

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD/PRINCIPIO PRO ACTIONE-Aplicación

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OMISION LEGISLATIVA RELATIVA- Condiciones/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OMISION LEGISLATIVA RELATIVA- Requisitos para la procedencia

Para el caso de las omisiones legislativas relativas, este instituto jurídico parte de considerar que, en ocasiones, el legislador puede proferir una disposición que omite incluir en sus efectos a determinados supuestos de hecho, pretermisión que involucra la afectación de normas de la Carta Política, generalmente con consecuencia de una discriminación injustificada por parte de la norma acusada. En estos eventos, es admisible la interposición de la acción pública, a efecto que se declare la existencia de la omisión relativa y, en consecuencia, se emita una sentencia integradora que incorpore el supuesto de hecho excluido. La omisión legislativa relativa supone de dos condiciones, a saber: i) El juicio de inexequibilidad requiere la concurrencia de una norma frente a la cual se predique la omisión; y (ii) la misma debe excluir un ingrediente, condición normativa o consecuencia jurídica que a partir de un análisis inicial o de una visión global de su contenido, permita concluir que su consagración normativa resulta esencial e indispensable para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta Fundamental.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OMISION LEGISLATIVA ABSOLUTA-Incompetencia de la Corte Constitucional

La Corte se ha declarado incompetente para conocer acerca de demandas dirigidas en contra de omisiones legislativas absolutas. Para ello se ha sustentado en considerar que (i) no es metodológicamente posible el examen de constitucionalidad en estos casos por la carencia de norma susceptible de control, (ii) es indispensable que la demanda de inconstitucionalidad recaiga sobre un texto real y no simplemente deducido por el actor o implícito, (iii) la declaración de inexequibilidad total o parcial de una disposición legislativa requiere previamente definir si existe una oposición definitiva y verificable entre lo que dispone el precepto acusado y lo que manda la Constitución. Finalmente, la ausencia de regulación de una determinada materia no necesariamente puede ser objeto de reproche constitucional, ya que los silencios del Legislador en determinados casos son expresiones de su voluntad.”

PARTICIPACION CIUDADANA-Redefinición del concepto

La Constitución no limita el ejercicio participativo al ámbito electoral, sino que lo amplía a todas las instancias del ejercicio del poder político capacitadas para la definición de asuntos que interesan al ciudadano. Esta redefinición del concepto de participación involucra, entonces, la construcción de un nuevo tipo de ciudadanía, que trasciende el ámbito meramente representativo e incorpora instrumentos novedosos de diálogo entre la sociedad y el Estado, en los que se inscribe la participación de los usuarios en las comisiones de regulación tarifaria.

PRINCIPIO DE RAZON SUFICIENTE-Exclusión de instancias de intervención de organizaciones de consumidores y usuarios en procesos de expropiación y servidumbre

En criterio de la Corte, no existen razones de naturaleza constitucional para sostener que el legislador estuviere obligado a incluir instancias de intervención de las organizaciones de consumidores y usuarios en los aludidos procesos judiciales. La participación de los usuarios se circunscribe a las instancias de definición de las políticas relacionadas con la adecuada prestación de los servicios públicos, puesto que es precisamente ese ámbito donde están involucrados sus intereses. La exclusión de la participación como parte en dichos procesos de las organizaciones de consumidores y usuarios no es incompatible con la posibilidad que esas agrupaciones utilicen las herramientas que les ofrece la Constitución y la ley para el ejercicio de la veeduría ciudadana a los procesos de implementación de la política pública para la prestación de servicios públicos.

PROCESO DE EXPROPIACION Y CONSTITUCION DE SERVIDUMBRE-Campo de la política pública definida por los órganos encargados de su regulación

Los procesos de expropiación y constitución de servidumbres, que tienen por objeto afectar la propiedad particular en aras de garantizar la construcción de la infraestructura necesaria para la prestación de los servicios públicos, pertenecen al campo de la implementación de la política pública previamente definida. En otras palabras, la adquisición por parte del Estado de los inmuebles destinados a la instalación de la obra pública y la imposición de gravámenes a la propiedad privada para los mismos fines son aspectos instrumentales a la fijación específica de los planes relacionados con la adecuada prestación de los servicios públicos. Los procesos de expropiación y constitución de servidumbres son trámites judiciales

propios de la etapa de implementación de la política pública previamente definida por los órganos encargados de la regulación respectiva

PROCESO DE EXPROPIACION Y CONSTITUCION DE SERVIDUMBRE-Sujetos a quienes interesan

Los procesos de expropiación y constitución de servidumbres interesan únicamente a los sujetos que pueden verse afectados en sus derechos por la imposición de gravámenes a la propiedad, de manera particular (i) el propietario del bien inmueble, en tanto titular del derecho de dominio, o el poseedor, quien ejerce el goce y tenencia del mismo; y (ii) el Estado, quien es responsable de la solicitud de declaratoria de expropiación o servidumbre y del pago correlativo de las indemnizaciones a las que haya lugar.

CONSTITUCION DE SERVIDUMBRE PUBLICA DE CONDUCCION DE ENERGIA ELECTRICA-Legitimidad para actuar/CONSTITUCION DE SERVIDUMBRE PUBLICA DE CONDUCCION DE ENERGIA ELECTRICA-Reglas a que se somete

De acuerdo con el artículo 25 de la Ley 56/81, la legitimidad para actuar en estos procesos corresponde a las entidades públicas que tienen a su cargo la construcción de centrales generadoras, líneas de interconexión, transmisión y prestación del servicio público de energía eléctrica, entidades que adoptarán el respectivo proyecto, el cual contemplará el trazado de la servidumbre correspondiente. La entidad de derecho público que haya adoptado el proyecto o haya ordenado su ejecución deberá promover, en calidad de demandante, el proceso para la constitución de la servidumbre, sometidos a las siguientes reglas: (i) La demanda deberá adjuntar tanto el plano general en que figure el curso que habrá de seguir la línea objeto del proyecto con la demarcación específica del área, como el inventario de los daños que se causen y la estimación de su valor realizada en forma clara y discriminada por la entidad interesada. Este cálculo se anexará al acta efectuada para el efecto, junto con el certificado de libertad y tradición del predio afectado. (ii) la entidad interesada deberá, al momento de interponer la demanda, poner a disposición del juzgado la suma correspondiente al valor estimativo de la indemnización. (iii) El juzgado correrá traslado al demandado por un término de tres días. En caso que luego de dos días de proferido el auto que ordena el traslado no se hubiere podido notificar la demanda, se procederá a emplazar a los demandados, según lo dispuesto en el artículo 452 del Código de

Procedimiento Civil. (iv) El demandado no podrá proponer excepciones, salvo las facultades del juez para que, en los casos previstos en la ley, deba abstenerse de proferir sentencia de fondo.

INTERES GENERAL-Protección

La Sala debe resaltar 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.

DERECHOS PATRIMONIALES DEL POSEEDOR O PROPIETARIO DEL BIEN SIRVIENTE-Satisfacción

La imposición de servidumbres públicas de conducción de energía eléctrica es un proceso judicial interesado en la asunción por parte del Estado de los daños que se causen al propietario o poseedor del predio sirviente, puesto que impone a la entidad demandada la obligación de pagar un estimativo de los perjuicios junto con la presentación de la demanda y a reajustar esa suma en caso que la sentencia declare un monto mayor. Adicionalmente, la normatividad en comento faculta al propietario o poseedor del bien sirviente a que se oponga a la liquidación propuesta en la demanda, caso en el cual se ordenará su cálculo por parte de peritos nombrados para el efecto.

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA PARA FIJAR PROCEDIMIENTOS-Límites

Como lo ha sostenido este Tribunal de manera uniforme, el legislador cuenta con libertad de configuración normativa para fijar los procedimientos aplicables a los distintos procesos judiciales, libertad que sólo está limitada por los derechos y garantías constitucionales, en especial por las cláusulas propias del debido proceso, el derecho a la participación y el acceso a la administración de justicia. La fijación de un término breve de traslado al demandado, materia está contenida dentro del amplio margen de configuración normativa que tiene el legislador, responde a un fin constitucionalmente valioso, en tanto el proceso de constitución de servidumbre pública de conducción de energía tiene entre sus principales finalidades, como se ha insistido en esta sentencia, la protección del interés general, representado en la pronta ejecución de las obras necesarias para la adecuada prestación del servicio público.

Referencia: expediente D-6769

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 16, 17, 18, 25, 27 (numerales 3 y 5) y 28 de la Ley 56 de 1981.

Actor: Juliana Hoyos Flórez

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá D.C., diez (10) de octubre de dos mil siete (2007).

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 2067 de 1991, ha proferido la presente Sentencia.

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución, la ciudadana Juliana Hoyos Flórez instauró demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 16, 17, 18, 25, 27 (parcial) y 28 de la Ley 56 de 1981.

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

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcriben las normas demandadas:

“LEY 56 DE 1981 1

(septiembre 1º)

“Por la cual se dictan normas sobre obras públicas de generación eléctrica y acueductos, sistemas de regadío y otras y se regulan las expropiaciones y servidumbres de los bienes afectados por tales obras”

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

(...)

TITULO II.

DE LAS EXPROPIACIONES Y SERVIDUMBRES

(...)

ARTICULO 16. Declárase de utilidad pública e interés social los planes, proyectos y ejecución de obras para la generación, transmisión, distribución de energía eléctrica, acueductos, riego, regulación de ríos y caudales, así como las zonas a ellos afectadas.

ARTICULO 17. Corresponde al Ejecutivo aplicar esta calificación, de manera particular y concreta a los proyectos, obras y zonas definidos y señalar la entidad propietaria que está facultada para expedir el acto a que se refiere el artículo 18.

PARAGRAFO. Contra la respectiva providencia no procederá recurso alguno por la vía gubernativa.

CAPITULO I.

PROCEDIMIENTOS PARA EXPROPIACIONES

ARTICULO 18. Al igual que la Nación, los Departamentos y los municipios, sus establecimientos públicos, sus empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta en las que la participación del Estado sea o exceda del 90% del capital y a las cuales esté asignada alguna o algunas de las actividades previstas en el artículo anterior, están facultadas para decretar la expropiación de los bienes o derechos que sean necesarios.

El acto administrativo mediante el cual se decreta la expropiación procederá cuando los titulares de tales bienes, o derechos se nieguen a enajenar o están incapacitados para hacerlo voluntariamente.

PARAGRAFO. Las entidades señaladas en el presente artículo quedan facultadas para

adelantar los procesos judiciales a que haya lugar.

(...)

CAPITULO II.

PROCEDIMIENTO PARA SERVIDUMBRES

ARTICULO 25. La servidumbre pública de conducción de energía eléctrica establecida por el artículo 18 de la Ley 126 de 1938, supone para las entidades públicas que tienen a su cargo la construcción de centrales generadoras, líneas de interconexión, transmisión y prestación del servicio público de distribución de energía eléctrica, la facultad de pasar por los predios afectados, por vía aérea, subterránea o superficial, las líneas de transmisión y distribución del fluido eléctrico, ocupar las zonas objeto de la servidumbre, transitar por los mismos, adelantar las obras, ejercer la vigilancia, conservación y mantenimiento y emplear los demás medios necesarios para su ejercicio.

(...)

ARTICULO 27. Corresponde a la entidad de derecho público que haya adoptado el respectivo proyecto y ordenado su ejecución, promover en calidad de demandante los procesos que sean necesarios para hacer efectivo el gravamen de servidumbre de conducción de energía eléctrica.

Sin perjuicio de las reglas generales contenidas en los libros 1 y 2 del Código de Procedimiento Civil, que le serán aplicables en lo pertinente, el proceso de servidumbre de conducción de energía eléctrica se sujetará a las siguientes reglas:

(...)

3. Una vez, admitida la demanda, se correrá traslado de ella al demandado por el término de tres (3) días.

(...)

5. Sin perjuicio del deber del juez de abstenerse de proferir sentencia de fondo en los casos previstos por la Ley, en este proceso no pueden proponerse excepciones.

ARTICULO 28. El juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la presentación de la demanda, practicará una inspección judicial sobre el predio afectado y autorizará la ejecución de las obras, que de acuerdo con el proyecto sean necesarias para el goce efectivo de la servidumbre.

En la diligencia, el juez identificará el inmueble y hará un examen y reconocimiento de la zona objeto del gravamen.”

