una medida razonable y proporcional, teniendo en cuenta que (iv) garantiza un debido proceso atendiendo a la finalidad específica del proceso de expropiación y su alcance.

101. Como consecuencia de lo anterior, la Corte declarará la exequibilidad del enunciado “No podrá proponer excepciones de ninguna clase”, contenido en el numeral 5° del artículo 399 de la Ley 1564 de 2012, “[p]or medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”.

H. Síntesis de la decisión

102. La Sala Plena de la Corte Constitucional estudió una demanda de inconstitucionalidad contra el enunciado “No podrá proponer excepciones de ninguna clase”, contenido en el numeral 5 del artículo 399 de la Ley 1564 de 2012, “[p]or medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”, en virtud del cual la parte demandada dentro del proceso judicial de expropiación no puede formular excepciones

dentro del término de traslado de la demanda.

103. Los promotores de la acción alegaron que la citada disposición vulneraba los derechos al debido proceso y a la tutela judicial efectiva, consagrados respectivamente en los artículos 29 y 229 de la Constitución, pues, en su opinión, las personas afectadas en su propiedad privada como consecuencia de la decisión de expropiar de la administración se ven impedidas para ejercer adecuadamente las garantías de defensa y contradicción frente a las actuaciones de las entidades públicas. Afirmaron que, si bien la misma norma le reconoce al juez la facultad de adoptar las medidas necesarias para subsanar los defectos formales de la demanda, tal oficiosidad no subsana la lesión que se ocasiona sobre el derecho de que es titular el demandado a defender sus propios intereses. Adicionalmente, manifestaron que la restricción en cuestión desconoce que en el proceso a que se alude no sólo están de por medio el interés general y la compensación económica de un derecho real, sino también el significado moral del bien y los eventuales perjuicios inmateriales derivados de la expropiación.

104. Como medida preliminar, y en atención a la solicitud de inhibición planteada por algunos intervinientes que consideraron que la acusación no cumplía la carga argumentativa mínima, la Sala verificó los requisitos de aptitud sustantiva de la demanda y los encontró satisfechos.

106. Asimismo, subrayó que el texto legal acusado debía ser interpretado teleológicamente, teniendo en cuenta el objeto y finalidad del proceso judicial de expropiación, y sistemáticamente, en armonía con el conjunto de disposiciones que integran el artículo 399 del Código General del Proceso y con las demás reglas del ordenamiento jurídico que regulan la institución de la expropiación y sus diferentes etapas, puesto que una lectura fragmentaria o aislada de los fines perseguidos por el Legislador conlleva el riesgo de desnaturalizar el sentido y alcance de la norma demandada.

107. A partir de esa aproximación hermenéutica, la Sala resaltó que el proceso judicial de expropiación tiene fundamento constitucional en el principio de prevalencia del interés público o social sobre el interés privado, al tenor del artículo 58 superior, y se caracteriza por ser un proceso judicial especial con ciertas particularidades que lo distinguen de los demás procesos declarativos en materia civil, pues su objeto consiste en materializar la decisión

estatal de expropiar adoptada por la administración y asegurar una indemnización justa a quien resulta afectado con la transferencia del bien al Estado. Todo ello en un marco de garantías y salvaguardas a lo largo de una secuencia de etapas, y con la oportuna intervención de las tres ramas del poder público, en orden a prevenir cualquier actuación arbitraria. De hecho, los motivos de utilidad pública o de interés social son definidos por el Legislador, la entidad estatal que es parte de la administración ordena la expropiación vía acto administrativo y el proceso civil es el mecanismo a través del cual hay expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa.

108. Tras verificar la manera como está estructurado el proceso de expropiación, dentro del cual el proceso judicial civil de que trata el artículo 399 del Código General del Proceso es apenas la fase de ejecución del acto administrativo, la Sala evidenció que el ordenamiento jurídico contempla diversos mecanismos en las etapas previas a la jurisdiccional a que se alude, que permiten al afectado rebatir de manera eficaz y oportuna las determinaciones de la administración en torno a la expropiación. Incluso, existe la posibilidad de suspender el proceso jurisdiccional expropiatorio, por prejudicialidad, cuando se cuestione el acto administrativo que ordena la expropiación ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

109. En vista de lo anterior, la Corte concluyó que, si bien la disposición acusada introduce una limitación en relación con la actuación del extremo pasivo dentro del proceso judicial de expropiación, al restringir la posibilidad de que proponga excepciones, ello no conlleva una vulneración de los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, toda vez que (i) el afectado tiene a su disposición distintas herramientas jurídicas idóneas para hacer valer sus intereses y ejercer la contradicción y la defensa desde la etapa prejudicial, a lo largo de todo el trámite y hasta su culminación; (ii) el juez instructor del proceso está revestido de amplios poderes que le permiten adoptar las medidas o eventuales correctivos que sean necesarios en orden a hacer efectivos los derechos de las partes e intervinientes; y, en todo caso, (iii) de acuerdo con la configuración del proceso de expropiación, dicha instancia judicial no es el escenario para discutir en lo sustancial la pretensión de la entidad demandante, en tanto allí lo que se hace es ejecutar el acto administrativo que ordena la expropiación y cuya esencia es determinar cuál es el monto y los conceptos que ha de comprender la justa indemnización a favor del demandado, en los términos del numeral 6 del artículo 399 del Código General del Proceso.

110. Como consecuencia de lo anterior, la Sala Plena determinó que el enunciado normativo censurado debe ser declarado exequible.

. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el enunciado “No podrá proponer excepciones de ninguna clase”, contenido en el numeral 5° del artículo 399 de la Ley 1564 de 2012, “Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

Con salvamento de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Con impedimento aceptado

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

A LA SENTENCIA C-474/23

(Expediente D-15.223)

1. 1. En la Sentencia C-474 de 2023, mayoritariamente, la Corte Constitucional decidió declarar la exequibilidad del enunciado “[n]o podrá proponer excepciones de ninguna clase”, contenido en el numeral 5° del artículo 399 (parcial) del Código General del Proceso. Para sustentar su decisión, la mayoría consideró que el Legislador cuenta con una amplia libertad de configuración normativa en materia de regulación procesal que le permite diseñar los distintos procedimientos y las formas propias de cada juicio. Incluso, puede suprimir etapas o recursos, siempre y cuando observe los límites impuestos por la Constitución.

2. Luego, advirtió que la disposición acusada debía interpretarse teleológicamente en atención al objeto y finalidad del proceso judicial de expropiación. Desde esa perspectiva, indicó que el proceso judicial de expropiación tiene sustento en la prevalencia del interés público o social sobre el privado y cuenta con ciertas particularidades que lo diferencian de

los demás procesos declarativos en materia civil. Aquel pretende materializar la decisión de la administración de expropiar determinado predio y garantizar la correspondiente indemnización justa al afectado, con el agotamiento de una serie de etapas procesales destinadas a prevenir cualquier actuación arbitraria. Para la mayoría, eso significa que “en él existe certidumbre sobre el derecho sustancial de que es titular la parte demandante y, por lo tanto, la controversia no gravita en torno al reconocimiento de esa prerrogativa, a diferencia de lo que ocurre con la generalidad de los litigios de naturaleza declarativa en los que dicho aspecto es el núcleo de la disputa”. En consecuencia, la parte demandada no puede oponerse a la pretensión procesal y, por tanto, la formulación de excepciones carece de sentido.

3. En esa misma línea, la Corte aseguró que la etapa judicial del proceso es “a penas la fase de ejecución del acto administrativo” y las personas afectadas cuentan con otro tipo de herramientas para hacer valer sus intereses hasta el final de la actuación. En concreto, pueden: (i) cuestionar el acto administrativo de expropiación ante la autoridad que lo profirió; (ii) debatir el monto de la indemnización con un avalúo presentado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi; o, (iii) incluso, someter la decisión de la administración al control de los jueces de lo contencioso administrativo, caso en el cual pueden solicitar la suspensión del proceso por prejudicialidad. Además, resaltó que los jueces que conocen de ese tipo de procesos están facultados para adoptar las medidas correctivas que consideren oportunas para hacer efectivos los derechos de las partes. Finalmente, afirmó que ese proceso judicial “no es el escenario para discutir en lo sustancial la pretensión de la entidad demandante, en tanto allí lo que se hace es ejecutar el acto administrativo que ordena la expropiación y cuya esencia es determinar cuál es el monto y los conceptos que ha de comprender la justa indemnización a favor del demandado, en los términos del numeral 6 del artículo 399 del Código General del Proceso”. De manera que, la norma no desconoce los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia.

4. Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Honorable Corte Constitucional, a la cual honrosamente pertenezco, me aparto de la Sentencia mayoritaria por las razones que expondré a continuación. Primero, la certeza del derecho sustancial de la administración de expropiar por motivos de utilidad pública o de interés social, de ninguna manera implica que la pretensión principal de la demanda sea indiscutible, como lo asegura la providencia judicial cuestionada. De hecho, el artículo 58 de la Constitución es claro en advertir que la

expropiación judicial solo puede darse como consecuencia de un proceso que termine con una sentencia y el Legislador estableció que ese debate debía adelantarse a través de un proceso declarativo especial, más no de un ejecutivo. Por esa razón, contrario a lo establecido en la providencia, el proceso declarativo especial de expropiación es el escenario procesal dispuesto por el ordenamiento jurídico para discutir la pretensión de la demanda, motivo por el cual los demandados deben contar con herramientas procesales idóneas para ejercer sus garantías de audiencia, defensa y contradicción.

5. Segundo, el propósito del proceso declarativo especial de expropiación no corresponde a la simple ejecución del acto administrativo de expropiación. Por el contrario, este trámite judicial tiene por objeto garantizar que el derecho de propiedad de los ciudadanos solo resulte afectado con ocasión de una decisión judicial que haya verificado que la administración ejerció su facultad de expropiación en debida forma y con el pleno de las garantías constitucionales. En todo caso, si en gracia de discusión se admitiera que ese trámite judicial es equiparable a un proceso ejecutivo, lo cierto es que, incluso, en ese escenario las partes deben contar con mecanismos procesales idóneos para debatir las pretensiones de la demanda, tales como la formulación de excepciones.

6. Tercero, contrario a la postura de la mayoría, considero que ni el agotamiento de la vía gubernativa, ni los controles oficiosos del juez que conoce del trámite, ni la posibilidad de objetar la indemnización, ni el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, pueden ser considerados como herramientas procesales idóneas para el ejercicio del derecho de defensa de los afectados. Y, cuarto, la sentencia no aplicó la metodología establecida por la jurisprudencia para el control de constitucionalidad de estas normas. En vez de aplicar el test de proporcionalidad en su intensidad intermedia, como lo ha dispuesto de forma reiterada esta Corporación, realizó una serie de consideraciones aisladas sobre otros mecanismos procesales, sin detenerse a valorar la idoneidad y la proporcionalidad de esas medidas. A continuación, procedo a explicar de forma puntual los argumentos esbozados.

El proceso declarativo especial es el escenario judicial idóneo para discutir la pretensión sustancial de expropiación

8. Para desarrollar en detalle este asunto, me referiré (i) al ámbito de protección del derecho fundamental a la propiedad privada; (ii) a la tensión que puede suscitarse entre esa garantía

constitucional y el interés público o social; y, (iii) a los mecanismos establecidos por el ordenamiento jurídico para resolver esa tensión, entre ellos, la declaratoria de utilidad pública para la adquisición de un bien por parte del Estado. A partir de esos elementos, (iv) concluiré que, al someter el trámite de expropiación a una sentencia judicial, la Constitución previó un verdadero control judicial para este tipo de actuaciones y no un simple “aval” de la actuación desplegada por la administración.

i. (i) Derecho fundamental a la propiedad privada

9. La propiedad privada es un derecho fundamental “que faculta a su titular a usar, gozar, explotar y disponer de sus bienes y que lo protege de interferencias injustificadas por parte del Estado y terceros”. Aquel está amparado por varias normas del bloque de constitucionalidad, entre ellas, los artículos 58 de la Constitución, 17 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos. A partir de esas disposiciones, la jurisprudencia ha establecido que esa garantía constituye un mecanismo para alcanzar la realización personal y familiar. Asimismo, ha advertido que es un medio para obtener la satisfacción de intereses comunitarios. Por lo tanto, constituye un pilar fundamental del Estado Social de Derecho.

10. En cuanto a su ámbito de protección, esta Corporación ha señalado que la propiedad comprende los atributos de uso, goce y disposición de los bienes, es decir, de todas las cosas que son apropiables, tales como los objetos materiales o inmateriales susceptibles de valor. Sobre estas prerrogativas, ha precisado que el uso (*ius utendi*) refiere a la facultad que tiene el propietario de disfrutar la cosa. Por su parte, el goce (*ius fruendi*) tiene que ver con la posibilidad de recoger el producto de la explotación del bien. Y, finalmente, la disposición (*ius abutendi*) garantiza que el dueño del objeto apropiado pueda enajenarlo cuando así lo disponga.

11. Respecto de sus características esenciales, ha identificado que esta garantía *iusfundamental* (a) es un derecho real de carácter pleno, porque le otorga a su titular una serie de atribuciones amplias que puede ejercer dentro de los límites previstos por el ordenamiento jurídico. Además, (b) corresponde a un derecho exclusivo, es decir, a una garantía que permite al propietario oponerse a la intromisión indebida de terceros o del Estado en su ejercicio. También, (c) tiene una duración perpetua ligada a la existencia del

bien que incorpora el dominio, la cual no se extingue ante la falta de uso. De igual forma, (d) se ejerce autónomamente, porque su existencia no depende de otro derecho principal. Y, finalmente, (e) es, prima facie, irrevocable en la medida en que su disposición generalmente depende del titular, más no de causas ajenas.

12. Con todo, la jurisprudencia ha sido enfática en señalar que el derecho a la propiedad privada no es absoluto, sino relativo. En esa medida, debe ceder ante el interés público o social, tal y como se expone a continuación.

(i) La tensión entre la propiedad privada y el interés público o social. El carácter relativo del derecho a la propiedad privada

13. Inicialmente, el ordenamiento constitucional colombiano privilegiaba una concepción individualista de la propiedad privada, en virtud de la cual, ese derecho solo podía limitarse en escenarios de guerra o de calamidad públicas. En línea con esa concepción, el artículo 669 del Código Civil establecía que la propiedad correspondía a un derecho real sobre una cosa corporal, del cual se podía gozar y disponer arbitrariamente. Con todo, a partir de la Constitución de 1886, ese concepto absolutista del derecho a la propiedad privada empezó a aminorarse. A partir de ese momento, el Constituyente estableció que “el Estado se reservaba la potestad de limitar los atributos del derecho de propiedad privada, en beneficio de un interés que juzgaba superior”.

