

Sentencia C-531/96

EXPROPIACION ORDINARIA-Decisión judicial

Unicamente cuando se trata de expropiación ordinaria se decide sobre su procedencia y aplicación en los estrados judiciales, por demanda que presente la administración en los términos que la ley contemple y con base en los motivos de utilidad pública o interés social que ella misma haya definido, siendo controvertible en el curso del proceso, además del monto de la indemnización, si en efecto se configuran en el respectivo caso los motivos de ley para expropiar y si se han atendido por la administración las disposiciones legales pertinentes.

PROCESO JUDICIAL-Legislador establece reglas/NORMAS LEGALES-Contradicción

Bien puede criticarse una norma de la ley por falta de técnica, por inconveniencia o por generar vacíos o problemas procesales, sin que las glosas correspondientes impliquen su inconstitucionalidad. El legislador goza de plenas atribuciones para modificar la legislación preexistente. No siendo el caso de una relación de dependencia así establecida por la propia Constitución entre dos ordenamientos de tipo legal, la posible contradicción entre reglas de ese orden, en cuanto les corresponda la misma jerarquía, no se resuelve por el juez de constitucionalidad sino mediante la observancia de los postulados que la propia legislación ha señalado para la aplicación de las leyes en el tiempo y en el espacio y para la interpretación de la ley.

PROCESO DE EXPROPIACION-Juez competente para establecer puertos

No podría sostenerse que la disposición fuera inconstitucional, por haber modificado la normatividad del Código de Procedimiento Civil para el caso del proceso de expropiación, cuando se trate de terrenos necesarios para establecer puertos. Estamos ante un caso que el legislador ha considerado especial y ha querido señalarle sus propias reglas, entre las cuales cabe, sin duda, la relativa al juez competente para conocer de tal proceso. El texto señala con claridad que el competente para tramitar el proceso expropiatorio en estos casos y para resolver sobre la expropiación es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Referencia: Expediente D-1287

Acción de inconstitucionalidad contra el artículo 16 (parcial) de la Ley 1^a de 1991.

Actor: Dario Giovanni Torregroza Lara

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., según consta en acta del diez (10) de octubre de mil novecientos noventa y seis (1996).

I. ANTECEDENTES

Decide la Corte sobre la demanda instaurada contra parte del artículo 16 de la Ley 1^a de 1991.

Se transcribe el texto íntegro de la norma y se subraya lo demandado:

LEY 01 DE 1991

(Enero 10)

Por la cual se expide el Estatuto de Puertos Marítimos y se dictan otras disposiciones

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

“ARTICULO 16. Expropiación y aporte de terrenos aledaños. Se declara de interés público la adquisición de los predios de propiedad privada necesarios para establecer puertos. Si la sociedad a la que se otorga una concesión portuaria no es dueña de tales predios, deberá iniciar conversaciones con las personas que aparezcan como titulares de derechos reales sobre ellos, para conseguir que voluntariamente los vendan o aporten a la sociedad. Transcurridos treinta días a partir del momento en el que se comunicó a los titulares de

derechos reales la intención de negociar con ellos, si la negociación no ha sido posible, se considerará fracasada y la Nación, a través del Superintendente General de Puertos, o cualquier entidad pública capacitada legalmente para ser socia de una sociedad portuaria, podrá expedir un acto administrativo y ordenar la expropiación.

Ejecutoriado el acto administrativo que ordene la expropiación, la entidad pública dispondrá de treinta días para presentar demanda de expropiación ante el Tribunal que ejerza jurisdicción en el territorio donde se encuentra el predio. Al cabo de ese término caducará la facultad de pedir judicialmente la expropiación con base en el acto administrativo mencionado.

El procedimiento de expropiación de que habla este artículo, se seguirá con arreglo a lo dispuesto en el Libro 3, Sección Primera, Título XXIV, del Código de Procedimiento Civil, y las normas que lo complementen o sustituyan, salvo en lo siguiente:

16.1. Con la demanda se presentará no sólo los anexos señalados por la ley, sino todos los antecedentes del acto administrativo que ordenó la expropiación.

16.2. La entrega de los inmuebles podrá ordenarse en el acto admisorio de la demanda, cuando el demandante así lo solicite, y consigne a órdenes del Tribunal, como garantía del pago de la indemnización, una suma igual al avalúo catastral vigente más un 50%.