III. LA DEMANDA

La demandante solicita a la Corte que declare la inconstitucionalidad de los artículos 16, 17, 18, 25, 27 (numerales 3 y 5) y 28 de la Ley 56 de 1981, que forman parte del procedimiento de regulación de las expropiaciones y servidumbres de los bienes afectados por obras públicas de generación eléctrica, acueductos, sistemas de regadío y otras, por considerar que son contrarios a los artículos 2, 29, 78 y 229 de la Constitución Política.

Afirma que los artículos demandados desconocen parámetros básicos del sistema normativo adoptado con la Constitución de 1991 y formula los cargos de inconstitucionalidad en relación con las normas superiores que consagran el derecho a la participación ciudadana y las que estipulan el derecho de defensa y de acceso a la justicia.

1. En primer lugar, afirma la demandante que los artículos 16, 17, 18, 25 y 27 (numerales 3 y 5) de la Ley 56 de 1981, que contienen el procedimiento para la expropiación de bienes y para la imposición de las servidumbres que se requieren para la realización de obras de construcción y ampliación de los servicios públicos, violan por omisión los artículos 2 y 78 de la Constitución Política.

Igualmente, resalta que dicho trámite impide por completo la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios. En ese orden de ideas, la actora advierte que “esta participación no es posible ni siquiera en sede judicial pues las normas acusadas prácticamente impiden el pronunciamiento de la parte demandada.”

Para sustentar esta conclusión, señala que en relación con este cargo la Corte ya ha adoptado decisiones específicas, dirigidas a garantizar la participación en asuntos relacionados con la prestación de los servicios públicos cuando quiera que las normas

aplicables no contemplen estos escenarios. Sobre este particular, la actora hace referencia a la sentencia C-150/03, la cual declaró exequibles condicionadamente algunas normas de la Ley 142/94, en el entendido que determinados procedimientos administrativos propios de las comisiones de regulación y de la determinación de regímenes tarifarios, contarán con instancias de participación de los usuarios del servicio.

2. En segundo lugar, sostiene la demandante que los numerales 3 y 5 del artículo 27, y el artículo 28 de la Ley 56/81 establecen en los procesos de imposición de servidumbres, cargas procesales que son violatorias de los derechos al debido proceso y acceso a la justicia consagrados en los artículos 29 y 229 C.P.

Hace consistir el cargo en que el numeral 3 del artículo 27 acusado permite un término de traslado de tan sólo tres días, mientras que el término general para los procesos abreviados es de diez días, de acuerdo con el artículo 409 del Código de Procedimiento Civil.

Afirma la demandante que aunque la Constitución no contiene una norma específica sobre términos judiciales y que incluso algunos, como la tutela, lo son de sólo tres días en razón a que se trata de un mecanismo de protección de derechos fundamentales, en este caso, la concesión de un término excepcionalmente corto carece de toda justificación. Para la ciudadana Hoyos Flórez, “este término resulta por ello mismo caprichoso pues limita las posibilidades de defensa de la parte demandada sin que exista razón o justificación alguna.”

De otro lado, afirma que ante la prohibición de proponer excepciones, establecida por el numeral 5 del artículo 27, la parte demandada queda subordinada a una contraparte que goza de prerrogativas manifiestas frente a las que no puede siquiera ejercer su derecho de defensa. En este sentido, considera que el referido numeral viola la Constitución porque, en términos prácticos, excluye a la parte demandada del proceso, pues la inhabilita para acceder a la instancia procesal de las excepciones, a efectos de pronunciarse sobre la demanda (art. 29 C. P.). En esa medida, también la excluye del derecho de acceder en términos prácticos a la administración de justicia (art. 29 de la C. P.).

3. En tercer lugar, afirma la demandante que el artículo 28 acusado, al disponer que el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la presentación de la demanda, practicará una inspección judicial sobre el predio afectado y autorizará la ejecución de las obras que de acuerdo con el proyecto sean necesarias para el goce efectivo de la

servidumbre, permite que en un proceso civil (y no penal) se practiquen pruebas antes de que la parte demandada haya sido notificada. Por lo tanto, la norma prevé que la inspección se practique sin que el demandado pueda pronunciarse ni controvertir las pruebas practicadas.

En estas condiciones, la parte demandada queda por completo excluida de un proceso que le es vinculante pero en el que no puede ejercer sus derechos de participar en la práctica de pruebas y controvertirlas. “Así pues, las normas acusadas en esta parte de la demanda violan los artículos 29 y 229 de la Constitución porque imponen unas condiciones procesales en las que se concede un término caprichosamente corto para la contestación de la demanda; en las que la parte demandada ejerza su derecho de hacer parte efectivamente en el proceso a través de la formulación de excepciones; y en las que se permite la práctica de pruebas sin que la parte demandada haya sido siquiera notificada.”

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios²

El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, intervino en representación de dicha entidad para oponerse a los cargos de inconstitucionalidad formulados contra las normas demandadas, en tanto encuentran sustento en los artículos 2, 58, 334, 336, 365, 366, 367, 368, 369 y 370 de la Constitución Política.

El interviniente realiza la defensa de las normas acusadas en el orden de los cargos formulados en la demanda, de acuerdo con los argumentos siguientes:

1.1. En relación con el primer cargo, fundado en la violación por omisión del derecho de participación ciudadana consagrado en los artículos 2 y 78 de la Constitución Política, afirma que debe desestimarse. Para ello, considera que las normas acusadas no infringen de ninguna manera las disposiciones constitucionales señaladas por la demandante “pues la expropiación de bienes inmuebles con el fin de ejecutar obras para la generación, transmisión, distribución de energía eléctrica, acueductos, riego, regulación de ríos y caudales, se realiza por las autoridades competentes y por mandato de la ley precisamente a favor de una comunidad que resulta beneficiada con la ampliación de coberturas y acceso a

dichos servicios por virtud de las obras a realizar.”

De la misma manera, considera que debe desestimarse el cargo porque las normas demandadas encuentran sustento en el artículo 58 de la Constitución Política, el cual dispone que cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social e, igualmente, que la propiedad tiene una función social que implica obligaciones. Adicionalmente la referida norma constitucional señala que, por motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa, la cual se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado.

Consecuentemente, el cargo carece de sustento en la medida que desconoce lo previsto en el artículo 334 C.P., según el cual el Estado puede intervenir en la economía a fin de garantizar, entre otros objetivos, la racionalización de la misma en aras de obtener el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes. Por ello, desde la misma perspectiva, debe reconocerse que los servicios públicos también son parte integral del bienestar general y del mejoramiento de la calidad de vida de la población, que son otras de las finalidades del Estado de acuerdo con lo previsto por el artículo 366 C.P. En consecuencia es fundamental que, con el propósito de asegurar este fin constitucional, el Estado permita que los agentes prestadores de los servicios públicos domiciliarios adelanten las obras de infraestructura que sean necesarias para obtener la mayor cobertura posible en beneficio de cada uno de los usuarios, lo que en ocasiones conlleva necesariamente a la expropiación de bienes inmuebles o a la imposición de servidumbres sobre éstos.³

A su juicio, la perspectiva de análisis propuesta por la actora se muestra problemática. Ello en tanto el hecho de “permitir participar a comunidades como las organizaciones de consumidores y usuarios en el proceso de expropiación de inmuebles o imposición de servidumbres con fines de expansión de la cobertura de los servicios públicos, puede llegar a constituirse en un serio obstáculo para que la administración pueda cumplir los cometidos estatales de interés general que le corresponden según los mandatos constitucionales reseñados y es contraria a dichas disposiciones.” En su criterio, así las cosas, “la demandante perdió la perspectiva del marco constitucional y desconoce que la propiedad privada cumple una función social que implica obligaciones, y que éste derecho sólo será

reconocido en la medida en que no contraría intereses colectivos, los cuales prevalecen sobre los intereses particulares en caso de conflicto.”

1.2. La Superintendencia desestima, del mismo modo, el cargo fundado en la violación del derecho a la defensa como consecuencia del procedimiento establecido para la imposición de servidumbres. A su juicio “permitir la intervención de terceros, ajenos a los intereses del propietario del inmueble sobre el cual recaerá el gravamen dentro del proceso especial, constituye una indebida interferencia en la satisfacción de las necesidades básicas de la población, pues todo retraso en la ejecución de las obras indispensables para la conducción de la energía eléctrica, impide el cumplimiento oportuno en la prestación de este servicio público en clara oposición a los mandatos constitucionales y legales que regulan la materia”. En ese orden de ideas, sostiene que el principio constitucional de solidaridad, que obliga a que los ciudadanos asuman ciertas cargas públicas, justifica el hecho que el legislador haya establecido un procedimiento breve para la constitución de servidumbres destinadas a la instalación de redes eléctricas, actividad intrínsecamente relacionada con la consecución del bienestar general. “Adicionalmente es preciso tener en cuenta, que si bien es cierto que el artículo 27 de la Ley 56 de 1981 demandado, fija las reglas especiales que deben aplicarse al proceso que haga efectivo el gravamen de servidumbre de conducción de energía eléctrica, también lo es que todo ello se hará sin perjuicio de las reglas generales contenidas en los libros 1º y 2º del Código de Procedimiento Civil, que le serán aplicables en lo pertinente.” (Negrilla y subrayado del texto original).

Sobre el particular, la Superintendencia enfatiza que el procedimiento en comento fue regulado por el Decreto Reglamentario 2580/85, norma que en su criterio otorga suficientes herramientas procesales para garantizar los derechos de contradicción y defensa del propietario del predio afectado. Acerca de este procedimiento, la entidad interviniente destaca que “es así como se aseguran los intereses que puedan tener las personas indeterminadas, quienes una vez emplazadas en debida forma, podrán ser representadas por un curador ad litem para garantizar su derecho a la defensa. El principio de publicidad de las decisiones adoptadas dentro del proceso, también está ampliamente regulado, impidiendo que se puedan presentar actuaciones ocultas dentro del proceso, como equivocadamente se afirma en la demanda. Por último, también los tenedores tienen a salvo el derecho de acudir ante la justicia ordinaria en el evento de existir derechos frente al propietario del inmueble. || De lo anterior se colige, sin esfuerzo alguno, que el proceso de

imposición de la servidumbre pública de conducción de energía eléctrica, goza de todas las garantías fundamentales que comprenden el debido proceso.”

2. Intervención del Ministerio de Minas y Energía⁴

A través de apoderado judicial, el Ministerio de Minas y Energía intervino en el presente proceso con el fin de solicitar que la Corte declare la exequibilidad de las normas acusadas o, de manera subsidiaria se inhiba de adoptar una decisión de fondo por ineptitud sustancial de la demanda. Con este fin, expone las razones que a continuación se sintetizan.

2.1. En relación con el cargo sobre la violación del derecho de participación ciudadana, el interviniente parte de considerar que de acuerdo con el artículo 58 C.P., (i) la propiedad privada, por motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador, puede ser expropiada por vía judicial o administrativa, según lo determine el propio legislador para cada situación específica; (ii) la indemnización por expropiación se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado y; (iii) la expropiación por vía administrativa tiene un control judicial posterior, lo que garantiza a los afectados con la medida el cumplimiento del debido proceso y sus derechos de contradicción y defensa.

Con base en estas premisas, el Ministerio sostiene que “la ley 56 de 1981 recurre a la expropiación administrativa de manera excepcional, restrictiva y como última ratio al señalar en su artículo 18 que el acto administrativo mediante el cual se decreta la expropiación procederá cuando los titulares de tales bienes o derechos se nieguen a enajenar o están incapacitados para hacerlo voluntariamente. Se debe advertir que los artículos 8 al 15 de la citada ley, y sus decretos reglamentarios 2024 de 1982 y 1324 de 1995, establecen como etapas anteriores a la expropiación: la oferta de compra del bien inmueble y la negociación directa o enajenación voluntaria del predio a las entidades propietarias de los proyectos.”.