14. Posteriormente, con la reforma constitucional de 1936, la idea de la propiedad como un derecho subjetivo que podría ejercerse de forma arbitraria fue sustituida por la noción de función social. En efecto, esa reforma constitucional (a) incluyó de manera explícita el concepto de propiedad privada; (b) reiteró la prevalencia de la utilidad pública y el interés social, sobre el beneficio particular; y, (c) estableció que la propiedad es una función social que supone obligaciones. De igual forma, instauró la posibilidad de expropiar, mediante sentencia judicial e indemnización previa.

15. Sobre este cambio en la concepción de la propiedad privada, en Sentencia del 10 de marzo de 1938, la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia indicó que, durante la primera mitad del Siglo XIX, la Constitución de 1886 adoptó una concepción de la propiedad privada ligada a la libertad y a su concepción económica. Bajo esa perspectiva, los principios referidos eran básicos para el desarrollo de la personalidad y exigían una propiedad privada

que, en la medida de lo posible, se ejerciera de forma libre, sin trabas, ni vínculos. Sin embargo, el “constituyente de 1936 relativizó el derecho fundamental de la propiedad, acentuando la sumisión de ésta a los intereses de la colectividad y con ello la limitación del libre arbitrio del propietario”, la cual solo puede ocurrir en el marco de un procedimiento regulado y en una cuantía que se pueda medir.

16. Para la Corte Suprema de Justicia, el Constituyente adoptó un concepto de propiedad:

“que se apoya únicamente sobre la utilidad social [, es decir, que] no debe existir sino en la medida de esta utilidad social. El Legislador puede, por lo tanto, introducir a la propiedad individual todas las restricciones que sean conformes con las necesidades sociales a las cuales debe sujetarse. Si en un momento dado la propiedad individual deja de corresponder a una necesidad social, el Legislador debe intervenir para organizar otra forma de apropiación de las riquezas. En un país en donde la propiedad individual esté reconocida por la legislación positiva, el propietario tiene, por el hecho de ser propietario, una cierta función social que realizar; la extensión de su derecho de propiedad debe ser determinada por la ley y por la jurisprudencia que aplica ésta, según la función social que le corresponde desempeñar: no puede pretender otro derecho que el de poder cumplir libre, plena y enteramente su función social de propietario. Puede decirse que de hecho la concepción de la propiedad derecho subjetivo desaparece para dar lugar a la concepción de la propiedad función social”.

17. A pesar de los avances descritos, la jurisprudencia ha señalado que la Constitución de 1991 es la que finalmente consolida la relativización de esta garantía iusfundamental. En efecto, esta Corporación ha advertido que la Carta fue determinante para relativizar la propiedad privada, en la medida en que acentuó la función social de la propiedad, incorporó el concepto de la función ecológica y estableció el mandato constitucional de proteger y promover las formas asociativas y solidarias de la propiedad. Lo expuesto, en concordancia con la consolidación de un Estado social de derecho fundado, entre otros asuntos, en la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general sobre el particular. A partir de ese momento, “se superó la vieja e individualista concepción clásica de derecho subjetivo al servicio exclusivo y excluyente de su titular, en cuyo favor se consagraban facultades irrestrictas de uso, abuso y disposición, que ahora aparece remplazada por la concepción solidarista de la propiedad que encuentra un campo abonado

para su desarrollo en el Estado Social de Derecho, y hace posible el cumplimiento de variadas acciones e intervenciones estatales encaminadas al mejoramiento económico de los sectores marginados de la comunidad y a dar solución a los conflictos sociales que afectan a la sociedad civil”.

18. Ciertamente, el artículo 58 Superior prevé que, si en aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, se suscita un conflicto con la propiedad privada, esta última debe ceder ante el provecho público o social. De igual forma, establece que esa garantía constitucional tiene una función social y otra ecológica, las cuales generan obligaciones para sus titulares. De manera que, el Constituyente adoptó un concepto amplio de propiedad privada, en virtud del cual no se trata de un derecho subjetivo al servicio exclusivo de su titular, sino que también constituye un instrumento para proveer beneficios comunitarios. De manera que, el derecho a la propiedad privada dejó de ser absoluto para convertirse en una garantía relativa.

19. Ahora bien, la nueva concepción del derecho a la propiedad privada no implica en lo absoluto una desprotección del interés privado. Por el contrario, se trata de garantizar el ejercicio de esa prerrogativa, sin que sobre pase los límites establecidos por la misma Constitución. En los términos de la jurisprudencia, “la propiedad, en tanto que derecho individual, tiene el carácter de fundamental, bajo las particulares condiciones que [la Carta] ha señalado. Justamente los atributos de goce y disposición constituyen el núcleo esencial de ese derecho, que en modo alguno se afecta por las limitaciones originadas en la ley y el derecho ajeno pues, contrario sensu, ellas corroboran las posibilidades de restringirlo, derivadas de su misma naturaleza, pues todo derecho tiene que armonizarse con las demás que con él coexisten, o del derecho objetivo que tiene en la Constitución su instancia suprema”.

20. A partir de lo expuesto, es posible concluir que el derecho a la propiedad privada contiene una tensión intrínseca entre el interés de los particulares en ejercer el goce y la disposición de su derecho real sobre determinado bien; y, la utilidad pública o el interés social que pueda existir en torno a la apropiación de ese bien en particular. Para resolver esa situación, la Constitución dispone un principio general de interpretación, en virtud del cual, los conflictos que se susciten entre la propiedad privada y la utilidad pública o el interés social, deben resolverse en favor de estos últimos. Sin embargo, ello no implica que, ante

esas situaciones, el Estado pueda interferir de manera arbitraria en el derecho a la propiedad privada de los particulares, sino que debe resolver la tensión advertir, a través de los mecanismos dispuestos en la Constitución y la Ley. En los términos de la Sentencia C-750 de 2015:

“el derecho de propiedad concede a su titular el poder de usar, gozar, explotar y disponer del bien, siempre y cuando se respeten las inherentes funciones sociales y ecológicas que se derivan del principio de solidaridad. Los límites al derecho de dominio se encuentran encaminados al cumplimiento de deberes constitucionales estrechamente vinculados con la noción de Estado Social de Derecho, por ejemplo, la protección al medio ambiente, la salvaguarda de los derechos ajenos, la promoción de la justicia y la equidad y el interés general prevalente. Tales fines autorizan al Estado a restringir el derecho de propiedad y adquirir inmuebles para materializar los objetivos superiores. Esa labor debe realizarse en el marco de un procedimiento que respete los requisitos establecidos en la Constitución para privar del derecho de propiedad a una persona”.

21. Ciertamente, el Constituyente estableció de manera explícita que el Estado puede restringir el derecho a la propiedad privada, a través de los procesos de extinción del derecho de dominio, expropiación en caso de guerra o expropiación por motivos de utilidad pública o interés social, los cuales deberán ser regulados por el Congreso de la República. Además, facultó “al legislador y excepcionalmente a las autoridades administrativas para establecer restricciones a dicho derecho cuando medien razones de interés general que razonablemente las justifiquen”. Con fundamento en esa potestad, el ordenamiento jurídico consagró restricciones a la propiedad privada, a través de la enajenación forzosa, el comiso, el decomiso, entre otros. De manera que, solo podrá restringirse el derecho a la propiedad privada para dar prevalencia al interés general, a través del agotamiento de alguno de los trámites judiciales o administrativos previstos por el ordenamiento jurídico para esos efectos.

() La expropiación por motivos de utilidad pública o de interés social, como un mecanismo para resolver la tensión entre el derecho a la propiedad privada y el interés general

22. El inciso 4° del artículo 58 de la Constitución dispone que “[p]or motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la

comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa – administrativa, incluso respecto del precio”.

23. En reiteradas oportunidades, la jurisprudencia ha definido la expropiación por motivos de utilidad pública o de interés social como “una operación de derecho público por la cual el Estado obliga a un particular a cumplir la tradición del dominio privado al dominio público de un bien, en beneficio de la comunidad y mediante una indemnización previa”. En ella intervienen, “en distintos momentos, (i) el legislador, al decantar los motivos de utilidad pública o interés social; (ii) la administración, al desarrollar el proceso expropiatorio; y (iii) los jueces, quienes controlan “el cumplimiento de los requisitos legales y constitucionales, garantizan el respeto a los derechos de los afectados, fijan la indemnización y pueden decidir si decretan o se abstienen de decretar la expropiación”.

24. Adicionalmente, la expropiación consta de tres elementos, a saber: (a) los sujetos involucrados en la operación. Es decir, la entidad con potestad expropiatoria (sujeto activo), el titular del derecho de propiedad (sujeto pasivo), y el o los beneficiados con la expropiación (beneficiarios); (b) el objeto material que corresponde al derecho de dominio del sujeto pasivo sobre un bien, respecto del cual era su propietario legítimo, el cual ingresará será declarada la expropiación del derecho de dominio, e ingresará al patrimonio público; y, (c) la causa que refiere a la finalidad prevista en la Ley que motiva y justifica la expropiación. Sobre este último componente, la Sentencia C-085 de 2022 afirmó que:

“[d]ebe quedar claro que los procedimientos judiciales o administrativos, dirigidos a obtener una expropiación, no pueden, en ningún caso, fundarse en motivos ajenos a aquellos que la ley definió como de interés social o utilidad pública”. Por su parte, la Sentencia T-284 de 1994 indicó que “[l]a declaración de la utilidad pública o del interés social hace referencia a la causa o fin que justifica la operación de desapoderamiento o sacrificio de la propiedad privada de contenido patrimonial afectada, es decir, a la determinación y proclamación formales de uno de los términos del conflicto: el interés general o público, que han de ser obviamente previos al ejercicio de la potestad expropiatoria. La distinción entre utilidad pública e interés social traduce la amplitud con que se configura la causa expropiatoria: ésta puede consistir tanto en un fin cuya cuestión esté legalmente atribuida a las Administraciones públicas (utilidad pública), como en un fin ciertamente social tutelado como

tal, pero que puede estar y normalmente está entregado en su realización a la actividad privada (interés social). Encuentra cabal explicación ahora, pues, la clara distinción legal entre expropiante y beneficiario de la expropiación, pues en el caso de causa de interés social lo normal es que ambos sujetos de la expropiación no coincidan y el beneficiario pueda ser, como ya nos consta, una persona privada”.

25. A partir de estos elementos, la jurisprudencia ha señalado de manera enfática que, al momento de privar a una persona de la titularidad del derecho de propiedad, en contra de su voluntad, las autoridades deben: (a) verificar que se configure alguno de los motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el Legislador; (b) agotar la etapa previa de enajenación voluntaria o de negociación directa, con fundamento en una oferta del sujeto activo de la operación de derecho público; (c) adelantar el procedimiento dispuesto en la ley, con el debido respeto del derecho al debido proceso, para proferir un acto administrativo u obtener una decisión judicial que ordene la expropiación del bien; y, (d) pagar la indemnización justa correspondiente, en los términos del artículo 21.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, antes del traspaso del derecho de propiedad al patrimonio público.

26. En cuanto al procedimiento que se debe agotar, las Sentencias C- 476 de 2007, C-750 de 2015, C-085 de 2022 y C-020 de 2023, entre otras, han identificado que, por regla general, la expropiación por motivos de utilidad pública o interés social debe adelantarse por vía judicial. Excepcionalmente, procede la expropiación administrativa, en los casos especiales que determine el Legislador. En el primer supuesto, la expropiación la ordena una autoridad judicial, en ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, a través de una sentencia. Aquella está regulada en las Leyes 9 de 1989, 388 de 1997, 1682 de 2013, 1742 de 2014 y en el artículo 399 del Código General del Proceso. Por el contrario, en el segundo escenario, la autoridad administrativa dispone la expropiación del bien, a través de un acto administrativo. Actualmente, este trámite está regulado en la Ley 388 de 1997 y en otros regímenes especiales, como el previsto en la Ley 2044 de 2020.

27. Con todo, la jurisprudencia ha sido enfática en advertir que en ambas vías las autoridades deben (a) observar el principio de legalidad, (b) atender a la garantía del debido proceso y (c) otorgar de una indemnización previa y justa. Además, ha señalado que en los dos tipos de proceso previstos en la Constitución comparten una etapa previa denominada

enajenación voluntaria en la que la autoridad expropiante intenta llegar a un acuerdo formal con el titular del derecho, la cual debe agotarse adecuadamente, para efectivizar el derecho al debido proceso de los sujetos involucrados en la operación de derecho público.

28. Al respecto, la Sentencia C-669 de 2015 advirtió que:

“[l]a garantía del debido proceso implica, por tanto, que en la expropiación judicial como en la administrativa deben garantizarse el cumplimiento de una serie de etapas previas de negociación o enajenación voluntaria, mediante la cual la entidad administrativa intente adquirir el predio, de manera que se haga innecesaria la iniciación del proceso expropiatorio propiamente dicho. Esta etapa comienza con una oferta de la administración al particular con el fin de adquirir el bien por el precio base fijado por la entidad. Luego se continúa con la etapa de negociación directa con el particular. En caso de que el proceso de negociación directa prospere, se pasa a la etapa de transferencia del bien y al pago del precio acordado. En caso contrario, esto es, si el proceso de negociación fracasa, empieza la etapa expropiatoria propiamente dicha, la cual [puede ser judicial o administrativa y] debe culminar con el traspaso del título traslativo de dominio al Estado y el pago de la indemnización al particular expropiado”.

29. En suma, la propiedad privada es un derecho fundamental de carácter real que comprende los atributos de uso, goce y disposición de los bienes materiales o inmateriales que sean susceptibles de apropiación. Su ejercicio es pleno, exclusivo, perpetuo, autónomo y, prima facie, irrevocable. Con todo, no es una garantía absoluta, sino relativa. En caso de entrar en tensión con la aplicación de una norma proferida por utilidad pública o interés social, esta debe ceder para garantizar el interés general. De manera que, la propiedad privada admite restricciones, con fundamento en la prevalencia del interés público sobre el interés privado.