16.3. De la demanda se dará traslado al demandado por diez días.

16.4. En la sentencia el Magistrado se pronunciará también sobre las pretensiones de nulidad, restablecimiento del derecho y reparación del daño que hubieren presentado en reconvenCIÓN los demandados al contestar la demanda. Si prosperare la pretensión de nulidad, se abstendrá de decretar la expropiación.

Según el demandante, el precepto transrito viola los artículos 29, 31, 121 y 235 de la Constitución, “en consonancia con los artículos 7, 12, y 16 numeral 5 del Código de Procedimiento Civil”.

Afirma que la expropiación autorizada en la Constitución Política es de naturaleza judicial y que el proceso a que se refiere el artículo 16 acusado para llevarla a cabo no es otro que el previsto en los artículos 407 y siguientes del Código de Procedimiento Civil.

Señala que, aunque dicho estatuto asigna competencia en primera instancia para conocer de los procesos de expropiación por la vía judicial “a los jueces civiles”, la disposición impugnada establece que la demanda correspondiente se presente ante el Tribunal que ejerza jurisdicción en el territorio donde se encuentre el predio y dispone que el Magistrado, en la sentencia, se pronunciará también sobre las pretensiones de nulidad, restablecimiento del derecho y reparación del daño que hubieren presentado en reconvención los demandados al contestar la demanda.

Sindica al Congreso de falta de técnica legislativa en cuanto no señala a cuál “Tribunal” alude la norma. Si se interpreta -dice- que se trata de los tribunales superiores del Distrito Judicial, en su Sala Civil, la norma es inconstitucional. La regla es claramente violatoria de los artículos 29 y 31 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 253 de la misma Carta, pues la segunda instancia de dichos procesos no existiría, ya que la Corte Suprema de Justicia es Tribunal de Casación, por lo cual estaría siendo desconocido el debido proceso.

Si se interpreta que el “Tribunal” es el Contencioso Administrativo -lo que deduce el actor de las referencias normativas a las pretensiones de nulidad, restablecimiento del derecho y reparación del daño- se estaría modificando, según la demanda, el Código correspondiente, al establecer una nueva figura procesal, como sería el juicio de expropiación ante la jurisdicción contenciosa. Ello -asegura- sería inconstitucional, pues reforma las reglas del debido proceso, al obligar a los particulares afectados a presentar demanda de reconvención, en los eventos de posible nulidad (por ilegalidad) de los actos administrativos que decretaran la expropiación, de nulidad y restablecimiento del derecho, o de reparación directa, todo lo cual transgrede -a su juicio- el artículo 29 de la Carta.

Lo anterior, por cuanto se afectarían los términos ordinarios de la vía gubernativa y los términos de caducidad y prescripción de las acciones contenciosas que se desprendan de dichos actos administrativos.

Manifiesta que la atribución de asumir la jurisdicción y competencia en los procesos de expropiación regulados por el Código de Procedimiento Civil, que se asignaría a los tribunales administrativos, no tiene amparo en la Constitución ni en la ley, por lo que se viola el artículo 121 de la Carta.

De igual manera -concluye- se desconocen los artículos ya mencionados del Código de

Procedimiento Civil, “en cuanto que la naturaleza del procedimiento judicial de expropiación es civil”.

Dentro del término de fijación en lista se recibieron los escritos, presentados por los ciudadanos MANUEL AVILA OLARTE y WILLIAM JESUS GOMEZ ROJAS, en representación de los ministerios de Hacienda y del Transporte, con el propósito de defender la constitucionalidad de la disposición atacada.

Sostienen los mencionados ciudadanos que el principio de la doble instancia no es pleno, salvo en materia penal; que la ley puede establecer excepciones al mismo; que también la ley puede modificar parcialmente los códigos; que los términos de la vía gubernativa no fueron reformados con la norma enjuiciada; que la demanda de reconvención en los procesos expropiatorios no es de obligatoria presentación por parte del demandante; que los términos de caducidad no tienen por fuente a la Constitución sino a la ley; que es el legislador el llamado a determinar la jurisdicción que debe conocer de los hechos materia de contención; que, si es el Estado, a través de cualquiera de sus órganos o entidades, el sujeto activo de medidas que contravienen derechos de particulares, es de necesaria conclusión que las respectivas controversias sean de conocimiento de la jurisdicción que se ocupa de las decisiones de la administración.