De manera general, el interviniente sostiene que la expropiación a la que hacen referencia las normas acusadas está precedida de un procedimiento ajustado a los postulados del debido proceso. Ello en tanto dicho trámite dispone de distintas herramientas dirigidas a garantizar que el propietario del bien afectado ejerza sus derechos de contradicción y defensa. Así, el Ministerio resalta que, en primer término, debe emitirse “una resolución ejecutiva que declare de utilidad pública la zona de un proyecto, correspondiendo, a la entidad que en ella se señale como propietaria, la primera opción de compra de todos los

inmuebles comprendidos en tal zona (Artículo 9 de la ley 56 de 1981 y Artículo 18 del decreto reglamentario 2024 de 1982). || Posteriormente en el evento en que los propietarios de los predios no lleguen a un acuerdo con la entidad dueña del proyecto con respecto del valor del bien objeto de negociación, se entra a una nueva etapa con la conformación de una comisión tripartita integrada por un representante de la entidad propietaria del proyecto, un representante del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, y un representante de los propietarios de los predios afectados, que tendrán por función elaborar un manual con los valores unitarios que sirvan de base para liquidar los inventarios de los bienes que habrán de afectarse con la obra; determinar el avalúo comercial de los predios, dirimir los conflictos que se presenten en la determinación de inventarios y las áreas (Artículo 10 de la ley 56 de 1981, y los artículos 18 (Parágrafo) y 19 del Decreto Reglamentario 2024 de 1982)|| Finalmente, si el propietario del predio exige un valor superior a los aprobados en el manual de los valores unitarios elaborado por la Comisión Tripartita, o superior al avalúo comercial de Instituto Geográfico Agustín Codazzi, si falta dicho manual, se entenderá que hay una negativa para enajenar el bien y se procede como último recurso a la declaratoria de expropiación a través de acto administrativo.”

Las instancias del trámite descrito son, a juicio del interviniente, prueba que dentro del proceso de negociación directa que establece la Ley 56/81 y sus decretos reglamentarios se garantiza la participación del Estado, de las entidades dueñas del proyecto y de los propietarios de los bienes inmuebles declarados como utilidad pública y/o de interés social, al permitir que se suscite una etapa de negociación frente a la oferta de compra presentada por las entidades. Estas condiciones dan cumplimiento al artículo 2 C.P., en tanto dentro del proceso se concede la participación a los afectados con la declaratoria de utilidad pública e interés social de los inmuebles.

De otro lado, el interviniente resalta que la citada declaratoria afecta específicamente los derechos de propiedad de los dueños de los predios, quienes deben ceder sus intereses particulares por los intereses sociales y de utilidad pública en beneficio de la comunidad en general. En consecuencia, la declaratoria de utilidad pública o interés social de un bien y la declaratoria de expropiación son disposiciones que conciernen a las personas que ostentan el derecho de dominio o tienen la posesión sobre el bien inmueble. Así, no hacen parte de la órbita de los consumidores y usuarios de bienes y servicios, en tanto no afectan de manera directa sus derechos. Por el contrario, los citados mecanismos de negociación y expropiación,

permiten garantizar la ejecución de obras que redundan en beneficio de dichos usuarios y consumidores.

2.2. En lo que tiene que ver con la solicitud supletoria de inhibición ante la ineptitud sustantiva de la demanda, el Ministerio considera que el cargo propuesto no contiene razones claras y específicas sobre la necesidad que el procedimiento de expropiación contara con la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios, en los términos del artículo 78 C.P. Al respecto, el interviniente agrega que “el actor en su demanda no hace una interpretación sistemática de la ley 56 de 1981 en su conjunto. El actor desconoce que la declaración de expropiación de los bienes o derechos contenidos en el artículo 18 de la citada ley, sólo procede cuando se agota previamente la etapa de oferta de compra del bien y la etapa de negociación del mismo, sin que el propietario del bien llegue a un acuerdo en el valor del precio ofrecido o establecido en el manual de valores unitarios o en el avalúo comercial del bien inmueble, a falta del citado manual. De forma, ninguna de las entidades puede emitir declaraciones de expropiación sin que medie la resolución ejecutiva que declare los bienes de utilidad pública o interés social y que se produzca la respectiva negociación entre los dueños de los predios y las entidades para la enajenación de los bienes. Por otro lado, el demandante tampoco define de forma clara las razones por las cuales considera que en el proceso de negociación y/o expropiación es pertinente permitir la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios, como tampoco establece la manera como ésta participación debería llevarse a cabo dentro del proceso que establece el legislador en la ley 56 de 1981.”.

El Ministerio agrega, sobre el mismo tópico, que la demanda no cumple con los requisitos mínimos establecidos en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, específicamente con el numeral tercero, referente a las razones que deben exponerse para establecer que el texto demandado es violatorio de la Constitución. Para sustentar esta conclusión señala que “los argumentos expuestos por la demandante son vagos y confusos, y no permiten inferir cuál es el concepto de violación del ordenamiento superior ni demuestra cómo el precepto acusado infringe las normas superiores invocadas. En otras palabras la demandante no determina el motivo de trasgresión en sentido formal para cada una de las normas acusadas sin indicar específicamente cómo los artículos 16, 17, 18, 25, 27 parcial y 28 de la ley 56 de 1981 individualmente considerados vulneran los artículos 2 y 78 de la constitución política y por el contrario el actor se limita a hacer una manifestación general y vaga de que el régimen es

por completo violatorio del derecho constitucional contenido en los artículos 2 y 78 de la constitución política (...) sin especificar las razones para cada una de las normas acusadas.”

2.3. En relación con el cargo sobre violación al debido proceso y acceso a la justicia, el Ministerio considera que debe desestimarse, pues la delimitación por parte del legislador de términos breves para el trámite del proceso no es caprichosa, sino que responde a los intereses sociales y de utilidad pública que subyacen a la imposición de servidumbres para los fines antes descritos.

Destaca que respecto al cargo formulado por la demandante, consistente en que el numeral 5 del artículo 27 de la Ley 56 de 1981 impide el derecho de defensa al no permitir la presentación de excepciones, no configura un tratamiento procesal contrario al derecho al debido proceso. En contrario, tal prohibición obedece al principio constitucional de primacía del interés general sobre el particular y a la necesidad de satisfacer los requerimientos del servicio eléctrico y de acueducto de la comunidad, que son servicios públicos esenciales

En lo referente al artículo 28 de la Ley 56 de 1981, que permite al juez practicar dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la presentación de la demanda una inspección judicial sobre el predio afectado y autoriza la ejecución de obras y que la demandante considera violatoria del derecho de defensa por la posibilidad de practicar pruebas antes de la notificación de la demanda, el interviniente controvierte esta conclusión. A su juicio, los derechos de contradicción y defensa resultan protegidos, puesto que el afectado tiene la posibilidad de presentar sus argumentos dentro del término de contestación de la demanda, término en el cual ya se encuentra enterado de la práctica de la diligencia de inspección.

3. Intervención de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario⁵

El Decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario interviene para solicitar que las disposiciones demandadas se declaren ajustadas a las previsiones constitucionales que regulan la expropiación y el derecho al debido proceso.

El interviniente realiza algunas consideraciones acerca del derecho de propiedad y sus limitaciones dentro del Estado Social de Derecho. Fundado en ellas, concluyó que la tradición demoliberal de defensa a ultranza de la propiedad había sido transformada en el constitucionalismo contemporáneo por una tesis que atribuye a la propiedad una función

social que implica obligaciones, y más recientemente, una función ecológica. Resalta, en ese orden de ideas, que para “el caso colombiano, el artículo 58 de la Constitución, como lo hacía el 30 de la Carta Política de 1886, reformado en 1936, consagra, al lado de la garantía del derecho de propiedad y de los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, la función social de ellos -hoy adicionada con la ecológica-, la prevalencia del interés general sobre el individual y las distintas formas de expropiación.”

En desarrollo de los postulados expuestos, sostiene el interviniente que el legislador, en ejercicio de las competencias que le son propias, ha determinado las particularidades que en el proceso judicial para la imposición de las servidumbres derivadas de los proyectos cuya construcción implica un interés público. A su juicio, de ese procedimiento no se infiere que el demandado carezca de medios de defensa y cuya menor duración en el tiempo se justifica en razón del interés superior involucrado, que demanda mayor celeridad en la actuación judicial.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN⁶

El Procurador General de la Nación rindió el concepto previsto en los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución, en el que solicita a la Corte la declaratoria de exequibilidad de las normas acusadas, en relación con la omisión legislativa relativa, pues considera que no hay violación de los artículos 2 y 78 de la Constitución.

1. En primer lugar, frente al cargo de la demanda relativo a la omisión legislativa por falta de regulación del derecho a la participación en los procesos de expropiación e imposición de servidumbres, de los que tratan las disposiciones demandadas, el Ministerio Público sostiene que la demanda no cumple con los requisitos previstos por la jurisprudencia para la construcción de un cargo fundado en dicha omisión. A su juicio, a) La acusación no se deriva de manera evidente de la disposición sino de la valoración subjetiva de la demandante y de la falta de interpretación sistemática de las disposiciones; b) La disposición no vulnera el derecho a la igualdad pues no excluye casos que debería contemplar; c) No se omite incluir un ingrediente o condición exigida por la Constitución, por cuanto no hay disposición superior que regule el proceso de expropiación y servidumbre ni que obligue a incluir mecanismos de participación en estos procesos; por tanto, no hay incumplimiento de un deber constitucional y; c) Las medidas no carecen de un principio de razón suficiente, por el contrario, son la

concreción de facultades constitucionales otorgadas para el cumplimiento de los deberes y fines del Estado.” En ese sentido, solicita a la Corte que desestime esa censura, puesto que la norma se mostraría exequible, en tanto constituye una expresión legítima de la potestad legislativa.

2. Respecto a la presunta vulneración del principio de participación por parte de las normas citadas, la Vista Fiscal considera que ese principio no puede entenderse de forma aislada, sin que deba armonizarse con los demás fines del Estado. Así, aunque se parte reconocer que “es obligación del Estado promover y en algunos casos, garantizar la participación en la toma de decisiones, esto no implica que la única forma de participación sean los espacios directos de toma de decisiones, ni tampoco, que el Estado esté obligado a incluirla en cada una de sus actuaciones. El principio de participación debe armonizarse con los demás fines del Estado como son: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución. Así mismo, debe entenderse como una contribución a la obligación de las autoridades de la República de asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares y debe interpretarse teniendo en cuenta la prevalencia del interés general consagrado en el artículo 1º de la Carta.”.

Con base en estas consideraciones, se tiene que los procedimientos de constitución de servidumbres y expropiación de bienes con destino a la prestación de servicios públicos, es un asunto en el que concurren los intereses del Estado, en tanto garante del bienestar general y el propietario del bien afectado con la medida. Este diálogo excluye, en criterio del Ministerio Público, a otras personas, en tanto no tienen un interés directo en los objetivos del citado trámite. Por ende, las normas acusadas no estaban obligadas a incluir instancias de participación a sujetos que no se verían afectados con la imposición de la servidumbre. Para el Procurador, aún “en un modelo ideal de democracia directa, existirían decisiones que deberían ser tomadas sin la aprobación directa de los ciudadanos, por un grupo de legisladores o por la administración pues así lo exige la buena marcha de una organización social. Con mayor razón en las complejas sociedades contemporáneas, no puede someterse toda decisión a la discusión de la ciudadanía. Por ello, la ausencia de mecanismos de participación en un procedimiento administrativo no lo hace per se inconstitucional.”

Trasladados estos argumentos al ámbito de la participación de las organizaciones de

consumidores y usuarios, a la que hace referencia el artículo 78 C.P., la Vista Fiscal estima que el cargo es improcedente, habida cuenta que la demandante hace una interpretación errada de la disposición constitucional. Ello en razón a que de dicho precepto no es factible colegir que los usuarios y consumidores deban participar en todas las decisiones que debe tomar el legislador, la administración y las autoridades judiciales, para satisfacer las necesidades en materia de servicios públicos. Esos derechos de participación no comprenden la intervención en los procesos de expropiación y servidumbres que adelanten las empresas de servicios públicos, puesto que estos procedimientos no entran en la órbita de los intereses de los usuarios y consumidores.

Sobre este particular, el Procurador hace énfasis en que la aplicación de las reglas fijadas por la Corte en la sentencia C-150/03, propuesta por la demandante, es improcedente. En efecto, anota que en dicha decisión se debatía el derecho de participación de los consumidores y usuarios en la definición o modificación de las fórmulas tarifarias y su derecho a iniciar el proceso para el cambio de estas fórmulas y a estar informados sobre los criterios que emplean las comisiones de regulación para determinar dichas fórmulas. Por lo tanto, se advierte fácilmente que el argumento en que se apoya la demandante resulta equivocado porque hace referencia a una situación completamente diferente.

En el presente caso se trata de decisiones técnicas relacionadas con la ampliación o mejoramiento del servicio que no afectan directamente a los usuarios. Para el Ministerio Público debe advertirse que, como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional, la participación en la prestación de los servicios públicos que tiene carácter obligatorio, es aquella que incide en la toma de decisiones relativas a la adopción de regulaciones sobre el acceso, consumo, facturación, reclamaciones, control y fiscalización, etc., dirigidos a garantizar la adecuada calidad, eficiencia y cobertura de los mismos y en general los derechos de los usuarios (Sentencias C-041/03 y C-741/03) y no para todas las decisiones que deban tomar el legislador y la administración en relación con la prestación de estos servicios.