30. Una de ellas permite declarar de utilidad pública o de interés social un bien privado y ulteriormente proceder a su adquisición mediante la expropiación conforme lo permite la Constitución mediante un proceso judicial o un proceso administrativo, según corresponda. En efecto, la Constitución consagra la posibilidad de expropiar la propiedad privada, a través de una operación de derecho público en la que intervienen: (a) el Legislador al decantar los motivos de utilidad pública o de interés de social, (b) la administración al adelantar el

proceso expropiatorio y (c) los jueces al controlar el cumplimiento de los requisitos legales y constitucionales y garantizar el respeto de los derechos de los involucrados. Aquella está compuesta por los sujetos involucrados en el trámite, el objeto material de la expropiación y la causa prevista en la ley que motiva y justifica la expropiación. Las autoridades que la adelanten deben observar el principio de legalidad, atender la garantía del debido proceso y otorgar una indemnización previa y justa. En atención a la garantía del debido proceso, deben agotar la etapa previa de negociación voluntaria que involucra una oferta por parte de la administración y la negociación directa del predio. En caso de que esta prospere, las partes procederán a la transferencia del bien y el pago de lo acordado. De lo contrario, tramitarán la expropiación propiamente dicha, la cual, por regla, debe ser judicial y, excepcionalmente, administrativa.

() La expropiación judicial por motivos de utilidad pública o de interés social, exige que se agote un debate procesal frente al derecho de la administración de materializar su pretensión expropiatoria

31. Tal y como se advirtió con anterioridad, la Constitución exige que la intención que tiene la administración de expropiar se someta a un control jurisdiccional, en el que las autoridades judiciales competentes deben corroborar que las entidades demandantes cumplan con los requisitos constitucionales y legales para llevar a cabo la expropiación. El artículo 58 Superior señaló dos tipos de control judicial. Respecto del primero de ellos, solo señaló que el despojo del derecho de propiedad solo puede darse a través de sentencia Judicial; mientras que, estableció que el control jurisdiccional de la expropiación administrativa solo puede darse a través de los jueces de lo contencioso administrativo. Con ocasión de esas disposiciones, el Legislador determinó que serían los jueces civiles los encargados de verificar en cada caso concreto si hay o no lugar a ordenar el despojo del derecho de propiedad de una persona, a través del proceso declarativo especial de expropiación. De manera que, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho es el mecanismo judicial que debe activarse para controlar la expropiación por vía administrativa; y, el proceso declarativo especial de expropiación es el que debe aplicarse como regla general, cuando la administración pretende expropiar un bien en concreto.

32. Esta distinción es relevante al momento de analizar la norma acusada. En el primer escenario, basta la expedición del acto administrativo que decreta la expropiación para

materializarla. De manera que, el control judicial ocurre con posterioridad a la afectación del derecho de propiedad y exige el restablecimiento del derecho en caso tal de que a ello haya lugar. Por el contrario, en el segundo caso, la administración tiene que esperar a la decisión judicial para despojar al demandado de su derecho de propiedad, pues es el juez quien finalmente determina si se cumplen o no los requisitos legales y constitucionales para expropiar. Además, para esos efectos, no solo debe corroborar que las actuaciones previas de la demandante estén ajustadas a derecho y que la indemnización ofrecida sea justa, sino que tengan sustento en los motivos de utilidad pública o social que determina la ley. Ello implica que el proceso declarativo especial de expropiación si es el escenario judicial idóneo para discutir la pretensión que tiene la administración de despojar a una persona de su derecho de propiedad. En esa medida, los demandados deben contar con herramientas procesales suficientes para oponerse a la pretensión de expropiación como tal, a través de la formulación de excepciones o de cualquier otro mecanismo que haga sus veces.

33. En efecto, uno de los aspectos que deben verificar las autoridades judiciales es el relativo a indemnización justa que debe darse como retribución al desconocimiento del derecho de propiedad, como señala la decisión mayoritaria. Sin embargo, no es el único asunto que está sujeto a supervisión por parte del juez. Las autoridades judiciales también deben revisar, entre otras cosas, la legitimación de la entidad demandante para materializar la expropiación, el agotamiento de los trámites administrativos dispuestos para exteriorizar la pretensión de expropiar, la configuración de uno de los motivos de utilidad pública o de interés social y si ello genera una verdadera tensión con el derecho de propiedad del demandado. Si bien es cierto que el Legislador es quien define cuales son los motivos de utilidad pública o de interés social que habilitan a la administración para expropiar un predio, también lo es que lo hace a través de una norma impersonal y abstracta. Por tanto, es necesario que la autoridad judicial competente determine si, en virtud de esas normas, la administración tiene o no derecho de materializar su propósito de despojar a una persona de su derecho de propiedad, a partir de los argumentos que presenten las partes frente a la pretensión expropiatoria. El escenario establecido por el Congreso de la República para esos efectos es el proceso declarativo especial de expropiación.

34. En conclusión, el hecho de que exista certeza respecto de la potestad que tiene la administración para adelantar procesos de expropiación en los escenarios previstos por el Legislador no implica que su pretensión concreta resulte indiscutible. Por el contrario, es la

misma Constitución la que establece que la intención de expropiación de la administración está sometida a un debate judicial en el que los jueces competentes deben determinar si hay lugar o no a expropiar. Aquel exige que los demandados puedan ejercer sus derechos de audiencia, defensa y contradicción, para que el juez cuente con los elementos necesarios para adoptar una decisión ajustada a derecho. Antes de ello, la resolución a través de la cual la administración exterioriza su interés de expropiar es una mera expectativa.

El proceso declarativo especial de expropiación no es equiparable a un ejecutivo especial

35. En línea con lo expuesto, considero que el proceso declarativo especial de expropiación no puede reducirse a la simple ejecución de un acto administrativo. Ese trámite judicial tiene un alcance diferente, en la medida en que exige que el juez valore todos los elementos disponibles para determinar si la entidad demandante tiene derecho o no a materializar su pretensión expropiatoria.

36. Ciertamente, la expropiación judicial o administrativa por motivos de utilidad pública o interés social da lugar a una limitación gravosa de la propiedad privada, en la medida en que impide que el dueño ejerza las prerrogativas que componen esa garantía iusfundamental. Bajo esa perspectiva, la jurisprudencia ha resaltado la importancia de que el Legislador establezca procedimientos que otorguen garantías procesales y sustanciales mínimas a los demandantes que resulten idóneas para evitar que la expropiación se convierta en una privación arbitraria y desproporcionada del derecho de dominio. En ejercicio de esa función, el legislador estableció el siguiente trámite procesal para llevar a cabo la expropiación judicial de un bien privado.

37. Presupuestos del proceso judicial declarativo especial de expropiación. El trámite referido exige que, en virtud del principio de legalidad, la ley haya determinado de forma clara y suficiente: (a) los motivos de utilidad pública o de interés social que justificarían la expropiación; y, (b) las autoridades administrativas que están habilitadas para adelantar el procedimiento. Asimismo, requiere que, antes de iniciar la etapa de negociación, la entidad administrativa facultada para el efecto profiera una decisión administrativa en la que declare la utilidad pública o el interés social de adquirir determinados predios para destinarlos a los fines establecidos por el Legislador, en los términos previstos por el artículo 10 de la Ley 9 de 1989, modificada por el artículo 58 de la Ley 388 de 1997.

38. Inicialmente, el artículo 58 de la Constitución establecía: “[l]as razones de equidad, así como los motivos de utilidad pública o de interés social, invocados por el legislador, no serán controvertibles judicialmente”. Con fundamento en esa disposición, la jurisprudencia del Consejo de Estado consideraba que ese acto administrativo era de trámite y, por mandato constitucional, no admitía control judicial por medio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Sin embargo, el Acto Legislativo 01 de 1999 eliminó la prohibición constitucional de controvertir esas decisiones de la administración por vía judicial. Para justificar esa decisión, el Constituyente derivado argumentó que la expropiación debe ejercerse dentro del margen previsto en la Constitución, la cual prevé que Colombia es un Estado de derecho que se rige por el principio de legalidad, cuyo pilar fundamental es que las actuaciones del Estado no pueden estar exentas de control. De manera que, la prohibición que establecía la Carta resultaba contrario a las previsiones del Título Primero de la Constitución. En su criterio, ese mandato constitucional permitía que se proferieran actuaciones dictatoriales y, por esa razón, lo eliminó.

39. Con fundamento en lo expuesto, mediante Sentencia de Unificación del 11 de diciembre de 2015, el Consejo de Estado cambió su postura, en virtud de la cual la declaratoria de un bien privado como de utilidad pública o interés social es un mero acto de trámite. En efecto, la Corporación precisó que “se trata de un acto que produce efectos jurídicos inmediatos y directos respecto del administrado, por cuanto ordena adelantar e iniciar el trámite expropiatorio respecto de unos bienes determinados. Lo anterior cobra mayor fuerza en el entendido de que el mismo constituye la etapa inicial del procedimiento expropiatorio sin el cual no resulta posible habilitar a la autoridad para adelantarlos; no puede olvidarse que entre el acto expropiatorio y el que declara las condiciones de utilidad pública e interés social existe una relación de causa a efecto, pues sin la existencia de los primeros no pueden expedirse los segundos”. En consecuencia, el acto administrativo referido puede generar perjuicios a los titulares del derecho de dominio, motivo por el cual es susceptible de control judicial, a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

40. De igual forma, enfatizó en que la decisión fue proferida en el marco de la expropiación de tipo administrativo y estableció las siguientes reglas para unificar su jurisprudencia en la materia:

“- Todo procedimiento expropiatorio debe respetar el principio de legalidad como expresión

democrática del Estado Social de Derecho.

- No puede haber actos exentos de control judicial; se proscribe la inexistencia de controles judiciales respecto de las actuaciones resultantes del ejercicio del poder público en materia expropiatoria.
- Los actos que declaran los motivos de utilidad pública o de interés social crean una situación jurídica particular y concreta; producen efectos jurídicos inmediatos y directos respecto del administrado.
- La revisión judicial de los motivos de utilidad pública o de interés social se puede hacer vía judicial a través del ejercicio de acción de nulidad y restablecimiento del derecho.
- La acción especial contencioso - administrativa también procede contra el acto administrativo que decide la expropiación con el fin de “obtener su nulidad y el restablecimiento del derecho lesionado, o para controvertir el precio indemnizatorio reconocido”, al tenor de lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley 388 de 1997

Se hace énfasis que la decisión guarda relación con la expropiación administrativa figura diferente a la expropiación judicial”.

41. Etapa previa de negociación. En virtud de lo establecido en las Leyes 9 de 1989 y 388 de 1997, antes de iniciar el proceso judicial declarativo especial de expropiación, las autoridades administrativas habilitadas para el efecto deben agotar una fase administrativa que consta de dos etapas, las cuales se describen a continuación.

42. Oferta de compra. El trámite inicia con un acto administrativo, denominado oficio, en el que la entidad facultada para el efecto realiza una oferta de compra al propietario del bien requerido. Aquel debe identificar de manera precisa el bien y el precio que será tenido como base para efectos de la negociación, el cual se establece a partir del valor comercial fijado por el Instituto Agustín Codazzi, quien haga sus veces, o por peritos privados. Esa decisión debe ser notificada al afectado a través de los mecanismos dispuestos por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Asimismo, corresponde inscribirlo en el folio de matrícula inmobiliaria del predio, tal y como lo dispone el artículo 13 de la Ley 9 de 1989, “para evitar que el dominio del bien sea traspasado a otras personas y,

por esta vía retrasar el proceso expropiatorio”. Lo expuesto, en la medida en que este trámite (a) saca el bien del comercio; e (b) impide que se otorguen licencias relacionadas con las atribuciones de uso, goce y disposición del predio. Sobre el control judicial de este acto administrativo, la Sentencia C-1074 de 2002 afirmó que “[c]ontra ese oficio no proceden los recursos propios de la vía gubernativa, ni acciones ante la jurisdicción contencioso administrativa”, tal y como lo dispone el artículo 61 de la Ley 388 de 1997.

43. Enajenación voluntaria. Una vez concluye la fase de oferta, los interesados cuentan con un término de 30 días hábiles para negociar directamente y llegar a un acuerdo formal de enajenación voluntaria. En esta etapa las partes pueden modificar el precio señalado en la oferta. En caso de que las partes lleguen a un acuerdo, este deberá consignarse en un contrato de compraventa o de promesa de compraventa. En esa etapa se debe pagar el precio acordado. Sin embargo, si queda un saldo por pagar, la entidad deberá otorgar una garantía bancaria incondicional.

44. Ahora bien, si el término referido acaece sin llegar a un acuerdo o las partes celebran un contrato de promesa de compraventa que no se perfecciona dentro de los dos meses siguientes a su celebración, la entidad correspondiente debe proferir una “resolución de expropiación”, para iniciar la etapa de expropiación propiamente dicha.

45. Contra esa decisión procede el recurso de reposición dentro de los 10 días siguientes a su notificación y las acciones. En caso de transcurrir un mes sin que la autoridad resuelva el recurso, se entenderá negado y la decisión quedará en firme. En estos supuestos también procede la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, la cual deberá presentarse dentro de los 4 meses siguientes a la notificación de la decisión, ante el Tribunal Administrativo competente, quien deberá decidir el asunto en única instancia dentro de los 8 meses siguientes a la presentación de la demanda. Si la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo define el asunto, en favor del demandante, antes que el juez civil, este último deberá abstenerse de dictar sentencia antes del término previsto en la norma y procederá la restitución del predio con la correspondiente indemnización de perjuicios. Por el contrario, si el juez civil ordena la expropiación antes de la definición del caso por el juez administrativo, y este último concede las pretensiones del propietario, entonces quedará en firma la decisión de los jueces civiles y se pagará la indemnización correspondiente.

46. Expropiación propiamente dicha. Esta fase corresponde al adelantamiento del proceso judicial regulado en el artículo 399 del Código General del Proceso, el cual está previsto en el Capítulo I del Título III de la norma que regula los procesos declarativos especiales. Aquel consta de las etapas que se describen a continuación.

47. Presentación de la demanda. La autoridad correspondiente deberá interponer una demanda de expropiación, dentro de los 3 meses siguientes a la fecha en la cual quede en firme la resolución previamente referida. Aquella estará dirigida en contra de: (a) los titulares de los derechos reales principales del bien; (b) las partes involucradas en litigios pendientes sobre la titularidad de esos derechos, en caso de existir; (c) los tenedores cuyos contratos consten por escritura pública inscrita y (d) los acreedores hipotecarios y prendarios inscritos en el certificado de registro. Con ella, la entidad deberá allegar copia de la resolución que decreta la expropiación vigente, un avalúo del bien, un certificado acerca de la propiedad y de los derechos reales constituidos por un periodo de 10 años, en caso de ser posible.