Por su parte, el Procurador General de la Nación (E), LUIS EDUARDO MONTOYA MEDINA, solicita a la Corte, al emitir concepto, que declare la exequibilidad de la expresión “Tribunal”, sólo en el entendido de que la norma impugnada se refiere al Juez Civil del Circuito, pero que dictamine la inconstitucionalidad del numeral 4 del artículo acusado.

Dice el vocero del Ministerio Público:

“En efecto, se ajusta a la preceptiva superior que el artículo 16 de la Ley 1^a de 1991, declare de interés público la adquisición de los predios de propiedad privada requeridos para la construcción de puertos, fijando como procedimiento la inicial negociación de los titulares de la propiedad privada, frustrada la cual, prevé la expedición de un acto administrativo por parte del Superintendente General de Puertos o cualquier otra entidad pública capacitada legalmente para ser socio de una sociedad portuaria, con el objeto de ordenar la expropiación, pues ello es acorde con los incisos primero y cuarto del artículo 58 del Estatuto Fundamental.

Con posterioridad a la expedición de dicho acto y su ejecutoria, procede la oportunidad para que la Entidad instaure la respectiva demanda de expropiación ante la autoridad judicial competente, que no es otra que el Juez Civil del Circuito al tenor de lo preceptuado por los artículos 16, numeral 5º, y 451 y ss. del Código de Procedimiento Civil. Sólo en tal entendido el término consignado en la disposición acusada puede entenderse como exequible; lo contrario vulneraría la preceptiva constitucional de la pluricitada norma superior, puesto que ésta señala en su inciso cuarto que “podrá haber expropiación mediante sentencia judicial”, reservada, a juicio del Procurador, al juez ordinario que no es otro que el Civil, pues de lo contrario estaríamos en presencia de lo que pudiéramos denominar un supuesto de justicia retenida donde la administración (el Estado) se constituye en juez y parte.

Bajo el mismo entendido resultan inexequibles las previsiones acusadas referidas al numeral 4, por cuanto al aludir a las facultades con que cuenta el Magistrado para conocer de las acciones de nulidad, restablecimiento del derecho y reparación del daño, se tiene claro que son todas ellas de clara índole administrativa y, por consiguiente, de conocimiento exclusivo de la jurisdicción contenciosa”.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

2. La intervención judicial en los procesos de expropiación

El artículo 58 de la Constitución consagra la garantía del derecho de propiedad y de los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles.

Bien se sabe que dicha protección, en especial después de la Reforma Constitucional de 1936 y con mayor razón bajo el imperio de la Carta Política de 1991, no recae sobre un derecho absoluto. El mismo precepto, en armonía con los postulados del artículo 1º de la Constitución, hace prevalecer el interés social y la utilidad pública sobre el bien individual, declarando sin rodeos que, en caso de conflicto entre los derechos de particulares y la necesidad de una ley expedida por dichos motivos, deberán ceder aquéllos de modo que en tal hipótesis prevalece siempre el interés colectivo.

Pero, además, según la Constitución, la propiedad es una función social que implica

obligaciones y, como tal, le es inherente una función ecológica, lo que relativiza y restringe el derecho subjetivo, al punto de reconocerlo tan sólo en la medida del beneficio que produzca a la sociedad, excluyendo toda concepción arbitraria de aquél.

La misma norma establece la expropiación, en cuatro modalidades a las que bien vale la pena referirse a propósito del tema planteado.

-La regla general, de acuerdo con el sistema vigente, corresponde a la llamada expropiación ordinaria, que, para ser viable, exige como requisitos la definición legislativa por vía general, de los motivos de utilidad pública o interés social, la sentencia judicial y la indemnización previa.

-El artículo 59 consagra el caso excepcional de la expropiación en caso de guerra, para la cual no es indispensable la sentencia judicial ni es requisito la indemnización previa.

-Desde 1936 se ha consagrado la expropiación por razones de equidad, que no da lugar a indemnización -ni previa ni posterior- y que tiene lugar, no por decisión judicial sino por acto del Congreso, mediante voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara, en virtud del cual habrán de ser señalados los casos en que se aplique tal figura.

-A partir de la Carta Política de 1991, se introdujo la modalidad de la expropiación por vía administrativa, en los casos que determine el legislador, en la cual la intervención de los jueces únicamente es posterior y eventual, pues no se consagra como requisito para adoptar la decisión de expropiar, para llevar adelante el proceso -que no es judicial-, ni para perfeccionar el acto expropriatorio, sino que apenas tiene cabida si el afectado instaura oportunamente acción contencioso administrativa.