Por otra parte, afirma el Ministerio Público que las disposiciones acusadas son desarrollo de la potestad y el deber del Estado de regular la economía y en particular los servicios públicos como lo ordena el artículo 334 de la Constitución, “con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los

beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.”

Finalmente, estima que en relación con el punto que nos ocupa debe recordarse que el constituyente (Art. 369 C.P.) remitió al legislador la determinación de “los deberes y los derechos de los usuarios, el régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión, fiscalización...,” de las empresas prestadoras de estos servicios. En consecuencia, el Congreso no incumplió ningún deber constitucional, sino que por el contrario, mediante las disposiciones acusadas busca cumplir con las obligaciones contenidas en la Carta Política y actúa en ejercicio de las facultades constitucionales de intervención y regulación.

Por último, la Vista Fiscal advierte que no hay disposición constitucional que ordene la participación de los usuarios en los procesos de expropiación de las empresas de servicios públicos. Considera, en ese sentido, que la demandante no tiene en cuenta la naturaleza particular de los procesos de expropiación y servidumbre como herramientas excepcionales del Estado para garantizar la prestación de los servicios a su cargo y con ello la prevalencia del interés general.

En conclusión, para la Procuraduría General, las disposiciones acusadas no desconocen los artículos 2 y 78 de la Constitución, por lo que solicita a la Corte declarar la exequibilidad de los artículos 16, 17, 18, 27 (numerales 3 y 5) y 28 de la Ley 56 de 1981, respecto del cargo de omisión legislativa planteado por la demandante.

3. En relación con el segundo cargo contenido en la demanda de inconstitucionalidad, referente a la presunta vulneración de los derechos a la participación, debido proceso y acceso a la justicia de los afectados en los procesos de expropiación e imposición de servidumbres, señala la Vista Fiscal que para analizar la participación de los afectados en éstos procesos es necesario recordar que la expropiación es el último recurso que utiliza el Estado para la adquisición de los bienes. Por ende, siempre está precedido de un proceso de enajenación voluntaria, dentro del trámite de expropiación judicial, o de negociación directa, en la expropiación por vía administrativa. “En cada una de estas actuaciones del legislador, la administración y las autoridades judiciales se debe garantizar el principio de publicidad, el cual está estrechamente ligado con el derecho de participación y de defensa, pues asegura que los interesados puedan conocer y controvertir tales decisiones. || “De otra parte, en cuanto a la relación con los afectados, ésta comienza en el momento en que se les notifica la

resolución que declara la calidad de bienes de utilidad pública, la cual debe ser inscrita en la oficina de registro de instrumentos públicos en aplicación del principio de publicidad y la administración hace la consecuente oferta de compra. Recuérdese que la etapa de enajenación voluntaria (expropiación judicial) o de negociación directa (expropiación por vía administrativa) tiene por objeto llegar a un acuerdo de compra con el propietario del bien inmueble.”

Sobre este preciso particular, la Procuraduría General señala que la Ley 56 de 1981 establece claramente en su artículo 10 la forma de participación de los afectados desde la primera etapa del proceso. La norma referida contempla el procedimiento para determinar los valores que han de pagarse a los propietarios de los predios y de las mejoras, que se requieran para el desarrollo de proyectos. En el desarrollo de dicho procedimiento, debe integrarse una comisión conformada por un representante de los propietarios de los predios afectados, un representante de la empresa propietaria del proyecto y un representante del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Señala la Procuraduría General que “Si se llega a un acuerdo, se firmará el contrato de compraventa y no será necesario pasar al proceso de expropiación. Por el contrario, si no es posible llegar a un acuerdo y teniendo en cuenta que el interés general prima, en estos casos, sobre el interés particular, es decir, que de la realización de esas obras depende el cumplimiento de las obligaciones a cargo del Estado a que se refiere el artículo 2º de la Constitución y en particular la prestación de los servicios públicos, se pasa a la etapa de expropiación, en la cual también debe garantizarse la participación de los afectados, a través de la aplicación de los principios de publicidad y la debida ejecución de las notificaciones y comunicaciones pertinentes”

Agrega el Procurador que “el procedimiento de expropiación debe seguir además de la Ley 56 de 1981, las disposiciones establecidas en el Código de Procedimiento Civil, en primer lugar, tenemos el artículo 451 que señala los requisitos de la demanda de expropiación entre los que se encuentra la resolución que decreta la expropiación, el certificado de la oficina de instrumentos públicos para determinar los titulares de derechos reales sobre el inmueble, los tenedores, los acreedores hipotecarios y prendarios, según el certificado de propiedad y tradición. A todos ellos debe notificárseles las actuaciones del proceso. Así mismo, recuérdese que quien no haya sido integrado al proceso puede presentar los incidentes

correspondientes en el momento de realizar las diligencias propias del mismo.” || Finalmente, como lo señala el propio artículo 58 de la Constitución, aun en los casos en que el legislador autorice realizar la expropiación por vía administrativa, ésta puede ser objeto de posterior acción contenciosa- administrativa, incluso respecto del precio. Es decir, que el afectado tiene siempre la posibilidad de discutir los diferentes aspectos del proceso ante las instancias judiciales.”

4. En último término, respecto de los cargos formulados por la demandante en el sentido de que las cargas procesales consagradas en los artículos 27 y 28, se muestran contrarias al derecho al debido proceso y el acceso a la justicia, el Ministerio Público afirma que no se observan tales vulneraciones. Lo anterior por cuanto las disposiciones acusadas establecen las condiciones de tiempo, modo y lugar del proceso expropiatorio y del establecimiento de las servidumbres, las cuales deben ser interpretadas sistemáticamente con las demás disposiciones que regulan la materia. Así, normas como la que señala el término de tres días para el traslado de la demanda encuentran fundamento en la amplia libertad de configuración que tiene el legislador en materia procesal, siempre y cuando garantice los derechos constitucionales propios del debido proceso. De otro parte, la apreciación de la demandante sobre la inconveniencia del término para el traslado de la demanda, no permite realizar una evaluación de constitucionalidad, por cuanto no existe disposición superior que establezca parámetros en esta materia. Por lo tanto, la presunta vulneración del artículo 29 no está debidamente sustentada en disposición constitucional alguna.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución, corresponde a esta Corporación conocer de la presente demanda, por dirigirse contra un aparte de una disposición que forma parte de una Ley.

Problema jurídico y metodología de la decisión

2. A partir de la demanda presentada por la ciudadana Hoyos Flórez es posible identificar dos cargos definidos. En primer término, la actora considera que las normas acusadas presentan una omisión legislativa relativa, en tanto no incluye instancia procesal alguna, destinada a

que los usuarios y consumidores de los servicios públicos participen en los trámites propios de la expropiación e imposición de servidumbres de los bienes afectados por obras de generación eléctrica, acueductos, sistemas de regadío y otras obras análogas. En su criterio, esta omisión vulnera el artículo 78 C.P., norma que impone al Estado el deber de garantizar la participación de los consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que conciernen. Esta disposición, a su vez, se enmarca dentro del fin esencial del Estado de facilitar la participación de todos en las decisiones que nos afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación (Art. 2 C.P.).

En segundo lugar, la demandante advierte que algunas previsiones de carácter procesal, para el caso específico del trámite de constitución de servidumbres públicas de conducción de energía eléctrica, contenidas en las disposiciones demandadas son contrarias a los derechos constitucionales al debido proceso (Art. 29 C.P.) y al acceso a la administración de justicia (Art. 229 C.P.). A su juicio, las normas acusadas que (i) confieren un término de sólo tres días para oponerse la demanda de constitución de servidumbre; (ii) niegan la posibilidad de proponer excepciones en esta clase de procesos, sin perjuicio del deber del juez de abstenerse de proferir sentencia de fondo en los casos previstos por la Ley; y (iii) facultan a la autoridad judicial para practicar dentro las cuarenta y ocho horas siguientes a la presentación de la demanda, inspección judicial en que podrá autorizar la ejecución de las obras necesarias para el goce efectivo de la servidumbre; imponen cargas desproporcionadas al propietario del bien, que impiden la eficacia material de los derechos constitucionales citados.

Para sustentar esta afirmación, la actora señala que las dos primeras restricciones hacen nugatorio, en la práctica, el ejercicio del derecho de contradicción y defensa. Igualmente, la posibilidad de efectuar la citada inspección en la primera etapa del proceso judicial, impide que la parte demandada controvierta las pruebas allí recaudadas, en tanto no ha sido notificada.

Ante estas censuras, los intervinientes en el proceso, al igual que el Ministerio Público, defienden unánimemente la exequibilidad de las normas acusadas. Respecto del cargo por violación del derecho a la participación de las asociaciones y usuarios, consideran que no es procedente, en tanto los procesos de expropiación y constitución de servidumbres son asuntos en los que el interés legítimo corresponde a la administración y al propietario del

inmueble afectado. Por lo tanto, no es posible predicar la afectación de los derechos de la comunidad, en tanto los procedimientos anotados no hacen parte de los asuntos que la afecten, en los términos de los artículos 2º y 78 de la Constitución Política. En contrario, la utilización de predios particulares para la construcción de infraestructura en servicios públicos es una expresión de la prevalencia del interés general de esa comunidad, sin que pueda de los mismos derivarse consecuencias lesivas para sus intereses. De igual modo, la afectación de los bienes particulares en los términos previstos tiene una justificación constitucional clara, al tenor de lo previsto en el artículo 58 C.P., que prescribe la preeminencia del interés público en caso que entre en conflicto con los derechos particulares. Desde esa perspectiva, es evidente que la materia regulada por las normas demandadas es expresión válida de las facultades de intervención del Estado en la economía, según lo dispuesto en el artículo 334 C.P.

En segundo término, los intervinientes y el Procurador General desestiman del mismo modo el segundo cargo propuesto en la demanda, relacionado con la incompatibilidad entre el derecho al debido proceso y los trámites de expropiación y constitución de servidumbres. En líneas generales, consideran que el procedimiento previsto en la Ley 56/81 se aviene a los postulados constitucionales, puesto que la interpretación sistemática de las normas demandadas con las demás que conforman la citada ley, permite concluir que, en relación con la expropiación (i) está precedida de un procedimiento que privilegia el acuerdo previo entre la administración y el propietario del bien afectado; (ii) las disposiciones dejan intacta la posibilidad de controversia judicial de lo resuelto en el procedimiento administrativo; (iii) distintas previsiones de la Ley 56/81 confieren al propietario del bien sujeto a expropiación instancias suficientes para el ejercicio del derecho de defensa.

En lo atinente al trámite para la constitución de servidumbres de conducción de energía eléctrica, sostienen que la brevedad del término para oponerse a la demanda y la imposibilidad de proponer excepciones están justificadas en la necesidad de proteger el interés general, representado en la ejecución de las obras para la prestación del servicio público. Del mismo modo, las facultades que se otorgan al juez para fijar las servidumbres de manera cautelar, en el marco de la inspección judicial prevista en el artículo 28 de la Ley 56/81, son compatibles con el derecho de defensa, pues el propietario del bien sirviente puede participar en la diligencia y, por ende, controvertir las pruebas que sean practicadas durante la misma. En todo caso, la fijación de los procedimientos para la imposición de

servidumbres recae en el amplio margen de configuración legislativa, sin que pueda identificarse para el caso de las disposiciones acusadas estipulación alguna que se muestre incompatible con la vigencia del derecho fundamental al debido proceso.

3. Según los anteriores razonamientos, corresponde a la Corte solucionar los dos problemas jurídicos propuestos en el libelo. Así, habrá que determinarse si el Congreso incurrió en una omisión legislativa relativa al no prever instancias de participación de las organizaciones y usuarios de los servicios públicos, dentro de los procedimientos de expropiación y constitución de servidumbres que se requieren para la realización de obras de construcción y ampliación de los mismos servicios.