48. En caso de no presentarla dentro del término previsto, la resolución y las inscripciones realizadas en el folio de matrícula correspondiente perderán su fuerza ejecutoria de manera automática. Como consecuencia de ello, previa solicitud, el registrador deberá cancelar las inscripciones correspondientes si constata el hecho.

49. Entrega anticipada del bien. Una vez iniciado el proceso, podrá decretarse la entrega anticipada del bien, si la entidad lo requiere. Para el efecto, deberá consignar a órdenes del despacho judicial el valor establecido en el avalúo aportado. En la práctica de esa diligencia, el juez ordenará entregarle al propietario el dinero consignado, si demuestra que el predio estaba destinado de manera exclusiva a su vivienda. Lo expuesto, siempre y cuando la demandante no se oponga y el predio no tenga gravámenes hipotecarios, embargos, ni demandas registradas.

50. Traslado de la demanda. Se correrá traslado de la demanda al propietario del predio por un término de 3 días. Si transcurren 2 días sin poder notificar a los demandados, el juez los emplazará y fijará copia de la actuación en la puerta de acceso del inmueble a expropiar o del lugar en el que se encuentran los muebles.

51. En caso de estar en desacuerdo con el avalúo del predio, el propietario deberá allegar un dictamen pericial elaborado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) o por una lonja

de propiedad raíz. Este se trasladará a la demandante por un término de 3 días. De no hacerlo, la objeción será rechazada de plano. Con todo, el demandado no podrá proponer excepciones de ninguna clase. De oficio, el juez adoptará las medidas necesarias para subsanar los defectos formales de la demanda.

52. Audiencia. Vencidos los términos de traslado referidos previamente, el juez convocará a audiencia. En ella, interrogará a los peritos involucrados en los dictámenes y dictará sentencia, en la resolverá sobre la expropiación, ordenará cancelar los gravámenes, embargos e inscripciones y determinará el valor de la indemnización que corresponda.

53. Ejecutoria de la decisión. Dentro de los 20 días siguientes a la ejecutoria de la decisión, la entidad demandante deberá consignar el saldo de la indemnización que corresponda. De no hacerlo, el juez librará mandamiento ejecutivo. Una vez entregado el dinero, el despacho judicial dispondrá la entrega definitiva del bien, ordenará el registro de la sentencia y del acta de la diligencia para que funjan de título para el demandante.

54. Si hubo entrega anticipada del predio y el juez niega la expropiación, entonces ordenará adoptar las medidas para devolverle la posesión del predio al demandado. Por el contrario, si en la diligencia de entrega un tercero alega la posesión material del bien, este deberá promover un incidente para que se le reconozca su derecho, dentro de los 10 días siguientes a la terminación de la diligencia. Una vez evaluada la indemnización, se realizará el pago con la suma consignada a órdenes del despacho.

55. Con posterioridad al registro de la decisión y del acta, el juez entregará el valor de la indemnización, salvo en los casos en los que los predios tengan gravámenes. En esos casos, los dineros seguirán a disposición del despacho para que los acreedores puedan ejercer sus derechos en proceso separado.

56. Recursos. El numeral 13 del artículo 399 del Código General del Proceso, establece que “la sentencia que deniegue la expropiación es apelable en el efecto suspensivo; la que la decreta, en el devolutivo”.

57. El recuento previo permite concluir que fue el mismo Legislador quien le otorgó un alcance diferente a este proceso judicial en atención al desequilibrio implícito de las cargas que existe en los trámites de expropiación. En esa medida, no es posible modificar su

naturaleza a la de un proceso ejecutivo especial en atención a la necesidad de obtener decisiones prontas en materia expropiatoria. Por el contrario, a la hora de determinar el alcance del proceso declarativo especial de expropiación, resulta indispensable valorar las demás condiciones que rodean el proceso, entre ellas, la necesidad de evitar el ejercicio arbitrario del poder por parte del Estado. Se trata, entonces, de un proceso judicial que tiene por objeto declarar si hay lugar o no a expropiar un predio, más no ejecutar una decisión de la administración que, entre otras cosas, no tiene la posibilidad de ordenar la expropiación, como lo asegura la decisión mayoritaria.

58. En efecto, cuando la etapa de negociación previa se declara fallida, las entidades públicas que tienen facultades expropiatorias expiden una resolución en la que identifican el predio que requieren y su avalúo, con el fin de tasar la indemnización que corresponda con ocasión de la expropiación. Sin embargo, ese acto administrativo no tiene la virtualidad de disponer la expropiación. Esa actuación corresponde a una mera intención que se materializa en el proceso de expropiación. Ciertamente, es en esa actuación en la que el juez debe resolver si procede o no la declaratoria de expropiación con todos los elementos de juicio necesarios. De manera que, la línea argumentativa de la decisión de la mayoría en este caso dejó de lado las diferencias que existen entre la expropiación de carácter administrativo, la cual procede ante circunstancias excepcionalísimas, y el proceso judicial declarativo especial de expropiación que es la regla general en estos casos.

59. Ahora bien, si en gracia de discusión se admitiera que el proceso judicial declarativo especial de expropiación es equiparable a los procesos ejecutivos, es del caso señalar que en últimos la ley prevé la posibilidad de que los demandados se opongan a las pretensiones de la demanda. En concreto, los artículos 422 y 423 del Código General del Proceso establecen de forma precisa las excepciones que pueden proponerse en los procesos ejecutivos y la forma en la que deben ser tramitadas. Lo mismo ocurre con otros procesos judiciales que deben resolverse de forma ágil. En efecto, el artículo 421 del mismo código prevé que los demandados en esos procesos podrán oponerse a todas las pretensiones de la demanda en la contestación. La norma solo limita el derecho a la defensa respecto de algunas excepciones previstas de forma taxativa en la misma norma.

60. De manera que, incluso, bajo la equiparación inadecuada del proceso declarativo especial de expropiación con otros procesos como el ejecutivo, es evidente que la prohibición

contenida en la norma demandada es desproporcionada, porque impide el ejercicio de las garantías de audiencia, defensa, contradicción y en general el debido proceso de los demandados.

Las herramientas dispuestas en el ordenamiento jurídico para discutir algunos asuntos relacionados con la expropiación no protegen en debida forma las garantías de audiencia, defensa, contradicción y en general el debido proceso de los demandados

61. La decisión de la mayoría señaló que la norma no desconoce las garantías de defensa y contradicción, porque los demandados (i) pueden oponerse a la pretensión expropiatoria en fase administrativa; (ii) tienen la posibilidad de discutir el monto de la indemnización; y, (iii) cuentan con el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para discutir el acto administrativo que dispone la expropiación. Además, consideró que las facultades oficiosas del juez en el proceso también garantizan el derecho al debido proceso de los involucrados.

62. Sin embargo, no comparto la aproximación de la mayoría. Respecto de las actuaciones en sede administrativa, es importante precisar que no tienen la entidad suficiente para garantizar el derecho a la defensa de quienes son demandados en un proceso declarativo especial de expropiación. Aquellas constituyen un mecanismo para que la administración reconsidere sus decisiones y tenga oportunidad de corregirlas en caso tal que resulten contrarias a derecho, más no suplen el derecho de las personas de acceder a la administración de justicia para presentar sus pretensiones u oponerse a las que planteen en su contra ante un tercero imparcial e independiente que este facultado para pronunciarse de forma definitiva sobre el derecho en cuestión.

63. En cuanto a la posibilidad de oponerse al monto de la indemnización, considero que, a pesar de su relevancia en este tipo de procesos, no es el único asunto discutible. Tal y como lo expliqué con anterioridad, la pretensión de expropiación en si misma es debatible. Por tanto, las discusiones sobre la indemnización justa no suplen de manera satisfactoria el derecho de defensa, de contradicción y de audiencia de los demandados.

64. Por otra parte, la posibilidad de acudir al proceso de nulidad y restablecimiento del derecho advierto que la viabilidad de un trámite judicial adicional no es suficiente para demostrar que los demandados en este tipo de procesos cuenten con un mecanismo de

defensa idóneo dentro del trámite judicial que genera la controversia. Además, la posibilidad de acudir a este medio jurisdiccional de control no está prevista de forma clara en la legislación. Tan es así que solo a partir de la Sentencia de Unificación del 11 de diciembre de 2015, proferida por el Consejo de Estado, se les permitió a los demandados acudir a ese trámite judicial para cuestionar las pretensiones de las entidades públicas. De manera que, la procedencia de este mecanismo adicional no está previsto de forma clara en la ley, motivo por cual no se puede considerar como un mecanismo supletorio de las garantías de audiencia, defensa y contradicción que deben garantizarse en el proceso declarativo especial de expropiación.

65. Finalmente, las facultades oficiosas del juez no hacen parte del derecho de defensa y contradicción de las partes. Su ejercicio depende de la voluntad de la autoridad judicial que conoce del proceso y, en esa medida, no pueden considerarse como parte del derecho de acción de los demandados. En suma, los mecanismos que la decisión mayoritaria identifica como garantes de los derechos de los afectados por trámites de expropiación judicial no son idóneos para garantizar los derechos fundamentales al debido proceso y de acceso a la administración de justicia de las personas afectadas por este tipo de trámites.

El control de constitucionalidad de la norma, a través del juicio intermedio de constitucionalidad, necesariamente conllevaba a la declaratoria de inexequibilidad de la norma

66. Por último, considero que la decisión mayoritaria debió aplicar un juicio de proporcionalidad en su intensidad intermedia para evaluar la constitucionalidad de la norma cuestionada. Para justificar esta postura, explicaré (i) el amplio margen de configuración normativa del Legislador en materia de expropiación; (ii) los límites a de la función mencionada; con énfasis en (iii) la eficacia de las garantías que conforman el debido proceso y el acceso a la administración de justicia como restricción a la configuración normativa del asunto; y, (iv) precisaré el rol de las excepciones previas y de mérito en la salvaguardia de los derechos a la defensa y contradicción. A partir de ello, (v) concluiré que la norma acusada debió declararse inexecutable, en aplicación del juicio intermedio de proporcionalidad referido.

i. (i) El Legislador cuenta con un amplio margen de configuración normativa en lo relativo a la expropiación

67. En virtud del artículo 58 de la Constitución, el Legislador participa, directamente, en la operación de derecho público que implica la expropiación, a través de la definición: (a) de los motivos de utilidad pública o de interés social que habilitarían a las entidades públicas a adquirir un bien privado a través de la expropiación; (b) de los eventos en los cuales procederá la expropiación por vía administrativa; y (c) de la forma en la que debe garantizarse el derecho a la indemnización.

68. Al respecto, la Sentencia C-216 de 1996 aclaró que “cuando [la norma] se refiere al legislador y no específicamente al Congreso, permite que los motivos de utilidad pública o de interés social sean definidos excepcionalmente por el Ejecutivo, investido, desde luego, de las precisas facultades extraordinarias contempladas en su artículo 150, numeral 10º (76, numeral 12, de la Carta Política anterior, a cuyo amparo se expidieron las normas atacadas), vale decir, en su calidad de legislador extraordinario”. Por su parte, la Sentencia C-750 de 2015 precisó que “[e]l legislador tiene una amplia libertad de configuración en materia expropiatoria. No obstante, esa competencia no puede vaciar el marco de acción que tiene el juez y la administración para fijar una indemnización que atienda las circunstancias de cada caso, así como los intereses en tensión. La ley no puede estandarizar a todos los eventos unos topes o cómputo de indemnización, porque en ocasiones puede que las reglas estáticas sean una barrera e impedimento para que las autoridades cancelen una indemnización justa”.

69. Esas no son las únicas facultades que tiene el Legislador en la materia. También le corresponde definir los procedimientos judiciales y administrativos que deben agotar las autoridades públicas para declarar la expropiación de un bien privado. Aunque el mandato constitucional aludido no se refiere explícitamente al deber señalado, lo cierto es que reconoce que esa potestad solo puede ejercerse con posterioridad al agotamiento de un trámite administrativo o judicial que respete las garantías propias del debido proceso. De manera que, una interpretación sistemática de la norma aludida con lo previsto en la cláusula general de competencia consagrada en los numerales 1 y 2 del artículo 150 de la Constitución, permite concluir que le corresponde al Congreso de la República determinar los procedimientos administrativos y judiciales que deben agotarse en materia expropiatoria.

70. Sobre este asunto, la Sentencia C-035 de 2016 aseguró que el legislativo puede establecer límites del derecho a la propiedad, al facultar a la administración para adelantar

procesos de expropiación. Sin embargo, la Constitución consagra varias garantías en favor de los sujetos pasivos de la acción. Entre ellas que el legislador: (a) defina de manera previa los motivos de utilidad pública y de interés social que habilitarían al Gobierno para iniciar este tipo de procesos, (b) establezca la competencia de las entidades públicas para adelantar esos trámites; y (c) regule todo lo relativo al proceso de expropiación. Respecto de esta garantía, la providencia mencionada destacó que “la participación de la rama legislativa dentro de la expropiación es de especial importancia en nuestro sistema constitucional, ya que garantiza el principio de legalidad del procedimiento. Con ello impide el ejercicio arbitrario de la facultad de expropiación por parte del gobierno en sus diferentes niveles. Esta garantía del principio de legalidad limita el margen de acción del gobierno, y con ello ampara, desde el punto de vista subjetivo, el derecho fundamental al debido proceso de los administrados”.

72. Sobre el ejercicio de la competencia referida, la Corte ha advertido que aquella involucra “la configuración de todos los elementos de cada una de las actuaciones que se adelantan en la jurisdicción”. En concreto, ha precisado que le corresponde al Congreso de la República determinar: (a) el procedimiento a seguir, (b) la naturaleza de las actuaciones judiciales, (c) las etapas procesales y sus términos, (d) las instancias que procedan, (e) las formalidades que se deben cumplir, (f) el régimen de competencias, (g) el sistema de publicidad de las actuaciones, (h) la forma de vinculación al proceso, (i) los medios de prueba, (j) los recursos para controvertir las decisiones y, en general, (k) los deberes, obligaciones y cargas procesales de las partes. Esto último lo faculta, incluso, para prescindir de etapas o recursos.