De lo expuesto puede deducirse que únicamente cuando se trata de expropiación ordinaria se decide sobre su procedencia y aplicación en los estrados judiciales, por demanda que presente la administración en los términos que la ley contempla y con base en los motivos de utilidad pública o interés social que ella misma haya definido, siendo controvertible en el curso del proceso, además del monto de la indemnización -que deberá consultar los intereses de la comunidad y del afectado-, si en efecto se configuran en el respectivo caso los motivos de ley para expropiar y si se han atendido por la administración las disposiciones legales pertinentes.

Es claro que la Constitución no se ocupa en definir la jurisdicción a la cual habrá de pertenecer el juez que resuelva lo relativo a la expropiación, pues ello compete al legislador, según el artículo 29 de la Carta, que deja en sus manos el señalamiento de las reglas propias de cada juicio, en concordancia con el 230 Ibídem, que sujeta a los jueces al imperio de la ley, y con el 150, numerales 1 y 2, en cuya virtud corresponde al Congreso, por medio de leyes, ejercer las funciones de interpretar, reformar y derogar las leyes, expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.

3. El establecimiento de las reglas aplicables a los procesos judiciales, una función legislativa

Para la Corte, la demanda instaurada parte de un equívoco acerca del objeto de la acción pública de constitucionalidad, que no tiene por objeto el cotejo entre disposiciones de la misma jerarquía sino la verificación en torno al ajuste o discrepancia entre normas del nivel legal y las establecidas por el Constituyente.

Bien puede criticarse una norma de la ley por falta de técnica, por inconveniencia o por generar vacíos o problemas procesales, sin que las glosas correspondientes impliquen su constitucionalidad.

Es posible, en ese orden de ideas, que asista la razón a quien reclame al legislador por falta de coherencia o por desconocimiento de la realidad a la cual se aplican sus mandatos, pero de tales vicios no se sigue necesariamente la ruptura del orden jurídico fundamental.

El legislador, bien se sabe, goza de plenas atribuciones para modificar la legislación preexistente, como lo ha resaltado esta Corte en fallo del 12 de septiembre de 1996, en el que se afirmó:

"...es parte esencial de la función legislativa confiada al Congreso la de reformar la legislación preexistente (artículo 150, numeral 1, de la Constitución) y, por supuesto, la de modificar las disposiciones que integran los códigos en todos los ramos de la legislación (Ibídem, numeral 2).

Nada obsta, entonces, para que el Congreso, en pleno uso de sus atribuciones, dicte nuevas leyes por medio de las cuales introduzca los necesarios cambios en el ordenamiento jurídico

que viene rigiendo, sin que al desempeño de esa función puedan señalarse límites distintos de los que consagra la propia Constitución Política". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-435 del 12 de septiembre de 1996).

La modificación de la ley o la contradicción entre normas legales no configuran problemas de constitucionalidad, a no ser que la propia Carta exija al legislador sujetarse a derroteros trazados en leyes precedentes, como ocurre con los aspectos formales del procedimiento consagrados en leyes orgánicas, o, desde el punto de vista material, en cuanto toca con la indispensable correspondencia entre las leyes de facultades y los decretos con fuerza de ley dictados en su desarrollo.

No siendo el caso de una relación de dependencia así establecida por la propia Constitución entre dos ordenamientos de tipo legal, la posible contradicción entre reglas de ese orden, en cuanto les corresponda la misma jerarquía, no se resuelve por el juez de constitucionalidad sino mediante la observancia de los postulados que la propia legislación ha señalado para la aplicación de las leyes en el tiempo y en el espacio y para la interpretación de la ley, regulación que en nuestro sistema jurídico han venido consagrando las leyes 57 y 153 de 1887.

En ese orden de ideas, no podría sostenerse que la disposición en estudio fuera inconstitucional, por haber modificado la normatividad del Código de Procedimiento Civil para el caso específico del proceso de expropiación, cuando se trate de terrenos necesarios para establecer puertos.

Estamos, sencillamente, ante un caso que el legislador ha considerado especial y ha querido señalarle sus propias reglas, entre las cuales cabe, sin duda, la relativa al juez competente -unitario o colegiado- para conocer de tal proceso.