Seguidamente, la Sala decidirá si el procedimiento contenido en la Ley 56/81 para la constitución de servidumbres de conducción de energía eléctrica vulnera el derecho al debido proceso del propietario del bien afectado, en tanto le impide ejercer adecuadamente su defensa dentro de dicho trámite. Sobre este segundo problema jurídico constitucional es importante aclarar que, aunque los intervinientes y el Ministerio Público expusieron distintas razones para justificar la compatibilidad entre el trámite de expropiación y el derecho al debido proceso, el cargo propuesto por la ciudadana Hoyos Flórez se circunscribe a la presunta violación de los artículos 29 y 228 C.P. por parte de las normas que regulan el procedimiento de la constitución de servidumbres públicas de conducción de energía eléctrica. En consecuencia, habida cuenta la naturaleza de la acción pública de inconstitucionalidad, que exige que la Corte restrinja su estudio a los cargos efectivamente propuestos, la Sala circunscribirá su estudio a los términos expresados en el libelo.

Con el fin de proferir la presente decisión, la Corte adoptará la siguiente metodología: En primer término, recopilará las reglas fijadas por la jurisprudencia constitucional sobre los presupuestos que deben reunirse para la comprobación de una omisión legislativa relativa. Luego, determinará el precedente aplicable al contenido y alcance del derecho a la participación de los usuarios y consumidores, en especial para el caso de los servicios públicos domiciliarios. Ello con el fin de establecer si el ámbito de ese derecho es afectado con la presunta omisión legislativa identificada por la demandante. Por último, con base en los argumentos que se deriven de este análisis, resolverá el primer problema jurídico planteado.

En segundo lugar, la Corte identificará los lineamientos fijados por su doctrina sobre la prevalencia del interés general cuando entra en tensión con el derecho a la propiedad privada, en aras de determinar el contenido de la pretensión del afectado con la constitución de servidumbres públicas. Luego, hará algunas consideraciones generales sobre la libertad de configuración normativa respecto de la fijación de los procedimientos judiciales y, finalmente, identificará si las normas procesales acusadas incorporan limitaciones irrazonables a las posibilidades de defensa del propietario o poseedor del bien sirviente. A partir de esta valoración, la Sala dará respuesta al segundo problema jurídico identificado en el asunto de la referencia.

Asunto preliminar. La existencia de cargo de inconstitucionalidad

4. Algunos de los intervinientes en el presente proceso y el Procurador General solicitan a la Corte que se declare inhibida para adoptar una decisión de fondo, en razón a la ineptitud sustantiva de la demanda. Por ende, la Sala debe pronunciarse preliminarmente sobre la existencia en el asunto de la referencia de un cargo de inconstitucionalidad.

Sobre este respecto, se observa que aunque los argumentos planteados por la actora pueden ser objeto de discusión, es evidente que se está ante un razonamiento lo suficientemente discernible. Ello al punto que las entidades intervinientes y el Ministerio Público presentan extensos argumentos que, fundados en las censuras contenidas en la demanda, propugnan por la exequibilidad de los preceptos acusados. Estas controversias, a su vez, permitieron a la Corte identificar con claridad los dos problemas jurídicos materia de análisis, como se expuso en el apartado anterior.

Así, al comprobarse la existencia de elementos de juicio que configuran un cargo de inconstitucionalidad y en consideración de la vigencia del principio pro actione, que gobierna esta acción pública, la Sala procede a resolver de fondo los cargos expuestos por la ciudadana Hoyos Flórez.

Requisitos de la omisión legislativa relativa

5. Uno de los presupuestos mínimos para la procedencia de la acción pública de constitucionalidad es la existencia de una disposición jurídica susceptible de control por parte de la Corte. A partir de este requisito, la jurisprudencia de esta Corporación ha fijado el

requisito de certeza del cargo de inconstitucionalidad, según el cual la demanda debe dirigirse en contra de un contenido normativo verificable; excluyéndose por ende aquellos implícitos, no señalados expresamente en la demanda o que parten exclusivamente del entendimiento subjetivo que el actor hace de las normas acusadas.⁷

Sin embargo, esta regla general encuentra excepciones para el caso de las omisiones legislativas relativas. Este instituto jurídico parte de considerar que, en ocasiones, el legislador puede proferir una disposición que omite incluir en sus efectos a determinados supuestos de hecho, pretermisión que involucra la afectación de normas de la Carta Política, generalmente con consecuencia de una discriminación injustificada por parte de la norma acusada. En estos eventos, es admisible la interposición de la acción pública, a efecto que se declare la existencia de la omisión relativa y, en consecuencia, se emita una sentencia integradora que incorpore el supuesto de hecho excluido.

Desde esa perspectiva, la Corte se ha declarado incompetente para conocer acerca de demandas dirigidas en contra de omisiones legislativas absolutas. Para ello se ha sustentado en considerar que “(i) no es metodológicamente posible el examen de constitucionalidad en estos casos por la carencia de norma susceptible de control⁸, (ii) es indispensable que la demanda de inconstitucionalidad recaiga sobre un texto real y no simplemente deducido por el actor o implícito, (iii) la declaración de inexequibilidad total o parcial de una disposición legislativa requiere previamente definir si existe una oposición definitiva y verificable entre lo que dispone el precepto acusado y lo que manda la Constitución ⁹. Finalmente, la ausencia de regulación de una determinada materia no necesariamente puede ser objeto de reproche constitucional, ya que los silencios del Legislador en determinados casos son expresiones de su voluntad.”¹⁰

La jurisprudencia constitucional resalta, igualmente, que la declaratoria de omisión legislativa relativa está precedida de requisitos definidos, que responden a la necesidad de preservar el principio democrático, el cual sustenta la libertad de configuración normativa de que es titular el legislador. En ese sentido, ha previsto que la omisión legislativa relativa supone de dos condiciones, a saber: “i) El juicio de inexequibilidad requiere la concurrencia de una norma frente a la cual se predique la omisión; y (ii) la misma debe excluir un ingrediente, condición normativa o consecuencia jurídica que a partir de un análisis inicial o de una visión global de su contenido, permita concluir que su consagración normativa resulta

esencial e indispensable para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta Fundamental¹¹.”¹²

Del mismo modo, el precedente en comento ha sistematizado los requisitos de índole normativa que deben concurrir para que se declare la inconstitucionalidad de un precepto en razón de la omisión legislativa relativa. Así, es necesario que, “(i) que exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo; (ii) que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (iii) que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente; (iv) que la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (v) que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador” ¹³

6. Para el caso objeto de análisis, la demandante considera que las normas demandadas, que describen el trámite para la expropiación y la constitución de servidumbres en los bienes afectados por obras de generación eléctrica, acueductos, sistemas de regadío y otras obras análogas, incurren en una omisión legislativa relativa. Ello debido a que prevén instancias de participación en cada procedimiento a la entidad pública responsable del proyecto correspondiente y al propietario de los bienes afectados, excluyéndose a las organizaciones y usuarios y consumidores de los servicios públicos, lo que impide que en el caso concreto sean garantizados los derechos de participación que a dichas agrupaciones confiere el artículo 78 C.P., en concordancia con el artículo 2º C.P.

De acuerdo con esta argumentación, resultan acreditados los dos primeros requisitos para la configuración de la omisión legislativa relativa. En efecto, la actora identifica a las disposiciones que regulan el procedimiento para la expropiación y la constitución de servidumbres y extraña en ellas que el legislador no haya previsto una instancia de participación de los usuarios y consumidores de los servicios públicos. Igualmente, otorga razones de naturaleza constitucional, fundadas en lo previsto en el artículo 78 C.P., a fin de sostener que existe un deber estatal de incluir dichas instancias de participación en los

trámites que conciernen a esos consumidores y usuarios. A juicio de la demandante, este interés resulta acreditado si se tiene en cuenta que procesos de expropiación y constitución de servidumbres regulados por la Ley 56/81 están relacionados con la prestación de los servicios públicos, razón por la cual puede sostenerse que son materias pertenecientes al ámbito de interés de las organizaciones mencionadas.

Según el precedente constitucional expuesto, el siguiente requisito que deberá acreditarse para la declaratoria de omisión legislativa relativa tiene que ver con la comprobación acerca de la inexistencia de un principio de razón suficiente, que permitiera al legislador excluir a las organizaciones identificadas por la actora de la participación en los procesos judiciales antes citados. La Corte advierte que la respuesta a este cuestionamiento depende de determinar si el alcance del derecho de participación de los consumidores y usuarios de los servicios públicos incorpora la necesidad de tenerlos como parte en los procesos de expropiación y constitución de servidumbres. Por lo tanto, se hace imprescindible identificar las reglas que sobre el contenido del derecho en comento ha previsto la jurisprudencia constitucional, labor que se asume en el apartado siguiente.

Alcance del derecho a la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios de servicios públicos. Existencia de un principio de razón suficiente para excluir a estas agrupaciones de la intervención en los procesos judiciales de expropiación y constitución de servidumbres

7. El Estado constitucional consagrado por la Carta Política está fundado en el principio de la democracia pluralista y participativa. A partir de esta definición, la jurisprudencia de la Corte ha identificado un aumento cuantitativo y una recomposición cualitativa de los modos de participación de la ciudadanía en las distintas esferas de decisión al interior del Estado.¹⁴ Lo primero, debido a que la Constitución no limita el ejercicio participativo al ámbito electoral, sino que lo amplía a todas las instancias del ejercicio del poder político capacitadas para la definición de asuntos que interesan al ciudadano. Lo segundo, en tanto la Carta está interesada en un debate vigoroso como parte de los procesos de definición e implementación de las políticas públicas. Para ello, impone el deber al Estado de optimizar los canales necesarios para que los asociados puedan hacer parte de la discusión y toma de decisiones que afecten sus intereses.

Esta redefinición del concepto de participación involucra, entonces, la construcción de un nuevo tipo de ciudadanía, que trasciende el ámbito meramente representativo e incorpora instrumentos novedosos de diálogo entre la sociedad y el Estado. Así, los procesos de formulación de las políticas dejan de ser instancias limitadas a la deliberación de los funcionarios elegidos, puesto que incorporan instrumentos de comunicación para que los receptores de esas políticas, interesados por excelencia en su contenido y definición, puedan expresar sus puntos de vista y, por ende, hacer parte de la construcción de lo público.

La participación ciudadana, desde esta perspectiva, está ligada al carácter expansivo de la democracia. Ello en tanto extiende la intervención de los asociados de la simple elección de sus representantes a la expresión de sus intereses en las instancias en que se definen las políticas del Estado. Como lo ha señalado la Corte, “La participación ciudadana en escenarios distintos del electoral alimenta la preocupación y el interés de la ciudadanía por los problemas colectivos; contribuye a la formación de unos ciudadanos capaces de interesarse de manera sostenida en los procesos gubernamentales y, adicionalmente, hace más viable la realización del ideal de que cada ciudadano tenga iguales oportunidades para lograr el desarrollo personal al cual aspira y tiene derecho. || En la democracia participativa el pueblo no sólo elige sus representantes, por medio del voto, sino que tiene la posibilidad de intervenir directamente en la toma de ciertas decisiones, así como la de dejar sin efecto o modificar las que sus representantes en las corporaciones públicas hayan adoptado, ya sea por convocatoria o por su propia iniciativa, y la de revocarle el mandato a quienes ha elegido.”¹⁵

8. Uno de los ámbitos en que se materializa dicha reconceptualización de la participación ciudadana es el de la expresión de los intereses de los usuarios y consumidores de los servicios públicos, tópico que ha sido objeto de debate por parte de la jurisprudencia constitucional. Al respecto resultan pertinentes las consideraciones realizadas por la Corte en la sentencia C-150/03, la cual estudió la exequibilidad de algunas disposiciones de la Ley 142/94, entre ellas las relacionadas con la participación de los usuarios en las comisiones de regulación tarifaria de los servicios públicos domiciliarios. En esta decisión, conforme a los presupuestos anteriormente analizados, se advirtió como la participación de los usuarios en las comisiones de regulación tarifaria se inscribía claramente en los nuevos modos de diálogo entre el Estado y los asociados, a los que se hizo referencia anteriormente.

Bajo esta perspectiva de análisis, la sentencia identificó las previsiones constitucionales que otorgan sustento a una participación ampliada de los usuarios en la definición de tales políticas tarifarias. De tal modo, consideró que “la participación directa de los usuarios en el proceso de toma de decisiones de las comisiones de regulación es un derecho que encuentra fundamento en los principios constitucionales. Así pues, el artículo 1° de la Constitución señala que Colombia es un Estado democrático y participativo; el artículo 2° indica que es un fin esencial del Estado facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica y administrativa de la Nación; el artículo 78 dispone que “[e]l Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos”; por último, el artículo 369 de la Carta, establece que “[l]a ley determinará los deberes y derechos de los usuarios, el régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten el servicio.”