73. Asimismo, esta Corporación ha señalado que “el margen de configuración legislativa en materia de diseño de los procedimientos judiciales es amplio “en tanto la Carta Política no prevé un modelo particular sobre la materia, de modo que corresponde al Congreso, legitimado en el principio democrático representativo, regular esa materia a partir de los criterios que considere más convenientes”. En otras palabras, “todo cuanto concierne a los procedimientos judiciales, a menos que lo haya establecido directamente la Constitución, corresponde al legislador (...)””.

74. En suma, la jurisprudencia ha indicado que el legislador cuenta con un amplio margen de configuración normativa en lo relativo a la expropiación. En ejercicio de esa función, le corresponde establecer los motivos de utilidad pública o de interés social que habilitarían a

las entidades públicas a adquirir un bien privado a través de la expropiación; los eventos en los cuales procederá la expropiación por vía administrativa; la forma en la que debe garantizarse el derecho a la indemnización; y, los procedimientos judiciales y administrativos que deban adelantarse para expropiar un bien privado. Al diseñar esos trámites judiciales o administrativos, en principio, debe definir (a) el procedimiento a seguir, (b) la naturaleza de las actuaciones judiciales, (c) las etapas procesales y sus términos, (d) las instancias que procedan, (e) las formalidades que se deben cumplir, (f) el régimen de competencias, (g) el sistema de publicidad de las actuaciones, (h) la forma de vinculación al proceso, (i) los medios de prueba, (j) los recursos para controvertir las decisiones y, en general, (k) los deberes, obligaciones y cargas procesales de las partes. Esto último lo faculta, incluso, para prescindir de etapas o recursos.

(l) Los límites a la amplia libertad de configuración normativa que tiene el Legislador para diseñar los procedimientos para la expropiación

75. A pesar de la amplia libertad que tiene el Legislador para diseñar los procedimientos judiciales y administrativos en general y, específicamente, en los que respectan a la expropiación, la jurisprudencia ha señalado de forma enfática que esa función no es ilimitada. La Corte ha determinado que en “toda atribución de competencia en el Estado Democrático, existen límites sustantivos que contienen y dan forma al poder congresional de fijar esos procedimientos”, los cuales “corresponden a la compatibilidad de las normas procesales con la Constitución”. Al respecto, ha agrupado estos límites en cuatro categorías que son aplicables a todos los procedimientos judiciales en general y se describen a continuación.

76. Las previsiones constitucionales: Este grupo de restricciones corresponden a las cláusulas constitucionales que definen de forma directa y explícita procedimientos o reglas procesales. Tal es el caso de la previsión constitucional de los procesos judiciales de tutela (artículo 86 Superior), extinción del derecho de dominio (artículo 34 Superior), y de las disposiciones que permiten impugnar los fallos de primera instancia en sede de tutela (artículo 86 Superior), o de las sentencias penales condenatorias (artículo 29 Superior).

77. En materia expropiatoria, el artículo 58 de la Constitución prevé de manera explícita que el Legislador debe diseñar un trámite judicial de expropiación y otro, excepcional, de índole

administrativa. Además, prevé que aquel debe ligarse a la configuración de los motivos de utilidad pública o de interés social; así como, consagrar mecanismos idóneos para que las personas puedan acceder a una indemnización previa. De manera que, estos mandatos constituyen un límite cierto y preciso al ejercicio de la función de regulación atribuida al Congreso en la materia.

78. El cumplimiento de los fines esenciales del Estado y, particularmente, de la administración de justicia. A partir de la idea de que los procedimientos judiciales son un instrumento idóneo para materializar el derecho sustancial, más no un fin en sí mismo, la jurisprudencia ha advertido que uno de los límites a la función regulatoria de los procedimientos tiene que ver con garantizar que las formas procesales otorguen eficacia a los principios que rigen la administración de justicia, previstos en el artículo 228 de la Constitución. En consecuencia, la Corte ha señalado que serán inadmisibles las “formas de procedimiento judicial que nieguen la función pública del poder judicial, en especial la imparcialidad y autonomía del juez, impidan la vigencia del principio de publicidad, privilegien otros parámetros normativos distintos al derecho sustancial, impongan procedimientos que impiden el logro de una justicia oportuna, o hagan nugatorio el funcionamiento desconcentrado y autónomo de la función jurisdiccional (Art. 228 C.P.)”.

79. La observancia de los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Sobre estas restricciones, la jurisprudencia ha señalado que están relacionadas con la aplicación de los preceptos mencionados a todas las actuaciones públicas o de los particulares. En ese sentido, ha precisado que aquellos “se derivan de la previsión del Estado Social de Derecho, la protección de los derechos y libertades de las personas como mandatos principales de las autoridades públicas, el respeto de la dignidad humana como fundamento del Estado, el carácter inalienable de los derechos de la persona, la responsabilidad de los servidores públicos por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones, y el requisito de proporcionalidad de las medidas adoptadas durante los estados de excepción”. En esa medida, implican que los procedimientos deben dirigirse a cumplir propósitos constitucionalmente admisibles y ser idóneos para alcanzar ese fin. Además, “no deben interferir con el núcleo esencial de derechos, principios o valores superiores”.

80. La eficacia de las garantías que conforman el debido proceso y el acceso a la administración de justicia. Según la jurisprudencia, este límite está relacionado con la

vigencia de los derechos fundamentales relacionados con los trámites judiciales. Al respecto, la Sentencia C-124 de 2011 afirmó que, en la medida en que:

“el procedimiento judicial encuentra su justificación constitucional en la obtención de decisiones justas que resuelvan los conflictos de la sociedad, el mismo debe garantizar que las garantías que la Carta confiere a las partes no sean menoscabadas. Específicamente, el proceso judicial debe permitir el logro efectivo de los distintos componentes del derecho al debido proceso, como son los principios de legalidad, contradicción y defensa, de favorabilidad en los casos que resulte aplicable, de presunción de inocencia para los trámites propios del derecho sancionador, etc. Estas garantías se suman a otras, vinculadas a distintos derechos fundamentales, como son la igualdad de trato ante autoridades judiciales, la vigencia de la intimidad y la honra, la autonomía personal y la dignidad humana, entre muchas otras”.

81. En conclusión, al diseñar los trámites judiciales y administrativos de expropiación, el legislador (a) debe observar los mandatos previstos en el artículo 58 de la Carta. Asimismo, (b) le corresponde garantizar la eficacia de los principios de la administración de justicia. En esa medida, debe evitar procedimientos judiciales que afecten la publicidad, privilegien la forma sobre el derecho sustantivo, dilaten injustificadamente la resolución de las controversias, desconozcan los principios de imparcialidad y autonomía judicial, o impidan el funcionamiento desconcentrado de la función jurisdiccional. De igual forma, el Congreso de la República (c) tiene que aplicar los principios de razonabilidad y proporcionalidad en el diseño de los trámites; y, (d) establecer mecanismos para materializar las garantías que conforman el debido proceso y el acceso a la administración de justicia.

82. La jurisprudencia ha indicado que el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, consagrado en el artículo 229 de la Constitución, corresponde a la garantía que tienen las personas de poner en marcha el aparato judicial para resolver sus controversias. Al respecto, la Sentencia C-543 de 2011 indicó que la Constitución de 1991 adoptó un concepto material del acceso a la administración de justicia, en virtud del cual, no solo debe garantizarse la posibilidad de acudir a las autoridades judiciales para que se reciban y tramiten sus demandas, escritos y alegatos, sino el derecho de obtener una respuesta pronta y oportuna por parte de la administración de justicia.

83. Por su parte, la Sentencia C-410 de 2015 explicó que esa garantía fundamental “deriva en la posibilidad de acudir a las autoridades judiciales para buscar la preservación del orden jurídico y la protección o restablecimiento de sus derechos, con base en los procedimientos establecidos, y atendiendo a las garantías fundamentales del ordenamiento. Su protección implica la salvaguarda real y efectiva del acceso a las autoridades, para evitar escenarios de indefensión de los particulares o la imposibilidad de resolver las controversias que surjan entre ellos”. Asimismo, precisó que su alcance debe entenderse en un sentido material. Es decir, como un derecho que involucra la posibilidad real de obtener justicia, a través de las decisiones que adopten las autoridades competentes, para resolver la controversia sometida a su consideración de manera oportuna y con el respeto correspondiente al debido proceso.

84. En esa misma línea, la Sentencia C-284 de 2021 aseguró que el acceso a la administración de justicia tiene un carácter instrumental, en la medida en que su ejercicio permite materializar y proteger otros derechos fundamentales. Asimismo, expuso que ese derecho fundamental le impone al legislador el deber de definir procedimientos que viabilicen “el funcionamiento adecuado de las vías institucionales para la resolución de los conflictos que surgen de la vida en sociedad, con el propósito de que los ciudadanos puedan gozar de la efectividad de sus derechos fundamentales y se garantice la convivencia pacífica entre los asociados”. Por tanto, consideró que, además de exigir la previsión y acceso a un mecanismo judicial, ese precepto constitucional “involucra la efectividad de los procedimientos para la protección de los derechos e intereses de los asociados”.

85. En atención a lo expuesto, la jurisprudencia ha precisado que ese derecho fundamental comprende, entre otras, el deber de garantizar: (a) el acceso a un recurso judicial efectivo, es decir, a procedimientos idóneos y efectivos para la determinación legal de derechos y obligaciones, así como para la solución de las controversias; (b) la celeridad procesal, en el sentido de obtener decisiones prontas y sin dilaciones injustificadas; (c) el derecho a que la controversia sea resuelta por un juez o tribunal imparcial competente para resolver el conflicto; (d) la posibilidad de utilizar los instrumentos procesales para plantear pretensiones ante la jurisdicción; (e) el respeto pleno del debido proceso; (vi) la previsión de medidas que faciliten el acceso de las personas de escasos recursos económicos al sistema judicial; (f) la oferta de justicia en todo el territorio nacional; y, (g) el derecho a obtener una providencia judicial que resuelva las pretensiones de conformidad con las normas vigentes y pueda cumplirse de manera efectiva.

86. A mi juicio, lo expuesto no impide que el legislador establezca límites al ejercicio del derecho de acceso a la administración de justicia. Tal y como lo advirtió la Sentencia C-652 de 1997, esa garantía iusfundamental no puede entenderse como una posibilidad abierta e ilimitada de los ciudadanos de acceder al aparato de justicia sin condición alguna. Por el contrario, en los términos de la Sentencia C-1195 de 2001, su ejercicio puede restringirse a través de la previsión de requisitos de procedibilidad, límites temporales, oportunidades procesales, entre otros medios, siempre y cuando estén dirigidos a garantizar el derecho sustancial y resulten razonables.

87. En cuanto al debido proceso, la jurisprudencia ha identificado que esa garantía corresponde a una cláusula compleja prevista en los artículos 29 de la Constitución y 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Aquella contempla una serie de garantías que deben observarse en todos los procesos judiciales y administrativos, entre ellas, los derechos de las personas a ser oídas, a obtener justicia en un plazo razonable, a contar con un juez imparcial y competente que resuelva la controversia, a defenderse de las acusaciones que se presenten en su contra y a contradecir las pretensiones de su contraparte.

88. Sobre estas últimas, las Sentencias C-029 y C-284 de 2021 destacaron que aquellas garantizan que “el acceso a la justicia no sea formal o nominal, sino que las personas cuenten con posibilidades reales de exigir y obtener la protección de sus derechos e intereses en los mecanismos administrativos y judiciales”. Según la jurisprudencia, aquellas viabilizan la participación de los ciudadanos involucrados como parte activa o pasiva de los distintos procesos judiciales. En esa medida, es una manifestación del principio de dignidad humana y un presupuesto para que se materialice el valor superior de la justicia. Por ese motivo, en “la definición de los mecanismos judiciales resulta imperativo asegurar los derechos de contradicción y defensa como elementos medulares del debido proceso”.

89. Asimismo, aseguraron que existe una relación intrínseca entre ambas garantías. Sin embargo, las providencias mencionadas destacaron que esos preceptos tienen componentes diferenciados. Ciertamente, las providencias referidas advirtieron que, de un lado, el derecho de defensa involucra la posibilidad de utilizar los medios legítimos e idóneos que establece el ordenamiento para ser oído en un proceso y obtener una decisión favorable a sus intereses. Aquel comprende “(i) la efectiva vinculación al trámite; (ii) la asistencia de un abogado

cuando sea necesario; (iii) el derecho a ser oído en el proceso; (iv) la posibilidad de aportar medios probatorios; (v) el derecho a impugnar la sentencia condenatoria; (vi) el diseño de trámites y la fijación de plazos razonables; y, (vii) el otorgamiento del tiempo y los medios adecuados para la preparación de la defensa”. Y, del otro, el derecho de contradicción tiene que ver con la confrontación de los elementos sustantivos y procesales que afectan los derechos e intereses del proceso respectivo, a pesar de que en términos amplios está dirigido a proteger los intereses de una de las partes en el procedimiento. Bajo esta perspectiva, la jurisprudencia de la Corte precisó que ese precepto contempla “(i) el derecho de contradecir o debatir las pretensiones, que incluye la formulación de excepciones formales y sustanciales <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/C-284-21.htm> –_ftn98; (ii) la posibilidad de oponer pruebas a las que se presentaron en su contra; (iii) participar efectivamente en la producción de la prueba solicitada por la contraparte, (iv) exponer los argumentos en torno a los medios de prueba; y (v) presentar recursos en contra de las decisiones desfavorables”.

90. Ahora bien, en los términos expuestos, los derechos de acceso a la administración de justicia y al debido proceso tienen una relación intrínseca, al punto que comprenden garantías que se entrelazan entre sí. Al respecto, la Sentencia C-410 de 2015 aseguró que el debido proceso protege los derechos subjetivos de los ciudadanos en los procedimientos que adelantan ante las autoridades; mientras que, el acceso a la administración de justicia constituye un pilar fundamental de la sociedad democrática, en la medida en que es el instrumento que le permite a las personas defenderse de las intromisiones indebidas de terceros o del Estado. En consecuencia, “el sistema judicial se articula como una serie de herramientas para la defensa de los derechos del ciudadano y sus intereses a través de las formas procesales”.