En efecto, aunque la norma se refiere en términos generales al "tribunal", el numeral 16.4, también acusado, le confiere competencia para pronunciarse en la sentencia sobre las pretensiones de nulidad, restablecimiento del derecho y reparación del daño, puntos litigiosos que, por su naturaleza, no le corresponde decidir al juez civil ordinario sino a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, como lo establecen los artículos 237 y 238 de la Constitución Política.

Desde luego, tal competencia tiene lugar, según el precepto, en cuanto al evento en el cual los demandados, al responder la demanda, formulen a su vez demanda de reconvención, pero aun referida a ese muy específico momento procesal, la disposición exige, como presupuesto lógico y jurídico, que la indicada decisión se adopte precisamente por el juez competente para conocer de la demanda de expropiación, pues no tendría sentido que la Sala Civil de un Tribunal de Distrito cumpliera esta última función pero que se trasladara la competencia al Tribunal Contencioso Administrativo para los solos efectos de pronunciarse sobre la validez del acto administrativo, el restablecimiento del derecho o la reparación del daño, a propósito de la demanda de reconvención, y que de nuevo regresaran las diligencias al Tribunal de la justicia ordinaria. Eso rompería la unidad del proceso y atentaría contra la economía procesal.

Tampoco podría ser que los asuntos propiamente contencioso-administrativos fueran resueltos por la jurisdicción ordinaria en materia civil, dado el alcance de los citados preceptos constitucionales.

Se deduce, entonces, que la norma impugnada, aunque lo haya hecho mediante una redacción deficiente, se inscribió dentro de la tendencia legislativa que tomóuge a partir de la Ley 30 de 1988 (Ley de Reforma Agraria), cuyo artículo 25 modificó el 59 de la Ley 135 de 1961 y radicó la competencia para conocer de las demandas de expropiación presentadas por el Incora en el Tribunal Administrativo que ejerza jurisdicción en el territorio donde se encuentra el inmueble.

La referencia normativa en mención surge, entonces, de una interpretación sistemática de la Ley 1 de 1991, entendida como parte de la renovación legislativa propiciada por el Estatuto en referencia, que saca las controversias en materia de expropiación del ámbito puramente civil, pues no tocan tan solo intereses privados, para llevarla a los terrenos del Derecho Público, habida cuenta de su incidencia directa en la actividad del Estado Social de Derecho.

Es por ello que, no obstante haber sido expedidas con anterioridad a la Constitución en vigor, las tendencias que en este sentido manifiestan las enunciadas leyes se adecúan a sus postulados y mandatos, específicamente al consagrado en el artículo 58 de la Constitución. Este, cuando alude a la decisión judicial en la expropiación ordinaria, señala que la indemnización previa se fijará consultando no solamente los intereses del afectado sino los

de la comunidad. Por otra parte, para el precepto constitucional, no son extrañas las posibilidades de controversia en materia de expropiación ante el Contencioso Administrativo, como puede verse en lo relacionado con el eventual debate posterior en los casos de expropiación administrativa.

Ha de reiterarse que dicho artículo de la Carta, al exigir, como requisito para la expropiación común, que ella se lleve a cabo “mediante sentencia judicial”, no determina, como lo estima el actor, que el juez que las dicta deba pertenecer forzosamente a la jurisdicción ordinaria y muy concretamente a la rama civil, pues el asunto debatible es mucho más amplio y complejo que el de la preservación de la propiedad como derecho subjetivo.

La Corte declarará exequibles las expresiones acusadas, condicionando el fallo en el sentido de que se entienda que el “tribunal” previsto en el artículo no es otro que el Tribunal Contencioso Administrativo con jurisdicción en el lugar en que se encuentra el inmueble materia de expropiación.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, cumplidos los trámites que contempla el Decreto 2067 de 1991 y oído el concepto del Ministerio Público, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

Primero.-Decláranse EXEQUIBLES las expresiones “tribunal”, pertenecientes al inciso 2º y al numeral 16.2 del artículo 16 de la Ley 01 de 1991, y el numeral 16.4 del mismo artículo, en su totalidad.

Segundo.- Se condiciona la exequibilidad declarada, en el entendido de que la voz “tribunal”, incluída en la norma, se refiere al Tribunal Contencioso Administrativo con jurisdicción en el lugar en que se encuentra el inmueble materia de expropiación.

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

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General