Existe, con base en estas disposiciones, una garantía constitucional de participación de los usuarios de los servicios públicos en las decisiones que los afectan, facultad que está justificada desde la perspectiva constitucional en tanto el acceso a los servicios públicos es un requisito material para el goce efectivo de los derechos constitucionales. El ámbito de acción de esta garantía concierne a la definición de las políticas concretas y específicas sobre la prestación del servicio, entre ellas, las estipulaciones sobre el contenido de los servicios ofrecidos, la cobertura de los mismos, el impacto ambiental de las obras destinadas al suministro, el régimen de tarifas y en general, todos los aspectos particulares de la política pública relacionados con la adecuada prestación de los servicios públicos. No obstante, estas posibilidades de participación han sido cualificadas por el Constituyente, en el sentido que las organizaciones de usuarios y consumidores convocadas a las instancias de decisión deben cumplir con condiciones de representatividad y democracia en sus procedimientos internos.

9. En suma, la Constitución Política garantiza a las agrupaciones de usuarios y consumidores de los servicios públicos, organizados de conformidad con las condiciones fijadas en el artículo 78 C.P., el derecho a participar en los procesos de definición de las políticas públicas específicas del sector, a través de los canales institucionales que disponga el legislador. Las materias susceptibles de intervención ciudadana están relacionadas, en todos los casos, con aquellos aspectos que tengan que ver con la definición de las políticas públicas destinadas a

la adecuada prestación de los servicios públicos y que recaigan dentro de la competencia de las empresas prestadoras y los órganos de regulación. Ello debido a que la Constitución reconoce que el acceso equitativo a los bienes que ellos proveen es un presupuesto material imprescindible para el goce efectivo de los derechos constitucionales.

10. El cargo propuesto por la demandante se funda en considerar que los procesos de expropiación y constitución de servidumbres, destinados a garantizar la construcción de obras públicas de generación eléctrica, acueductos y sistemas de regadío, deben contar con mecanismos que garanticen la participación de las organizaciones de usuarios y consumidores, en los términos del artículo 78 Superior. Por ende, el Congreso incurrió en una omisión legislativa relativa, en tanto no previó tales instancias de participación al momento de proferir las instancias acusadas. Así, de conformidad con la metodología propuesta, corresponde a la Corte determinar si el legislador contaba con un principio de razón suficiente para excluir el supuesto de hecho identificado por la actora.

En criterio de la Corte, no existen razones de naturaleza constitucional para sostener que el legislador estuviere obligado a incluir instancias de intervención de las organizaciones de consumidores y usuarios en los aludidos procesos judiciales. Como se tuvo oportunidad de indicar en apartado anterior de esta providencia, la participación de los usuarios se circunscribe a las instancias de definición de las políticas relacionadas con la adecuada prestación de los servicios públicos, puesto que es precisamente ese ámbito donde están involucrados sus intereses. Los procesos de expropiación y constitución de servidumbres, que tienen por objeto afectar la propiedad particular en aras de garantizar la construcción de la infraestructura necesaria para la prestación de los servicios públicos, pertenecen al campo de la implementación de la política pública previamente definida. En otras palabras, la adquisición por parte del Estado de los inmuebles destinados a la instalación de la obra pública y la imposición de gravámenes a la propiedad privada para los mismos fines son aspectos instrumentales a la fijación específica de los planes relacionados con la adecuada prestación de los servicios públicos.

Conforme a lo anterior, la Corte advierte que el ejercicio del derecho a la participación de los usuarios se circunscribe al ámbito de formulación de la política correspondiente, precisamente porque es en esa instancia en que los intereses de los consumidores podrían verse comprometidos (Art. 2º C.P.). Los procesos judiciales mencionados, en contrario,

interesan únicamente a los sujetos que pueden verse afectados en sus derechos por la imposición de gravámenes a la propiedad, de manera particular (i) el propietario del bien inmueble, en tanto titular del derecho de dominio, o el poseedor, quien ejerce el goce y tenencia del mismo; y (ii) el Estado, quien es responsable de la solicitud de declaratoria de expropiación o servidumbre y del pago correlativo de las indemnizaciones a las que haya lugar.

Debe insistirse en que los procesos de expropiación y constitución de servidumbres carecen de alcance alguno para modificar los planes destinados a la prestación de los servicios públicos domiciliarios. Esto debido a que, como se ha reiterado en esta sentencia, son trámites judiciales propios de la etapa de implementación de la política pública previamente definida por los órganos encargados de la regulación respectiva. Así, no es constitucionalmente válido adscribir al legislador la responsabilidad de prever instancias de participación a favor de las agrupaciones de usuarios y consumidores en los procesos judiciales de expropiación y constitución de servidumbres, cuando dichos trámites no tienen la virtualidad de afectar los intereses de dichas agrupaciones sino que, en contrario, son acciones estrechamente relacionadas con la consecución de condiciones materiales para la adecuada prestación de los servicios públicos.

Lo anterior, por supuesto, actúa sin perjuicio que el Ministerio Público, en tanto garante del orden jurídico, el patrimonio público y los derechos fundamentales, pueda intervenir en los procedimientos judiciales de expropiación y constitución de servidumbre, de conformidad con las competencias que para el efecto le confiere el artículo 277-7 de la Carta Política. Del mismo modo, la exclusión de la participación como parte en dichos procesos de las organizaciones de consumidores y usuarios no es incompatible con la posibilidad que esas agrupaciones utilicen las herramientas que les ofrece la Constitución y la ley para el ejercicio de la veeduría ciudadana a los procesos de implementación de la política pública para la prestación de servicios públicos.

11. Por lo tanto, la Sala infiere que en el caso propuesto existe un principio de razón suficiente para que el legislador hubiere excluido a las organizaciones de consumidores y usuarios de la participación en los procesos de expropiación y constitución de servidumbres, consistente en que estos trámites no afectan la definición de los planes dirigidos a la adecuada prestación del servicio público. En consecuencia, la Corte concluye que el cargo de

inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa es infundado, por lo que declarará la exequibilidad de las normas acusadas con base en dicha censura.

El proceso de constitución de servidumbre pública de conducción de energía eléctrica. Protección del interés general y satisfacción de los derechos patrimoniales del poseedor o propietario del bien sirviente

12. El capítulo II del título II de la Ley 56/81 regula el procedimiento para la constitución de servidumbres públicas de conducción de energía eléctrica. De acuerdo con el artículo 25 de la Ley, la legitimidad para actuar en estos procesos corresponde a las entidades públicas que tienen a su cargo la construcción de centrales generadoras, líneas de interconexión, transmisión y prestación del servicio público de energía eléctrica, entidades que adoptarán el respectivo proyecto, el cual contemplará el trazado de la servidumbre correspondiente. (Art. 26).

La entidad de derecho público que haya adoptado el proyecto o haya ordenado su ejecución deberá promover, en calidad de demandante, el proceso para la constitución de la servidumbre. (Art. 27). En estos procesos están sometidos a las siguientes reglas: (i) La demanda deberá adjuntar tanto el plano general en que figure el curso que habrá de seguir la línea objeto del proyecto con la demarcación específica del área, como el inventario de los daños que se causen y la estimación de su valor realizada en forma clara y discriminada por la entidad interesada. Este cálculo se anexará al acta efectuada para el efecto, junto con el certificado de libertad y tradición del predio afectado. (ii) la entidad interesada deberá, al momento de interponer la demanda, poner a disposición del juzgado la suma correspondiente al valor estimativo de la indemnización. (iii) El juzgado correrá traslado al demandado por un término de tres días. En caso que luego de dos días de proferido el auto que ordena el traslado no se hubiere podido notificar la demanda, se procederá a emplazar a los demandados, según lo dispuesto en el artículo 452 del Código de Procedimiento Civil. (iv) El demandado no podrá proponer excepciones, salvo las facultades del juez para que, en los casos previstos en la ley, deba abstenerse de proferir sentencia de fondo.

Este procedimiento, igualmente, prevé que el juez, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la presentación de la demanda, practique una inspección judicial sobre el predio afectado y autorice la ejecución de las obras, que de acuerdo con el proyecto sean

necesarias para el goce efectivo de la servidumbre. En la misma diligencia, el funcionario judicial identificará el inmueble y hará un reconocimiento de la zona objeto de gravamen. (Art. 28).

La normatividad objeto de estudio establece, del mismo modo, mecanismos para que el afectado con la constitución de la servidumbre controvierta el estimativo de los perjuicios base de la indemnización. Así, en caso que el demandado no estuviere conforme con dicho cálculo, podrá pedir dentro de los cinco días siguientes a la notificación del auto admisorio de la demanda, que por peritos designados por el juez se practique avalúos de los daños que se causen y tasen la indemnización a que haya lugar por la imposición de la servidumbre. (Art. 29).

Con base en los estimativos, avalúos, inventarios o pruebas que obren en el proceso, el juez dictará sentencia, señalará el monto de la indemnización y ordenará su pago. En el caso que la decisión judicial disponga un pago mayor al entregado por la entidad demandante al momento de presentación de la demanda, ésta deberá consignar el remanente a favor del poseedor o propietario del bien. De igual modo, la entidad deberá reconocer intereses al demandado, equivalentes al interés bancario vigente al momento en que profirió sentencia, calculados desde la fecha en que se recibió la zona objeto de servidumbre y hasta el momento en que se deposite el saldo. (Art. 31).

Por último, el capítulo en mención establece dos previsiones adicionales. En primer lugar, estipula la prohibición para el poseedor o tenedor del bien sirviente de efectuar actos que perturben, alteren, disminuyan o hagan incómodo o peligroso el ejercicio de la servidumbre de conducción de energía eléctrica, tal como se haya previsto en los planos del proyecto. Esta prohibición se extiende a los casos en que ante la presencia de nuevas circunstancias fuere necesario introducir variaciones en el modo de ejercer la servidumbre. Ello sin perjuicio del derecho del poseedor o propietario de exigir la indemnización por los daños que causen tales modificaciones (Art. 30). En segundo término, la Ley 56/81 dispone como norma procesal supletoria la contenida en el Título XXII del Libro 2º del Código de Procedimiento Civil, esto es, las reglas del proceso abreviado. (Art. 32).

13. El análisis de las disposiciones que regulan el procedimiento para la imposición de servidumbres públicas de conducción de energía eléctrica permite afirmar que se trata de un

procedimiento expedito, destinado a garantizar que en el menor tiempo posible se ejecuten las obras destinadas a la prestación del servicio público, al punto que faculta al juez del conocimiento para que ordene preliminarmente la imposición del gravamen al inmueble. Del mismo modo, es un proceso judicial interesado en la asunción por parte del Estado de los daños que se causen al propietario o poseedor del predio sirviente, puesto que impone a la entidad demandada la obligación de pagar un estimativo de los perjuicios junto con la presentación de la demanda y a reajustar esa suma en caso que la sentencia declare un monto mayor. Adicionalmente, la normatividad en comento faculta al propietario o poseedor del bien sirviente a que se oponga a la liquidación propuesta en la demanda, caso en el cual se ordenará su cálculo por parte de peritos nombrados para el efecto.

Empero, la actora considera que las estipulaciones dirigidas a (i) limitar el término de traslado al demandado a tres días; (ii) permitir que a través de inspección judicial el juez ordene las obras destinadas a la servidumbre pública; y (iii) impedir que el demandado presente excepciones dentro del trámite, vulneran los derechos constitucionales al debido proceso y el acceso a la administración de justicia.

14. Para resolver este cuestionamiento la Sala debe resaltar 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. En efecto, la imposición de servidumbres públicas de conducción de energía eléctrica encuadra claramente dentro de la función social de la propiedad, en los términos del artículo 58 C.P. Así, es claro que las limitaciones derivadas de la constitución de servidumbres tienen un objetivo definido: permitir la adecuada prestación del servicio público de distribución de energía eléctrica, de acuerdo con los proyectos que con ese propósito diseñen las entidades encargadas de la construcción de centrales generadoras, líneas de interconexión, transmisión y prestación de dicho servicio.

15. Los contenidos normativos inferidos del texto del artículo 58 C.P. contraen, en criterio de la Corte, consecuencias jurídicas con efectos concretos en el proceso judicial de imposición de servidumbres públicas. En primer lugar, los conflictos entre el interés público, representado en este caso en la necesidad de garantizar la adecuada prestación del servicio público de transmisión de energía eléctrica, y los intereses particulares del propietario o poseedor del predio, deben resolverse a favor de aquel, merced del carácter de utilidad

pública que el legislador le ha conferido a los planes, proyectos y ejecución de obras destinadas a dicha transmisión (Ley 56/81, art. 16 y Ley 142/94, art. 56). De otro lado, una vez definida la necesidad de satisfacer ese interés social, los derechos de los particulares serán resarcidos a través de indemnización, la cual se fijará consultando los intereses de la comunidad y el afectado.