91. En esa misma providencia, la Corte resaltó que “[a] la luz de ese orden de valores que irradian a los procedimientos en el Estado de Derecho, surge estándares para las formas procesales, en particular los recursos judiciales. En concordancia con ello, los sistemas regionales de protección de derechos humanos han establecido dos criterios específicos con los que deben cumplir los recursos para que haya una garantía verdadera del acceso a la justicia”. El primero de ellos consiste en que el proceso judicial debe ser un instrumento útil para materializar el acceso a la justicia y la eficacia del debido proceso. Al respecto, destacó que, en los casos en que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado la

responsabilidad internacional del Estado colombiano por violaciones a los derechos humanos, ha analizado si los trámites judiciales dispuestos por el ordenamiento jurídico cumplen de manera conjunta con las garantías previstas en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos humanos. Y, el segundo tiene que ver con la importancia de verificar la eficacia de esos recursos en el caso a caso. Lo expuesto, porque, si bien los procesos judiciales pueden cumplir con las garantías exigidas de manera global, es probable que en determinado caso no resulten idóneos para materializar los derechos de la persona afectada. Para justificar su punto, la sentencia aludió a las sentencias proferidas por esa Corporación en los casos Masacre de Pueblo Bello, Masacre de la Rochela, Masacre de Mapiripán, Escué Zapata, Valle Jaramillo, Manuel Cepeda Vargas y Vélez Restrepo contra Colombia.

92. Con fundamento en la correlación señalada, las Sentencias C-410 de 2015, C-029 y C-284 de 2021 advirtieron que, para evaluar si una medida procesal afecta la eficacia de los derechos de acceso a la administración de justicia y de debido proceso, puntualmente, en sus garantías de contradicción y defensa, es necesario atender a las siguientes reglas jurisprudenciales:

* El Legislador cuenta con amplio margen de configuración normativa para diseñar los diferentes procesos judiciales y administrativos. Ello significa que las normas proferidas en ejercicio de esa función gozan de presunción de constitucionalidad. Por tanto, su escrutinio debe realizarse a través de un juicio de proporcionalidad que evalúe el impacto de la disposición acusada en las garantías constitucionales advertidas. En principio, la intensidad del “test” debe ser débil, en atención a la presunción referida. Sin embargo, tal y como lo advirtió la Sentencia C-213 de 2017, “el rigor del escrutinio puede incrementarse en atención a las múltiples dimensiones de los derechos fundamentales que involucra el ejercicio de esa competencia”.

□ Los procesos judiciales deben garantizar que las controversias sean resueltas de fondo, de manera definitiva y dentro de un término razonable, sin dilaciones injustificadas, por el juez legalmente competente para el efecto, quien debe ser funcionalmente independiente, imparcial y estar sometido al imperio de la ley.

□ Al diseñar los trámites judiciales, el Congreso de la República debe establecer mecanismos procesales que materialicen el derecho a la defensa. Entre otros asuntos, debe prever que

las partes del proceso cuenten con “la facultad de pedir y allegar pruebas y controvertir las que se alleguen en su contra, formular peticiones y alegaciones e impugnar las decisiones que se adopten. El ejercicio de este derecho tiene como presupuesto indispensable la publicidad del proceso, mediante las citaciones para obtener comparecencia, los traslados de actos procesales de las partes o de los auxiliares de la justicia, y las notificaciones, comunicaciones y publicaciones de las decisiones adoptadas”.

□ Los derechos de acceso a la administración de justicia, contradicción y defensa deben ser garantizados en todos los mecanismos judiciales. Con todo, en los términos señalados por la Sentencia C-820 de 2011, ello no implica que exista una sola forma de materializar estas prerrogativas. Por el contrario, estos mandatos pueden materializarse de diferentes maneras, en atención al diseño procesal establecido.

□ El legislador puede establecer cargas procesales para el ejercicio del derecho de contradicción. Ello no implica prima facie una afectación de las garantías del debido proceso. En todo caso, “su definición debe guardar una conexidad razonable con el fin del proceso y no puede eliminar, por completo, la posibilidad de que el demandado se defienda efectivamente en el trámite mediante excepciones que tengan un impacto directo en los presupuestos del proceso”. Con fundamento en esta regla jurisprudencial, la Sentencia C-886 de 2004 declaró la inexequibilidad de una norma que le exigía a las personas demandadas en procesos de restitución de inmueble arrendado demostrar que habían pagado algunos rubros, entre ellos, los servicios públicos dentro de los 30 días siguientes a la exigibilidad del pago, para ser oídos en el proceso. Para la Corte, ese requisito tenía la potencialidad de eliminar la posibilidad de que los arrendatarios ejercieran su derecho a la defensa.

□ Las normas que disponen mecanismos procesales que eliminan la posibilidad de ejercer la defensa o que inciden de manera grave en su ejercicio son contrarias al artículo 29 de la Constitución. Además, como lo señaló la Sentencia C-383 de 2000, desconocen los principios de igualdad, justicia y protección de los bienes y derechos de todos los asociados.

□ En algunas ocasiones, el derecho a la defensa puede entrar en tensión con la garantía de celeridad en la administración de justicia. Esto ocurre cuando el Legislador limita las oportunidades o reduce los términos procesales para presentar pruebas o controvertir argumentos, con el fin de garantizar decisiones judiciales prontas. Según las Sentencias

C-543 de 2011 y C-648 de 2001, para solucionar esta pugna, la Corte debía determinar si la restricción del derecho a la defensa es proporcionada. Para el efecto, debe adelantar un juicio de proporcionalidad, en el que no solo verifique si la norma logre una finalidad legítima. También, debe evaluar “si la limitación era necesaria y útil para alcanzar tal finalidad. Además, para que dicha restricción sea constitucional, se requiere que sea ponderada o proporcional en sentido estricto. Este paso del juicio de proporcionalidad se endereza a evaluar si, desde una perspectiva constitucional, la restricción de los derechos afectados es equivalente a los beneficios que la disposición genera. Si el daño que se produce sobre el patrimonio jurídico de los ciudadanos es superior al beneficio constitucional que la norma está en capacidad de lograr, entonces es desproporcionada y, en consecuencia, debe ser declarada inconstitucional”.

93. A partir de lo expuesto, considero que los derechos de acceso a la administración de justicia y de debido proceso constituyen un límite importante al amplio margen de configuración del Legislador en el diseño de los procedimientos en general y, en especial, de aquellos que deben establecerse en materia expropiatoria. Estos preceptos constitucionales tienen una relación intrínseca que exige una valoración conjunta de ambos mandatos, en tanto las garantías que los componen se entrelazan. Su observancia exige que los procesos que establezca el Congreso de la República permitan a los ciudadanos un acceso real y efectivo a la administración de justicia, para que su causa sea resuelta con las formas propias de cada juicio, las cuales deben ofrecer a las partes las garantías mínimas para que planteen sus pretensiones y ejerzan su defensa. Con todo, las normas proferidas por el legislativo en estos asuntos gozan de presunción de constitucionalidad. En esa medida, el escrutinio de constitucionalidad debe realizarse a través de un juicio de proporcionalidad, cuya intensidad dependerá de la naturaleza de los múltiples derechos involucrados en el trámite regulado. Con fundamento en lo expuesto, precisaré la relación de la figura procesal de las excepciones previas y de mérito y con las garantías de defensa y contradicción.

() Las excepciones previas y de mérito y su relación con el derecho de defensa y contradicción

94. Ahora bien, las excepciones son instrumentos procesales que otorga el ordenamiento jurídico a las personas demandadas en los diferentes procesos judiciales para que puedan ejercer su derecho de contradicción y defensa. A través de ellas, la parte pasiva del proceso

puede (a) atacar las pretensiones de la demanda; (b) enderezar el litigio para evitar posibles nulidades; o (c) solicitar la terminación de los procesos que no cuentan con las formalidades exigidas para ser adelantado.

95. La jurisprudencia ha identificado tres tipos de excepciones, a saber. Las previas son aquellas que están relacionadas con el procedimiento, tienen por propósito sanear el proceso y se resuelven en las primeras etapas del proceso. En materia civil, este tipo de excepciones están consagradas de forma taxativa en el artículo 100 del Código General del Proceso. Por su parte, las mixtas pretenden cuestionar asuntos sustanciales del trámite, pero la autoridad judicial se pronuncia sobre ellas en la audiencia inicial, para garantizar la economía procesal. Con todo, este mecanismo procesal no está contemplado para todos los procedimientos. En el ámbito civil, inicialmente, estaban contempladas en el artículo 97 del Código de Procedimiento Civil. Sin embargo, el Legislador no las reprodujo en el Código General del Proceso. Finalmente, las de mérito o fondo están dirigidas a desvirtuar las pretensiones propuestas por el demandante, es decir, constituyen un verdadero ataque al fondo de la demanda. En los términos de la jurisprudencia, aquellas:

“constituyen un verdadero contraderecho del demandado, preexistente al proceso y que excluye los efectos jurídicos perseguidos por la demanda; quien propone una excepción al ser demandado, en realidad lo que hace es alegar hechos nuevos, distintos a los expuestos en el libelo introductorio e impeditivos o extintivos del derecho pretendido por el actor. [... Además,] están constituidas por hechos que i) desvirtúan las pretensiones, al ser demostrativos de la inexistencia del derecho alegado por el demandante, bien sea porque el mismo nunca surgió a su favor o porque habiendo existido, se extinguió; o ii) sin demostrativos de que la reclamación del derecho resulta inoportuna, por estar sujeta a un plazo o condición que no se haya cumplido”.

96. Lo expuesto, permite concluir que las excepciones tienen una relación estrecha con el derecho de contradicción y de defensa de las personas que son demandadas en los diferentes procesos judiciales. Sin embargo, ello no significa que todos los procesos judiciales deban contemplar este instrumento procesal de forma abierta e ilimitada. Tal y como lo advertí previamente, las garantías de contradicción y defensa no son absolutas, sino que pueden ser restringidas. Como consecuencia de ello, el Legislador puede limitar la presentación de excepciones en los diferentes procesos judiciales, siempre que no afecte el

núcleo esencial de las garantías mencionadas y atienda a los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Esta tensión ha sido analizada en sede de control abstracto de constitucionalidad en varias ocasiones, tal y como se expone a continuación.

97. De manera previa a la Constitución de 1991, en Sentencia del 27 de junio de 1978, la Corte Suprema de Justicia analizó la constitucionalidad de los artículos 453, 454 y 457 del Código de Procedimiento Civil, los cuales regulaban el proceso de expropiación judicial por motivos de utilidad pública, a la luz de la reforma constitucional de 1936 en materia del derecho a la propiedad. Una de las censuras planteadas por el demandante consistía en señalar que el artículo 453 referido era contrario a los derechos de igualdad y de debido proceso, porque, al impedir la presentación de excepciones en los procesos judiciales de expropiación, sometía a los demandados a un procedimiento que elimina el derecho de defensa. A su juicio, esa situación, a su vez, colocaba a la persona en una situación de desventaja respecto de las demás personas.

98. En esa oportunidad, la Sala Plena de esa Corporación advirtió que la disposición acusada obligaba al juez a emitir un pronunciamiento de oficio sobre las circunstancias que darían lugar a presentar excepciones previas. Además, precisó que, en caso de encontrar configurado alguno de los eventos señalados, la autoridad judicial debía abstenerse de decretar la expropiación. De manera que, a su juicio, la norma otorgaba mecanismos suficientes para garantizar el ejercicio del derecho al debido proceso, la igualdad y el derecho de propiedad del sujeto pasivo de la expropiación. En sus propios términos, “la actuación oficiosa y obligatoria que la ley impone al juez suple cabalmente la defensa del interés privado a la vez que permite hacer efectivo el interés social o la razón de utilidad pública que justifica la expropiación y que debe prevalecer, en los términos del artículo 30 de la Constitución”.

99. En esa misma línea, aseguró que el fin último del proceso era evitar el desconocimiento del derecho de propiedad del demandado, el cual queda igualmente materializado con la tutela eficaz del juez, dispuesta por la norma. Además, como fundamento para considerar que la norma acusada no era contraria a la Constitución, afirmó que:

“las excepciones no son el único medio de defensa de que disponen los particulares para la protección de sus derechos y que, en el presente caso, esa garantía está constituida

precisamente por el juicio de expropiación, dentro del cual hay amplia y equitativa controversia entre la administración y la persona afectada por la expropiación. En dicho proceso se determina, y ese es uno de sus objetivos, el monto de la indemnización que debe pagarse y en ese aspecto no hay restricción alguna del derecho de defensa, ni el Estado tiene una situación de parte privilegiada, pues la ley lo coloca en igualdad de situación que al expropiado. Y el pago de tal indemnización no es otra cosa que la garantía del derecho afectado, porque es la compensación legal del perjuicio sufrido”.

100. Posteriormente, en Sentencia C-1335 de 2000, la Corte Constitucional estudió la constitucionalidad de una disposición que establecía un término para que los demandados en procesos ejecutivos con título hipotecario o prendario propusieran excepciones previas y de mérito. En esa ocasión, la Sala Plena advirtió que, en atención a la naturaleza del proceso, la determinación de un lapso para presentar excepciones previas y de mérito no vulnera el debido proceso, sino que lo desarrolla. Lo anterior, porque establece un término razonable para que se ejerzan las garantías de defensa y contradicción por parte de los demandados.

101. En ese mismo sentido, las Sentencias C-641 de 2002 y C-393 de 2003 advirtieron que, en virtud del artículo 29 Superior, los procesos judiciales deben proteger varias garantías mínimas. Entre ellas, “el derecho de contradecir o debatir las pretensiones o excepciones propuestas”. Al respecto señalaron que el mandato constitucional referido exige, de un lado, garantizar la intervención plena y eficaz de los sujetos procesales. Y, del otro, protegerlo de las posibles conductas abusivas en que puedan incurrir las autoridades involucradas en el asunto y las encargadas de definir la situación jurídica sometida a su consideración.

102. Por su parte, la Sentencia C-886 de 2004 se pronunció sobre una norma que exigía que los sujetos demandados en procesos judiciales de restitución de bien inmueble arrendado haber cancelado algunas de las expensas previstas en el contrato, entre ellas, los servicios públicos, dentro de los 30 días siguientes a la exigibilidad del pago, para poder ejercer su derecho de defensa. Al analizar el impacto de la norma, la Corte advirtió que la disposición podía generar como efecto la anulación del derecho a la defensa de los accionados. En consecuencia, el Legislador había previsto una carga procesal desproporcionada que contradecía la Constitución. Por tanto, declaró la inexequibilidad del contenido normativo acusado.

103. En Sentencia C-1193 de 2005, la Sala Plena analizó la constitucionalidad de una disposición que, en los procesos ejecutivos, solo permitía proponer excepciones previas, a través del recurso de reposición presentado en contra de la providencia judicial que libraba mandamiento de pago. Para la demandante, la disposición desconocía el derecho de defensa, porque impedía eliminar los errores judiciales que podría cometer la autoridad judicial de primera instancia, a través del trámite de apelación. Sin embargo, la Corte advirtió que el Legislador está facultado para definir los recursos que proceden en contra de una determinación, la forma de ejercerlos y la oportunidad procesal en la que deben presentarse. De manera que, la norma corresponde a una decisión de política legislativa que pretende descongestionar la justicia. Además, señaló que la disposición no afectaba el derecho a la defensa, porque el efecto de la norma no era dejar de tramitar la oposición del demandante, sino “que ellas no serán tramitadas como un incidente de previo y especial pronunciamiento, en el que, además, la providencia que lo resolvía era susceptible de impugnación con el recurso de apelación. De esta suerte, si los hechos constitutivos de excepciones previas de todas maneras pueden ser alegados, resulta evidente que no le asiste la razón a la actora sobre la supuesta violación del derecho de defensa como sucedería si se le impidiera por completo su alegación”. Esta perspectiva fue reiterada en la Sentencia C-032 de 2006, la cual, además, precisó que ese tipo de decisiones por parte del legislativo están amparadas por el mandato de celeridad en la administración de justicia.

104. Por último, en Sentencia C-726 de 2011, la Corte tuvo oportunidad de analizar si la regulación del proceso monitorio, establecida en los artículos 419 y siguientes del Código General del Proceso, afectaba los derechos de igualdad y debido proceso, en la medida en que le permitía al juez adoptar una decisión de fondo, sin escuchar a la parte demandada. En atención a las censuras propuestas, la Sala Plena estudió la norma a través de un juicio de proporcionalidad y razonabilidad leve, en atención al amplio margen de configuración normativa del Legislador en la materia. A partir de ello, consideró que la norma no desconocía las garantías del demandado, porque dispuso otros mecanismos para garantizar el derecho de defensa de las personas denominado oposición. En efecto, se advirtió:

“de una parte, que la regulación acusada persigue una finalidad constitucionalmente legítima, como es la de facilitar el acceso a la justicia, particularmente en relación con controversias de mínima cuantía, y de otra, que pese a que en este caso se haya invertido la secuencia que usualmente tienen los procesos judiciales, existen en la normatividad acusada

suficientes garantías del derecho de defensa del demandado, entre ellas la imposibilidad de notificarle a través de curador ad litem, o la regla según la cual, en caso de oposición fundada por parte del demandado, el proceso se transforma en un trámite declarativo (proceso verbal sumario), dentro del cual aquél podría ejercer plenamente su derecho de defensa. Por ello concluyó que la aplicación de estas normas no rompe la igualdad entre las partes procesales, ni tampoco lesiona el debido proceso, como en este caso se alegó, razón por la cual estas normas resultan exequibles”.

105. Con fundamento en lo expuesto hasta este punto, es posible concluir que las excepciones son mecanismos procesales que viabilizan el ejercicio de los derechos de defensa y contradicción, las cuales no son garantías absolutas. En esa medida, el legislador cuenta con un amplio margen de configuración normativa para establecer si esos instrumentos proceden o no y la forma en la que estas pueden interponerse, en atención a la naturaleza del proceso y al principio de celeridad, siempre que no afecte el núcleo esencial de las garantías mencionadas y atienda a los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

() La disposición acusada debió declararse inexecutable en aplicación del juicio de proporcionalidad en sentido estricto

106. Los demandantes consideraron que la expresión “[n]o podrá proponer excepciones de ninguna clase”, prevista en el numeral 5° del artículo 399 del Código General del Proceso, desconoce los derechos fundamentales de acceso a la justicia (artículo 229 Superior) y de debido proceso (artículo 29 Superior). Lo expuesto, en la medida en que impide que los afectados por el proceso judicial declarativo especial de expropiación ejerzan sus garantías de contradicción y defensa, al punto que les imposibilita acceder a la justicia, desde un punto de vista material. Además, señalaron que el deber del juez de subsanar los errores formales de la demanda es insuficiente para materializar las garantías mencionadas, en la medida en que la autoridad judicial no puede suplir las actuaciones de las partes y traslada el derecho de las partes a una autoridad imparcial sin permitir a los demandados defenderse bajo su propia comprensión del asunto.

107. Por su parte, algunos intervinientes indicaron que la norma no podía leerse de manera aislada. En su criterio, los afectados cuentan con mecanismos idóneos de defensa, en la medida en que pueden acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para discutir

el contenido de los actos administrativos proferidos en la etapa previa al proceso de expropiación propiamente dicho. Asimismo, advirtieron que el contenido normativo demandado, inicialmente, estaba contemplado en el artículo 453 del Código de Procedimiento Civil y fue declarado exequible por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia. Lo expuesto, entre otras cosas, al considerar que el deber oficioso del juez era suficiente para garantizar los derechos de las partes, en la medida en que, en últimas, evitaba las limitaciones arbitrarias del derecho a la propiedad que era lo importante. Y, finalmente, señalaron que la norma fue expedida en ejercicio de las amplias facultades del Legislador para el efecto y es constitucional en la medida en que pretende garantizar la celeridad del proceso en aras de materializar el interés general.

108. Para abordar el examen del asunto, la Corte debió (i) precisar el alcance de la decisión adoptada por la Corte Suprema de Justicia en la Sentencia del 27 de junio de 1978; (iii) establecer la metodología aplicable al caso concreto; y, (iii) estudiar el cargo propuesto, en los siguientes términos

a. (a) Alcance de la decisión adoptada por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia en Sentencia del 27 de junio de 1978

109. El proceso judicial de expropiación estaba regulado el Código de Procedimiento Civil. Sobre la posibilidad de presentar excepciones, el artículo 453 de esa norma establecía que “[e]n este proceso no son admisibles excepciones de ninguna clase, pero en la sentencia el juez se pronunciará de oficio sobre las circunstancias contempladas en los numerales 1., 3., 4., 5. y 7. del artículo 97, y si encontrare establecida alguna, así lo expresará y se abstendrá de resolver la expropiación”. A su vez, el artículo 97 de ese Código establecía las excepciones previas y mixtas que podían presentar los demandados en los procesos de naturaleza civil.

110. Esa norma fue demandada, antes de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, por un cargo similar al que ocupa a esta Corporación actualmente. Para el accionante, la prohibición de presentar excepciones en el trámite judicial de expropiación desconocía el derecho de defensa de los propietarios. Lo expuesto, porque aquella “equival[ía] a eliminar medios de defensa que garantizan la situación jurídica subjetiva del propietario [, al punto de] convertir la expropiación en un verdadero despojo”. A su juicio, esa situación también

vulneraba el derecho a la igualdad, en la medida en que ponía a los afectados por este tipo de trámites en una situación de desventaja frente a los demás.

111. La Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia resolvió la controversia en Sentencia del 27 de junio de 1978. En esa oportunidad, consideró que la norma no vulneraba la Constitución, porque el juez estaba obligado de oficio a pronunciarse sobre algunas excepciones previas. Además, la demanda debía acompañarse de la resolución que decretaba la expropiación y del certificado proferido por la Oficina de Registro sobre la propiedad y los derechos reales constituidos, de manera que “no se ve cuáles excepciones pudiera proponer el demandado, sin las cuales quedarán anuladas o se menoscabaran sus posibilidades de defensa”.

112. Por otra parte, la Corporación precisó que la disposición acusada debía interpretarse a la luz de los artículos 4, 5 y 6 del mismo Código, en virtud de los cuales los jueces debían aplicar las normas procesales de manera tal que garantizaran los derechos reconocidos por la ley sustancial y los principios constitucionales, entre ellos, el derecho a la defensa, el debido proceso y la igualdad de las partes. En consecuencia, los jueces estaban obligados a observar esas disposiciones a la hora de pronunciarse de oficio sobre las excepciones consagradas en el artículo 97 de la misma normativa. Por tanto, “la actuación oficiosa y obligatoria que la ley impone al juez suple cabalmente la defensa del interés privado a la vez que permite hacer efectivo el interés social o la razón de utilidad pública que justifica la expropiación y que debe prevalecer, en los términos del artículo 30 de la Constitución”.

113. Para la Corte, en su momento, lo relevante era evitar una afectación del derecho de propiedad. De manera que, el hecho de que la tutela estuviese en cabeza del juez y no de la parte resultaba irrelevante. Además, en su criterio, las excepciones no son el único mecanismo de defensa procesal, sino que esa garantía está protegida por el juicio en sí mismo, “dentro del cual hay amplia y equitativa controversia entre la administración y la persona afectada por la expropiación. En dicho proceso se determina, y ese es uno de sus objetivos, el monto de la indemnización que debe pagarse y en ese aspecto no hay restricción alguna del derecho de defensa, ni el Estado tiene una situación de parte privilegiada, pues la ley lo coloca en igualdad de situación que al expropiado. Y el pago de tal indemnización no es otra cosa que la garantía del derecho afectado, porque es la compensación legal del perjuicio sufrido”.

115. En virtud de lo expuesto, resulta oportuno aclarar que el problema jurídico objeto de estudio fue analizado por la Corte Suprema de Justicia, a la luz de la Constitución de 1886. Sin embargo, tal y como lo ha advertido esta Corporación en oportunidades previas, este pronunciamiento no genera efectos de cosa juzgada respecto del debate que se plantea en la actualidad. Lo expuesto, en la medida en que la confrontación previa tuvo lugar en relación con la Constitución de 1886; mientras que en la actualidad debe hacerse respecto de la Carta de 1991, la cual ofrece una diferencia significativa en la materia objeto de debate.

116. Ciertamente, los artículos 26 de la Constitución de 1886 y 29 de la Carta de 1991 adoptan una fórmula similar para definir el derecho al debido proceso, en la medida en que aseguran que “[n]adie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se impute, ante Tribunal competente, y observando la plenitud de las formas propias de cada juicio”. Con todo, la Constitución de 1991, en su artículo 93, incorporó la noción del bloque de constitucionalidad, en virtud del cual, los tratados internacionales de derechos humanos prevalecen en el ordenamiento interno y las disposiciones de la Carta deben interpretarse a la luz de esos instrumentos. De manera que, a diferencia del control de constitucionalidad efectuado por la Corte Suprema de Justicia en su momento, esta Corporación debe adoptar una concepción del derecho al debido proceso que incorpora las previsiones de los tratados de derechos humanos sobre el asunto disponen, tal y como lo ha hecho a lo largo de su jurisprudencia. En especial, la Convención Americana de Derechos Humanos, la cual dispone de manera explícita que “[t]oda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, [...] para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil”.

117. Además, la identidad entre los contenidos normativos demandados es meramente formal. Si bien es cierto que el artículo 453 del Código de Procedimiento Civil y el numeral 5° del artículo 399 del Código General del Proceso prohíben que los demandados en procesos judiciales de expropiación presenten excepciones, lo cierto es que cada norma responde a un contexto normativo distinto. En efecto, la disposición analizada por la Corte Suprema de Justicia estaba inmersa en un proceso ordinario, en el que el juez tenía el deber explícito de pronunciarse sobre algunas excepciones y, en caso de encontrarlas configuradas, abstenerse de decretar la expropiación. Por su parte, el numeral 5° del artículo 399 del Código General del Proceso establece que el juez adoptará los correctivos para subsanar los defectos formales de la demanda. Lo expuesto, permite concluir que la norma objeto de control

actualmente tiene unas implicaciones diferentes en la medida en que la autoridad judicial no tiene un deber explícito de verificar si se configuran las excepciones previas, advertirlo y, en caso de encontrarlas configuradas, abstenerse de decretar la expropiación. Solo le corresponde adoptar determinados mecanismos para subsanar los defectos formales de la demanda para continuar con el trámite. En consecuencia, la disposición objeto de control no tiene previsiones explícitas para compensar la prohibición de presentar excepciones en el proceso judicial declarativo especial de expropiación. Por tanto, la decisión proferida por la Corte Suprema de Justicia en su momento no genera efectos de cosa juzgada, ni constituye un precedente para este debate.

(b) Metodología de análisis y estudio que debió emplearse para conocer de la censura: test intermedio de proporcionalidad

118. En los términos expuestos a lo largo de esta providencia, el Legislador cuenta con una amplia libertad de configuración en el diseño de los procedimientos judiciales en general y, respecto de aquellos establecidos para adelantar la expropiación. Incluso, está facultado para eliminar etapas, recursos y actuaciones de los trámites que determine. Como consecuencia de lo anterior, la jurisprudencia ha señalado que las disposiciones proferidas en ejercicio de esa función gozan de presunción de constitucionalidad, en esa medida el control de constitucionalidad debe adelantarse a través de un juicio de proporcionalidad. En principio, la intensidad del juicio debe ser débil, para otorgar deferencia con el Congreso de la República. Con todo, el rigor puede incrementarse en atención a los principios que se encuentren en tensión.

119. En este caso, considero que la disposición acusada afecta de manera considerable los derechos de acceso a la administración de justicia y al debido proceso. Esas garantías iusfundamentales, a su vez, tienen un carácter instrumental en la medida en que son el mecanismo para proteger los demás derechos de las personas involucradas y lograr un orden justo que alcance la pacificación social. Por esa razón, la jurisprudencia ha considerado que, en estos casos, el control de constitucionalidad debe obedecer a un criterio más intenso.

120. La censura propuesta planteaba una tensión entre, los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia y de debido proceso, puntualmente, en sus garantías de defensa y contradicción; y, la celeridad y eficacia del procedimiento para materializar el

interés general. En concreto, le exigía a la Sala determinar si la prohibición de presentar excepciones en el proceso judicial declarativo especial de expropiación impone una restricción excesiva sobre el derecho de los afectados a contradecir las pretensiones de la entidad expropiante o si es un mecanismo razonable y proporcional para garantizar la celeridad en el trámite. En virtud de la relación intrínseca entre los mandatos constitucionales previstos en los artículos 29 y 229 de la Constitución, la censura debió analizarse de forma conjunta, a través de la aplicación de un “test” intermedio de proporcionalidad, a partir del cual la Corte debió concluir que la disposición acusada vulneraba las garantías invocadas de la siguiente manera.