Las reglas dispuestas por el artículo 58 Superior, bajo esta perspectiva, restringen las pretensiones del propietario o poseedor del bien sirviente a la obtención de una indemnización justa²³ por los daños que se causen como consecuencia de la imposición de la servidumbre pública, monto que deberá compensar los perjuicios relacionados tanto con la limitación física de la propiedad como con la restricción a la explotación económica del predio, en los casos que tal desmejora se acredite. Así, ante la declaratoria de utilidad pública del proyecto de transmisión de energía eléctrica, los propietarios o poseedores de los inmuebles afectados sólo podrán exigir a la administración que reconozca el valor de los intereses susceptibles de indemnización.

16. Esta restricción al interés constitucionalmente protegido del propietario o poseedor del bien sirviente resulta útil, desde el punto de vista metodológico, para resolver el segundo de los cargos propuestos, dirigidos a cuestionar la constitucionalidad de los artículos 27 (numerales 3º y 5º) y 28 de la Ley 56/81.

En efecto, como lo ha sostenido este Tribunal de manera uniforme, el legislador cuenta con libertad de configuración normativa para fijar los procedimientos aplicables a los distintos procesos judiciales. Esta libertad sólo está limitada por los derechos y garantías constitucionales, en especial por las cláusulas propias del debido proceso, el derecho a la participación y el acceso a la administración de justicia. Por lo tanto, como lo ha expresado la jurisprudencia, “estos derechos y garantías confluyen en un asunto fundamental, cual es que el legislador en el ejercicio de su atribución constitucional de hacer las leyes, ha de propender por la efectiva realización del derecho sustancial de quienes acuden a la jurisdicción en procura de la solución pacífica de sus conflictos. Así, el derecho de defensa de las partes logra su máximo desarrollo cuando la ley garantiza en forma plena el derecho de contradicción respecto de los argumentos esbozados por la parte a la que se controvierte, así como de las decisiones adoptadas por el juez, derecho este del cual son titulares todas las partes del proceso, de donde surge entonces el principio de igualdad tan caro para el Estado

Social de Derecho que nos rige. || En ejercicio de esa facultad constitucional de hacer las leyes (CP. art. 150), puede el legislador establecer los trámites a los cuales se sujetan las partes de un litigio, fijar los términos que han de ser observados en el curso de una controversia jurídica, así como establecer los diversos recursos que proceden contra los autos y sentencias que profiera el juez. Con excepción de la impugnación de la sentencia condenatoria en asuntos penales y la acción de tutela, el legislador puede establecer los distintos recursos que proceden contra las providencias judiciales, dentro de límites razonables y en todo caso, sin que las excepciones a que se refiere el artículo 31 de la Constitución en relación con las sentencias, se convierta en la regla general.”²⁴

El precedente expuesto demuestra que el legislador está facultado para establecer el diseño específico de los procedimientos judiciales, a condición que estos se muestren eficaces para la resolución de los conflictos sometidos a la jurisdicción. Este objetivo se cumple cuando, a través de instancias de controversia equitativa entre las partes y que se muestren respetuosas del derecho al debido proceso, el juez obtiene los elementos de juicio para adoptar un fallo conforme a la Constitución y la ley. Así, dentro de ese margen de configuración, el Congreso puede establecer modulaciones a los instrumentos de defensa, siempre y cuando (i) estas limitaciones sean compatibles con las garantías previstas en la Carta Política; y (ii) no se desvirtúe la consecución de la paz social y la resolución de los conflictos entre los individuos, en tanto fines últimos de la administración de justicia.

17. Como se expuso en el fundamento jurídico 13 de esta decisión, el proceso de constitución de servidumbre pública de conducción de energía eléctrica tiene como propósitos esenciales facilitar la implementación expedita de las obras necesarias para la adecuada prestación del servicio público y garantizar que el propietario o poseedor del inmueble sirviente sea compensado con una indemnización justa. En criterio de la Corte, estas finalidades son plenamente compatibles con el concepto constitucional de la propiedad privada previsto por el artículo 58 C.P., el cual propugna por la satisfacción preferente del interés general, a través de la facultad estatal para imponer gravámenes a la propiedad, adscribiéndole el deber correlativo de asumir la compensación económica correspondiente a favor del afectado.

La prerrogativa a favor del interés general prefigura, en ese sentido, el interés constitucionalmente protegido, al interior del proceso judicial, del propietario o poseedor del

bien sometido a servidumbre. En ese orden de ideas, sus derechos constitucionales al debido proceso y a la administración de justicia se verán afectados en aquellos eventos en que las normas de procedimiento impidan que acceda materialmente a la indemnización a la que tiene derecho, en los términos del artículo 58 C.P. Entonces, es a partir de esta premisa que debe analizarse la exequibilidad de los artículos 27 (numerales 3 y 5) y 28 de la Ley 56/81.

18. De manera preliminar, la Corte advierte que las disposiciones acusadas en modo alguno interfieren con las facultades que tiene el propietario o poseedor del bien afectado para oponerse al estimativo de perjuicios propuesto por la entidad demandante, previstas en el artículo 29 de la Ley 56/81. Esta precisión es importante, puesto que en esta decisión se ha insistido en que el interés constitucional protegido del propietario o poseedor se circunscribe a la obtención de una indemnización justa, que compense el daño producido debido al predio por la imposición de la servidumbre. Por lo tanto, la inconstitucionalidad del procedimiento para la constitución de ese gravamen a la propiedad sólo podrá predicarse, desde la perspectiva del afectado con la medida, cuando el trámite judicial impida el acceso a la mencionada indemnización, escenario que no concurre para el caso de las normas censuradas.

No obstante esta consideración previa, que por sí sola justifica la exequibilidad de los artículos 27 (numerales 3 y 5) y 28 de la Ley 56/81, la Sala considera pertinente realizar algunas argumentaciones particulares sobre cada uno de los apartados normativos acusados, dirigidas a concluir la falta de prosperidad del segundo cargo propuesto por la demandante Hoyos Flórez.

19. El límite temporal del término de traslado al demandado dentro del proceso imposición de servidumbre pública (Art. 27-3) no presenta dificultad constitucional alguna. En efecto, no existe una norma superior que imponga un plazo mínimo para que el demandado se oponga a las pretensiones de la entidad actora, razón por la cual la materia está contenida dentro del amplio margen de configuración normativa que tiene el legislador para definir los procesos judiciales. Adicionalmente, la fijación de un término breve de traslado al demandado responde a un fin constitucionalmente valioso, en tanto el proceso de constitución de servidumbre pública de conducción de energía tiene entre sus principales finalidades, como se ha insistido en esta sentencia, la protección del interés general, representado en la pronta

ejecución de las obras necesarias para la adecuada prestación del servicio público.

20. Similares argumentos son predicables para el caso de la prohibición de excepciones dentro del proceso de constitución de servidumbre pública (Art. 27-5). Si 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 de los usuarios del servicio público de energía eléctrica. En ese sentido, el derecho de contradicción del propietario o poseedor del bien sirviente se circunscribe a la discusión acerca del monto de la compensación económica, excluyéndose otros asuntos. Por lo tanto, la prohibición en comento no sólo es compatible con la Constitución, sino que es un desarrollo de los mandatos superiores que imponen la función social de la propiedad y la adecuada prestación de los servicios públicos para todos los asociados.

Del mismo modo, debe tenerse en cuenta que la legislación en comento establece mecanismos concretos para que el juez del conocimiento pueda y deba ejercer, a través de las reglas fijadas por el Código Procedimiento Civil, norma supletoria para el proceso de constitución de servidumbres públicas de energía eléctrica, los controles procesales correspondientes. Estas medidas estarían dirigidas a acreditar las condiciones para proferir sentencia de fondo, entre ellas, la titularidad de la jurisdicción, la capacidad de las partes en el proceso y, en general, las demás causales constitutivas de excepciones previas dentro del procedimiento civil ordinario.

21. Finalmente, la competencia del juez para que durante la inspección judicial al predio sirviente, autorice la ejecución de las obras que de acuerdo con el proyecto sean necesarias para el goce efectivo de la servidumbre, responde al carácter expedito que define a ese proceso judicial. De este modo, la imposición de la servidumbre, antes del fallo definitivo, tiene por objeto garantizar que el interés general representado en la adecuada prestación del servicio público sea garantizado de manera oportuna. Además, este trámite en nada compromete la posibilidad que luego de autorizadas las obras, el actor pueda oponerse al monto del estimativo de perjuicios, a través del procedimiento previsto en el artículo 29 de la Ley acusada. Así, en el entendido que la pretensión del propietario o poseedor se restringe a

los efectos patrimoniales generados por la imposición del gravamen, no hay lugar a que, como lo sostiene la actora, el demandado adelante un debate probatorio dentro de la diligencia de inspección judicial, precisamente porque ese procedimiento no tiene relación alguna con la determinación del perjuicio susceptible de indemnización.

Conclusiones

23. La función social de la propiedad y la necesidad de proteger el interés general relacionado con la adecuada prestación de los servicios públicos, implican que la pretensión del propietario o poseedor de un bien sometido al gravamen de servidumbre pública de conducción de energía eléctrica esté restringida a obtener una indemnización justa. Por lo tanto, el legislador está facultado para que, en ejercicio de la amplia libertad de configuración normativa en materia de definición de los procedimientos judiciales, establezca todas las medidas tendientes a garantizar la protección del interés general en los procesos de constitución de servidumbre pública, a condición que proteja el derecho que tiene el poseedor o propietario de obtener la compensación económica por el perjuicio generado por ese gravamen. Las normas demandadas por la actora no impiden la materialización de ese derecho sino que, antes bien, responden a la necesidad de otorgar una respuesta expedita a los intereses de los usuarios del servicio público de energía eléctrica. Por ende, se avienen a los postulados de la Constitución.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLES por los cargos analizados en esta sentencia, los artículos 16, 17, 18, 25, 27 (numerales 3 y 5) y 28 de la Ley 56 de 1981, “por la cual se dictan normas sobre obras públicas de generación eléctrica y acueductos, sistemas de regadío y otras y se regulan las expropiaciones y servidumbres de los bienes afectados por tales obras”.

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

RODRIGO ESCOBAR GIL

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

AUSENTE CON EXCUSA

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

Magistrado

EN COMISION

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

2 Folios 23 a 37.

3 Como argumento adicional, la Superintendencia realiza una recopilación de la normatividad aplicable a la materia, con el fin de concluir que el grado de intervención del Estado en el tema de los servicios públicos ha sido una constante en la regulación legal. Para este efecto, señala que “Aunque se trata del examen de normas legales expedidas con anterioridad a la Constitución Política de 1991, es necesario resaltar que bajo la vigencia de la nueva Carta Política y especialmente en acatamiento a lo previsto en sus artículos 365 a 370, se expidió la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios 142 de 1994 en cuyo capítulo III, artículo[s] 116 a 120 se encuentra regulado todo lo relativo a las expropiaciones y servidumbres que junto a las disposiciones contenidas en la Ley 56 de 1981, conforman el marco legal que garantiza los derechos de los sujetos que intervienen en estos procedimientos. || Así mismo se expidió la Ley 143 de 1994, por la cual se establece el régimen para la generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad en el territorio nacional, actividad que tiene entre sus diferentes principios, atinentes al presente caso, el de “asegurar la protección de los derechos de los usuarios y el cumplimiento de sus deberes así como alcanzar una cobertura en los servicios de electricidad a las diferentes regiones y sectores del país, que garantice la satisfacción de las necesidades básicas de los usuarios de los estratos I, II y III y los de menores recursos del área rural, a través de los agentes públicos y privados que presten el servicio” (artículo 3º literales d y f ib.)|| Según el artículo 5º de la citada Ley 143 “la generación, interconexión, transmisión, distribución y comercialización de electricidad están destinadas a satisfacer necesidades colectivas primordiales en forma permanente; por esta razón, son consideradas servicios públicos de carácter esencial, obligatorio y solidario y de utilidad pública”. (Subraya fuera de texto)|| Finalmente en el capítulo III sobre la planeación de la expansión , señala que los planes del sistema interconectado se deben realizar a corto y largo plazo, que sen lo suficientemente flexibles para que se adapten a los cambios que determinen las condiciones técnicas, económicas, financieras y ambientales.|| Este contexto normativo concluye con la intervención de la Comisión de Regulación de Energía a través de la expedición de la Resolución CREG No. 25 de 1995, que fija las condiciones técnicas para efectos de imponer una servidumbre de

conducción de energía, de la que se desprende claramente el rigor que se aplica de acuerdo con las diversas variantes que se enfrentan a los planes de expansión de este servicio público.”

4 Folios 35 a 52.

5 Folios 58 a 63.

6 Folios 65 a 88.

7 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-1052/01.

8 En la sentencia C-543 de 1996 sostuvo este Tribunal: “Lo que se pretende mediante la acción de inconstitucionalidad es evaluar si el legislador al actuar ha vulnerado o no los distintos cánones que conforman la Constitución. Por esta razón hay que excluir de esta forma de control el que se dirige a evaluar las omisiones legislativas absolutas: si no hay actuación no hay acto que comparar con las normas superiores; si no hay actuación, no hay acto que pueda ser sujeto de control. La Corte carece de competencia para conocer de demandas de inconstitucionalidad por omisión legislativa absoluta”.

9 Sentencia C-504 de 1995. En el mismo sentido sostuvo en la sentencia C-146 de 1998: “(...) son inconstitucionales por omisión aquellas normas legales que por no comprender todo el universo de las hipótesis de hecho idénticas a la regulada, resultan ser contrarias al principio de igualdad. Pero la omisión legislativa pura o total, no es objeto del debate en el proceso de inexequibilidad, puesto que este consiste, esencialmente, en un juicio de comparación entre dos normas de distinto rango para derivar su conformidad o discrepancia. Luego el vacío legislativo absoluto no puede ser enjuiciado en razón de la carencia de objeto en uno de uno de los extremos de comparación.”

10 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-038/06, fundamento jurídico 6.

11 Véase, sentencias C-543 de 1996, C-427 de 2000, C-1549 de 2000, C-185 de 2002, C-311 de 2003 y C-875 de 2005.

12 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-644/06.

13 Sentencia C-1009 de 2005 de la Corte Constitucional

14 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-180/94.

15 Ibídem.

16 Ver entre otras las sentencias, C-595 de 1999, MP: Carlos Gaviria Díaz, en donde la Corte declaró la inexecutable de la expresión “arbitrariamente” contenida en el artículo 669 del Código Civil, que define el contenido del derecho de dominio. Dijo entonces la Corte: “La Corte ha afirmado, en múltiples ocasiones, que la propiedad, en tanto que derecho individual, tiene el carácter de fundamental, bajo las particulares condiciones que ella misma 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”. Ver también la sentencia C-428 de 1994, MP: Antonio Barrera Carbonell, en donde la Corte analiza la constitucionalidad de los artículos 128 y 133 de la Ley 104 de 1994, que convirtieron en legislación permanente ciertas regulaciones sobre expropiación por vía administrativa, adoptadas durante estados de excepción. Por otra parte, la Corte ha sostenido que el derecho de propiedad no es en principio susceptible de ser protegido directamente mediante acción de tutela, dado el carácter subsidiario de la misma y la existencia de mecanismos judiciales apropiados para su protección. Varias sentencias de tutela indican que la propiedad sólo puede establecerse como derecho tutelable en cada caso concreto. Inclusive, en sus primeros fallos la Corte sostiene que el derecho de propiedad sólo podía ser tutelado en los casos en que exista conexidad con derechos fundamentales. Por ejemplo, en la Sentencia T-506 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón, dijo la Corte: “Sólo en el evento en que ocurra una violación del derecho a la propiedad que conlleve para su titular un desconocimiento evidente de los principios y valores constitucionales que consagran el derecho a la vida, a la dignidad y a la igualdad, la propiedad adquiere naturaleza de derecho fundamental y, en consecuencia, procede la acción de tutela. Dicho en otros términos, la propiedad debe ser considerada como un derecho fundamental, siempre que ella se encuentre vinculada de tal manera al mantenimiento de unas condiciones materiales de existencia, que su desconocimiento afecte el derecho a la igualdad y a llevar una vida

digna...” (subrayado fuera de texto). En igual sentido se pueden consultar las sentencias T-483 de 1994, MP: Carlos Gaviria Díaz, T-440 de 1995, MP: Antonio Barrera Carbonell; T-554 de 1998, MP: Fabio Morón Díaz. T-284 de 1994, MP: Vladimiro Naranjo Mesa; T-087 de 1996, MP Vladimiro Naranjo Mesa; T-259 de 1996; MP: Julio César Ortiz. Otras sentencias de constitucionalidad han analizado los efectos del derecho de propiedad en ámbitos diferentes a su tutelabilidad. Por ejemplo, ver las sentencias C-295 de 1993, MP: Carlos Gaviria Díaz, donde la Corte niega que la propiedad sea uno de los derechos señalados en el artículo 93 constitucional cuya limitación se prohíbe durante estados de excepción; C-374 de 1997, MP: José Gregorio Hernández Galindo, donde la Corte analiza el trámite legislativo de la Ley 333 de 1996 “Por la cual se establecen las normas de extinción de dominio sobre los bienes adquiridos en forma ilícita”, y concluye que no requería trámite de ley estatutaria; y C-409 de 1997, MP: José Gregorio Hernández Galindo, donde se analiza materialmente la misma Ley 333 de 1996.

17 Entre otros artículos constitucionales, se destacan: El Artículo 2. que define como fin esencial del Estado “promover la prosperidad general”; (...); el Artículo 34, que prohíbe la pena de confiscación, y autoriza la extinción “del dominio sobre los bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro Público o con grave deterioro de la moral social”; el Artículo 42. inciso 2.(...), que protege “el patrimonio familiar inalienable e inembargable”; el Artículo 58, que garantiza la propiedad privada y los derechos adquiridos, establece la prevalencia del interés general sobre el particular, la función social y ecológica de la propiedad, la protección de las formas asociativas y solidarias de propiedad y la posibilidad de expropiación; el Artículo 59 que autoriza la expropiación y la ocupación de bienes inmuebles sin indemnización previa en caso de guerra; el Artículo 60, que establece la promoción del acceso a la propiedad; el Artículo 61 que protege la propiedad intelectual; el Artículo 64, que señala el deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios; el Artículo 336, inciso 2 (...) que exige para el establecimiento de un monopolio la indemnización plena de los individuos que, en virtud de la ley que establece el monopolio, deban quedar privados del ejercicio de una actividad económica lícita; y el artículo 365, inciso 2. (...), que establece que el Estado, por razones de soberanía o de interés social, puede reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, siempre que indemnice “previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita”.

18 Corte Constitucional, Sentencia C-147 de 1997, MP: Antonio Barrera Carbonell, en donde la Corte declaró la exequibilidad de una norma que modificaba los derechos de los arrendatarios derivados de contratos celebrados con anterioridad a la vigencia de la ley 56 de 1985. C-058 de 2002, MP: MP: Álvaro Tafur Galvis, donde la Corte examinó el concepto de derechos adquiridos en materia tributaria; C-453 de 2002, MP: Álvaro Tafur Galvis, donde la Corte diferencia los derechos adquiridos de las simples expectativas.

19 Corte Constitucional, Sentencia C-589 de 1995. MP: Fabio Morón Díaz. Dijo entonces la Corte: “La función social de la propiedad presenta diversas y matizadas caracterizaciones, las cuales están determinadas por la naturaleza de los bienes, su clase, y la entidad que es titular de los derechos que de ella emanan, así como también por la posición económica de las personas que la poseen. La función social tiene, por una parte, el significado de moderar y restringir el alcance del derecho de propiedad, mientras que por otra parte, le corresponde el de implicar una mayor afirmación de ciertas clases de propiedad.”

20 Corte Constitucional, C-006 de 1993, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz, en donde la Corte resalta que si bien el derecho de propiedad es un derecho fundamental, éste no tiene un carácter absoluto sino que está sujeto a distintas limitaciones, una de las cuales es la posibilidad de ser expropiado. Reconoce también la Corte que no todas las limitaciones a que pueda estar sometida la propiedad, dan lugar a indemnización, pues sólo aquellas que “de manera no singularizada”, impongan “sacrificios especiales excesivos en relación con otros sujetos colocados en la misma situación” hay lugar a indemnización previa, pues de lo contrario “degenerarían en expropiación.”

21 Ver entre otras, las sentencias C-428 de 1994, MP: Antonio Barrera Carbonell, en donde la Corte analiza la constitucionalidad de los artículos 128 y 133 de la Ley 104 de 1994, que convirtieron en legislación permanente ciertas regulaciones sobre expropiación por vía administrativa, adoptadas durante estados de excepción; C-531 de 1996, MP: José Gregorio Hernández, en donde la Corte analizó la constitucionalidad del artículo 16 (parcial) de la Ley 1ª de 1991, por el cual se declaraba de interés público la adquisición de los predios de propiedad privada necesarios para establecer puertos; C-431 de 1994. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

22 Corte Constitucional, C-216 de 1993, MP: José Gregorio Hernández Galindo, en donde la

Corte examina la competencia del legislador para definir los motivos de utilidad pública e interés social. En dicha sentencia, la Corte declara la constitucionalidad del artículo 128 del Decreto 2655 de 1988, por el cual se expide Código de Minas, que había sido cuestionado porque según el demandante, la facultad para establecer los motivos de utilidad pública e interés social era del legislador ordinario. C-295 de 1993, MP: Carlos Gaviria Díaz, donde la Corte dijo lo siguiente: “La propiedad, en tanto que función social, puede ser limitada por el legislador, siempre y cuando tal limitación se cumpla en interés público o beneficio general de la comunidad, como, por ejemplo, por razones de salubridad, urbanismo, conservación ambiental, seguridad etc.; el interés individual del propietario debe ceder, en estos casos, ante el interés social.”

23 El concepto indemnización justa ha sido objeto de debate por la jurisprudencia constitucional. Así, la sentencia C-1074/02, antes reseñada, expuso las siguientes consideraciones sobre el tópico, que apuntan a ese carácter cualificado de la indemnización por afectación del derecho a la propiedad particular:

¿Quiere decir lo anterior, que bajo los actuales parámetros constitucionales, la disminución del valor de la indemnización que se reconozca al particular expropiado, en aras de consultar los intereses de la comunidad, puede llegar a ser de tal magnitud que finalmente no se le reconozca ningún valor como indemnización? || La Corte considera que ello no es posible, pues luego de derogada la posibilidad de expropiación sin indemnización por el Acto Legislativo No. 1 de 1999, es claro que la limitación a la indemnización en caso de expropiación no puede llegar hasta el punto de no reconocer ningún valor al particular afectado. Indemnizaciones simbólicas o irrisorias no serían justas. || La referencia a los intereses de la comunidad y del particular afectado también resalta un cambio fundamental introducido por el Constituyente en 1991: la fijación del valor de la indemnización difícilmente puede hacerse de manera abstracta y general, sin tener en cuenta el contexto de cada caso, sino que requiere la ponderación de los intereses concretos presentes en cada situación, para que el valor de la indemnización corresponda en realidad a lo que es justo. Esta característica puede llevar a que el juez, luego de ponderar los intereses, en cada caso, establezca una indemnización inferior al total de los daños ocasionados por la expropiación, pero sin que pueda, dado que el Acto Legislativo No. 1 de 1999 excluyó la posibilidad de expropiación sin indemnización, llegar a la conclusión de que no hay lugar a indemnización adecuada, como ya se dijo. || La ponderación de los intereses enfrentados en cada caso la

hace el juez. Se trata de un requisito que también impide que el monto de la indemnización finalmente fijado, y las condiciones de su pago, sean arbitrarios, por violar los parámetros legales, por obedecer a prejuicios o a un animus discriminatorio, por carecer de razonabilidad en las circunstancias en que colisionaron el interés del afectado y el interés de la comunidad, o por ser evidentemente desproporcionados.

24 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-032/06. En esta decisión, la Sala declaró la constitucionalidad de las disposiciones del Código de Procedimiento Civil que prescribían determinadas restricciones al ejercicio de instrumentos de defensa judicial en los procesos ejecutivos y verbal sumario. En criterio de la Corte, estas limitaciones no resultaban irrazonables, en tanto preservaban la posibilidad de ejercer el derecho de defensa en instancias procesales distintas a las limitadas por el legislador, previstas dentro de los mismos trámites judiciales.