* El fin de la medida es legítimo y constitucionalmente relevante

121. La norma objeto de control elimina la posibilidad de proponer excepciones previas y de mérito en el proceso judicial declarativo especial de expropiación. Esta restricción tiene por propósito otorgar celeridad al trámite de expropiación, garantizar la efectividad en la administración de justicia y viabilizar que la ejecución de los proyectos que representen utilidad pública o interés social. Estos fines se advierten del trámite legislativo que surtió la norma y del contexto mismo de la disposición.

122. En efecto, en la exposición de motivos del proyecto de ley que, finalmente, dio lugar al Código General del Proceso, el legislador advirtió que los procesos diseñados en ese cuerpo normativo tenían por propósito garantizar que los trámites judiciales tuviesen una duración razonable, sin afectar los derechos de las personas en ellos involucradas. Al respecto, advirtió que:

“no se trata de acelerar por la rapidez misma, sino de lograr una cercanía real entre la coacción de la demanda y la sentencia que permita evitar el lógico desgano u la razonable pérdida de la confianza de los ciudadanos en su órgano judicial y evitar que, como consecuencia de ello, se erosione la democracia. Como la justicia tardía no es verdadera justicia, el nuevo Código fija un término máximo de duración del proceso y proscribe las sentencias inhibitorias y evita las nulidades innecesarias, permitiendo que en cada etapa del proceso existe un saneamiento de los vicios no alegados, lo que genera la imposibilidad de alegar esos hechos como causal de nulidad en etapa posterior del proceso. Se consagran medidas de saneamiento, para que el justiciable tenga la seguridad que el proceso donde se

involucra terminará con sentencia que resuelva el asunto y no con una gran frustración: la sentencia inhibitoria o la declaratoria de nulidad de lo actuado. Esta contradice la aptitud y disponibilidad abarcadora que debe tener la jurisdicción para resolver, de una vez por todas, el asunto sometido a ella”.

123. En esa misma línea, la ponencia para primer debate retomó las consideraciones de la jurisprudencia de esta Corporación, puntualmente de la Sentencia C-426 de 2022, para señalar que el legislador debe diseñar procesos que se desarrollen dentro de un término razonable, sin afectar los derechos de los involucrados. Sin embargo, las disposiciones que existían no habían logrado esos propósitos, en especial, el de celeridad, motivo por el cual era necesario realizar una reforma estructural. En esa oportunidad, el Congreso de la República afirmó que:

“el sistema judicial colombiano atraviesa por una situación compleja en tanto los procedimientos instituidos no lucen idóneos para asegurar que los procesos judiciales se desarrollen en un término razonable y sin dilaciones injustificadas. La experiencia revela que la duración de los procesos en Colombia supera con creces el tiempo que pudiera considerarse razonable, y los estudios comparativos publicados señalan al sistema judicial colombiano como uno de los más demorados de todo el planeta. El estudio Doing Bussines, con corte al 2010, sobre los tiempos de respuesta de los sistemas de justicia, ubica a Colombia en el puesto 152. Los datos arrojados en el 2011 no son más alentadores, pues el país se ubica en el lugar 150 entre 183 países analizados, lo que indica que el sistema judicial colombiano es uno de los 24 países peor calificados según este indicador internacional. El factor tiempo indica que la controversia contractual tipo que se evalúa en todos los países tiene una tardanza de 1.346 días en su resolución, lo que equivale a casi el doble del promedio latinoamericano que es 707 días. Colombia en el indicador general ocupa el puesto 39 lo que demuestra que la variable justicia impacta negativamente la posición global de la Nación”.

124. A partir de lo expuesto, es posible concluir que los objetivos del Código son indicadores de los propósitos del contenido normativo acusado. Ciertamente, la norma hace parte de los mecanismos establecidos para garantizar un proceso judicial más ágil que reduzca la congestión judicial y asegure una respuesta efectiva de la administración de justicia dentro de un término razonable.

125. La perspectiva expuesta se ratifica al analizar el objeto del proceso. En efecto, una lectura sistemática del artículo 58 de la Constitución permite señalar que el proceso de expropiación pretende garantizar que el Estado adquiera los bienes que requiere para materializar proyectos de utilidad pública o de interés social que favorezcan a toda la sociedad. Contar con la disponibilidad de esos recursos de manera célere es indispensable para materializar las políticas públicas que haya diseñado el ejecutivo en favor de la comunidad. Es tanto así que el mismo Constituyente estableció un mandato de interpretación en virtud del cual la propiedad privada debe ceder ante la utilidad pública y el interés social. De manera que, la norma persigue el fin constitucional importante de garantizar la celeridad de los procesos judiciales que le permitan al Estado adquirir los bienes que requiere para ejecutar las políticas públicas que ha diseñado para garantizar el interés general.

126. En mi criterio, la norma persigue fines constitucionalmente relevantes en la medida en que pretende garantizar, de un lado, la celeridad de la administración de justicia y, del otro, la posibilidad de materializar los proyectos de utilidad pública o de interés social que materialicen la perspectiva solidarista de la propiedad y la prevalencia del interés general sobre el particular, entendida como una de las finalidades del Estado Social y Democrático de Derecho. Frente a la celeridad, resulta oportuno destacar que aquella debe entenderse desde dos perspectivas. La primera es como un mandato relevante desde el punto de vista constitucional en sí mismo. Ciertamente, este fin constitucional pretende garantizar que las autoridades protejan a las personas, sus bienes y derechos dentro de un tiempo oportuno, materializar las finalidades de la administración de justicia y contribuir a la descongestión judicial para reducir los tiempos de mora del aparato judicial en Colombia. La segunda exige comprender la celeridad, a su vez, como una figura instrumental para viabilizar el acceso a la administración de justicia desde una perspectiva material y el respeto por el debido proceso, tal y como se ha advertido a lo largo de esta decisión.

a. (a) La disposición no es efectivamente conducente para garantizar la celeridad del trámite y materializar el interés general

127. Sin embargo, la disposición acusada impide que los demandados en los procesos declarativos de expropiación presenten excepciones previas y mérito. Esta medida la Corte debió advertir que la medida no es efectivamente conducente para garantizar que los ciudadanos accedan a una justicia material dentro de un término razonable, ni para reducir la

descongestión judicial, ni para materializar el fin solidarista de la propiedad privada en Colombia de manera eficiente. Lo expuesto, en la medida en que obliga al demandado a iniciar procesos paralelos ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, para discutir las decisiones frente a la expropiación del predio.

128. En atención a la descripción del proceso judicial declarativo especial de expropiación realizado en esta decisión y a las intervenciones recibidas en el proceso, se advierte que, antes de la presentación de la demanda, la entidad expropiante debe proferir, como mínimo, dos actos administrativos que están sujetos a control por parte de los jueces de lo contencioso administrativo, a saber: la declaratoria de utilidad pública o interés social; y la resolución que dispone la expropiación. Dentro de los 3 meses siguientes a la firmeza del último acto, la autoridad debe presentar la demanda de expropiación ante los jueces civiles. Ello implica que el ordenamiento jurídico dispone de tres procesos judiciales que pueden adelantarse de forma simultánea para materializar la pretensión expropiatoria del Estado. Esa situación, aunada a la prohibición dispuesta en la norma acusada, incentiva a las partes a iniciar varios procesos de nulidad y restablecimiento del derecho para discutir la actuación de la administración en el proceso expropiatorio.

129. La multiplicidad de procesos no solo congestiona a la administración de justicia, sino que afecta las garantías de los sujetos activo y pasivo de la expropiación e impide materializar en debida forma el mandato previsto en el artículo 58 Superior. El hecho de que los propietarios puedan acudir a otros procesos paralelos a discutir sus pretensiones afecta la celeridad en el trámite, porque se puede generar una situación de prejudicialidad que impida concluir el proceso declarativo especial expropiatorio hasta que no otra autoridad judicial no determine que la actuación administrativa fue legítima.

130. De igual manera, reduce la seguridad jurídica de las partes en los procesos judiciales, en la medida en que están sometidos a que las autoridades judiciales profieran órdenes contradictorias, ante la imposibilidad que tienen los demandados de participar en el proceso a través de las excepciones. Si bien es cierto esos medios judiciales no son los únicos instrumentos para participar del proceso, lo cierto es que en el diseño procesal establecido por el artículo 399 del Código General del Proceso solo se evidencian dos posibilidades de oposición. La primera dirigida de forma exclusiva a la indemnización y la segunda a garantizar los derechos de los poseedores de los predios, punto que se desarrollará más

adelante. Esta situación impide discutir el fondo del asunto o, incluso, debatir asuntos tan trascendentales como la debida identificación de las personas demandadas. De manera que, esta situación puede conllevar a que los jueces fallen con elementos de conocimiento diferentes y emitan decisiones opuestas que afecten la seguridad de las partes frente a las decisiones que adoptan las autoridades competentes para el efecto.

131. Finalmente, la medida tampoco es idónea para garantizar una efectiva materialización del mandato previsto en el artículo 58 Superior. Ciertamente, la expropiación solo se permite por motivos de utilidad pública o interés social. Al impedir que los demandados cuestionen las actuaciones de la entidad expropiante en el proceso judicial referido la norma permitiría que se adelanten expropiaciones sin contar con estas finalidades, en la medida en que los jueces limitarían sus actuaciones a hacer una verificación formal de los requisitos exigidos en la demanda. Esto podría conllevar a que se materialice una expropiación contraria al mandato constitucional, la cual quede en firme y se deba retrotraer con posterioridad, en virtud de un proceso judicial de naturaleza contencioso-administrativa. En conclusión, la medida no es efectivamente conducente para materializar la celeridad procesal, el acceso a la administración de justicia, ni el fin solidarista de la propiedad.

□ La prohibición es evidentemente desproporcionada

132. Como lo explique previamente, la norma cuestionada limita las posibilidades de las personas demandadas en procesos de expropiación para ejercer su derecho a la defensa. Esta restricción, aunque pretende una mayor celeridad en el proceso, que corresponde a fines legítimos no es efectivamente conducente para el efecto. Aunada a la falta de conducencia, la medida afecta de manera desproporcionada las garantías de defensa y contradicción, las cuales hacen parte del derecho del debido proceso y del acceso a la administración de justicia. Lo anterior, por cuanto, de un lado, la disposición impide que el demandado plantee excepciones para la protección de sus intereses y derechos y, del otro, no establece medidas para que los demandantes se opongan o cuestionen la actuación de la administración durante la fase previa al proceso judicial declarativo especial expropiatorio. De manera que, la norma impide que los demandados sean escuchados en el trámite judicial respecto de la decisión de expropiar y que contradigan o debatan las pretensiones a través de la formulación de excepciones formales y sustanciales.

133. Si bien es cierto que las excepciones no son el único mecanismo judicial que permite ejercer el derecho de defensa o de contradicción y que el legislador puede limitar su ejercicio, también lo es que, en esos casos, debe prever otros mecanismos que para que los involucrados se opongan a las pretensiones de su contraparte. En este caso, el proceso declarativo especial de expropiación solo permite que los demandados cuestionen el valor de la indemnización que la entidad expropiante propone. Sin embargo, el rubro a otorgar como consecuencia de la expropiación no es el único asunto relevante en el proceso. Por el contrario, en virtud del artículo 58 de la Constitución Política, el proceso judicial debe garantizar que las personas afectadas por estas decisiones puedan discutir de manera idónea y efectiva las decisiones de la administración en torno a la declaratoria de utilidad pública o interés social sobre el bien. Al respecto, la Sentencia C-035 de 2016 destacó que:

“Uno de los elementos primordiales del derecho al debido proceso lo constituye el deber del Legislador de definir los motivos de utilidad pública e interés social que justifican la limitación del derecho de propiedad. La definición de tales motivos determina el alcance de las facultades del gobierno para adelantar procesos de expropiación, y garantiza que el ejercicio de dicha facultad efectivamente contribuya a la realización de la función social de la propiedad. De tal modo, los jueces pueden evaluar si la declaratoria de un proyecto como de utilidad pública o de interés social efectivamente corresponde a la realización de la función social en el caso concreto, y en esa medida, pueden establecer si una expropiación está justificada constitucional y legalmente.

Desde el punto de vista de los derechos subjetivos, la definición de los motivos de interés social y utilidad pública con fundamento en los cuales el gobierno adelanta procesos de expropiación le permiten a los administrados, proteger su derecho a la propiedad, y garantizar el ejercicio efectivo de al menos dos derechos fundamentales: el acceso a la administración de justicia, el derecho al debido proceso, y en particular, el derecho a la defensa. La definición previa de los motivos de interés social y utilidad pública garantizan que las personas tengan un fundamento jurídico con base en el cual pueden demandar la nulidad de las actuaciones administrativas, cuando consideren que la actuación de la administración no corresponde a los motivos definidos por el Legislador. Es decir, les permiten defenderse frente a eventuales desviaciones de poder, o falsas motivaciones en las actuaciones de la administración, entre otras”. (Énfasis añadido)

135. Además, la posibilidad de contradecir la pretensión de la administración en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho es ineficaz, en la medida en que no garantiza de forma oportuna el derecho de contradicción de los propietarios. Ciertamente, los demandados pueden acudir al proceso de nulidad y restablecimiento del derecho para debatir los actos administrativos que declaran la utilidad pública o interés social de un bien privado. Sin embargo, la decisión que adopten los jueces administrativos sobre el asunto puede resultar ineficaz para garantizar el derecho de propiedad de los afectados, en la medida en que la decisión favorable al interesado puede ser posterior a la sentencia que ordena la expropiación en la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad civil. Además, la eventual declaratoria de prejudicialidad en el proceso declarativo especial de expropiación no solo depende de la voluntad del juez que adelanta el proceso, sino que implicaría una dilación injustificada del trámite que afectaría el acceso oportuno a la administración de justicia y el debido proceso. En consecuencia, el contenido normativo acusado, a pesar de perseguir un fin legítimo y constitucionalmente relevante, no es efectivamente idóneo para alcanzar su propósito y resulta evidentemente desproporcionado, por lo tanto, la Sala debió declarar la inexequibilidad de la disposición acusada.

136. Con este salvamento, dejo sentada mi posición sobre la importancia de garantizar que las partes de todos los procesos tengan la posibilidad de ejercer sus garantías de audiencia, defensa y contradicción de forma tal que puedan disfrutar de un acceso efectivo y oportuno a la administración de justicia.

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado