

UNIDAD NORMATIVA-Procedencia de la integración

De conformidad con la doctrina expuesta por la Corte con fundamento en lo dispuesto en el Art. 6º del Decreto 2067 de 1991, la integración normativa es procedente cuando el texto demandado está reproducido en otra u otras normas no demandadas, de suerte que, de no efectuarse aquella, la decisión que profiera la corporación únicamente respecto del primero resultaría inane, especialmente si es de inconstitucionalidad, o cuando es imposible adoptar una resolución sobre el texto demandado sin tomar en cuenta elementos normativos estrechamente relacionados con él que están contenidos en otra u otras disposiciones no impugnadas.

DERECHO DE PROPIEDAD PRIVADA-Carácter

El derecho de propiedad privada es el prototipo de los derechos patrimoniales y, junto con la libertad de contratación, constituye la expresión más notable de la libertad económica del individuo en el Estado liberal o democrático, que permite a aquel obtener los bienes y servicios para la satisfacción de sus necesidades.

DERECHO DE PROPIEDAD PRIVADA-Definición

PROPIEDAD-Función social

EXPROPIACION-Requisitos

DEBIDO PROCESO EN EXPROPIACION-Observancia de procedimiento legal establecido

PRINCIPIO DE LEGALIDAD-Alcance

Uno de los principios fundamentales del Estado Social de Derecho es el principio de legalidad o de supremacía del Derecho, en virtud del cual la actividad de todas las personas y entidades, incluido el Estado mismo y sus autoridades, están sometidos al ordenamiento jurídico positivo, en primer lugar a la Constitución Política, de suerte que la vulneración de aquel les acarrea responsabilidad de diversos tipos.

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO Y SUS SERVIDORES

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE AGENTES DEL ESTADO-Determinación

CLAUSULA GENERAL DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO CONTRACTUAL Y EXTRA CONTRACTUAL

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO EN EL CAMPO EXTRA CONTRACTUAL

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO-Vías para el reconocimiento

REPARACION DEL DAÑO POR OCUPACION PERMANENTE DE INMUEBLE POR CAUSA DE TRABAJOS PUBLICOS U OTRA CAUSA

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR OCUPACION PERMANENTE DE INMUEBLE POR CAUSA DE TRABAJOS PUBLICOS U OTRA CAUSA

ACCION DE REPARACION DIRECTA POR OCUPACION PERMANENTE DE INMUEBLE POR CAUSA DE TRABAJOS PUBLICOS U OTRA CAUSA-Caducidad

CONDENA EN ACCION DE REPARACION DIRECTA EN MATERIA DE OCUPACION PERMANENTE DE PROPIEDAD INMUEBLE-Sentencia obra como título traslativo de dominio

DERECHO DE PROPIEDAD PRIVADA-Deber constitucional de respeto por autoridades públicas sobre toda clase de bienes/DERECHO AL DEBIDO PROCESO Y PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN ADQUISICION DE BIENES INMUEBLES PARA CUMPLIR LOS FINES DEL ESTADO-Observancia/DERECHO AL DEBIDO PROCESO Y PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN ADQUISICION DEL DERECHO DE PROPIEDAD POR ENAJENACION VOLUNTARIA O EXPROPIACION-Observancia/DERECHO AL DEBIDO PROCESO Y PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN ADQUISICION DEL DERECHO DE PROPIEDAD POR ENAJENACION VOLUNTARIA O EXPROPIACION-Observancia

Las autoridades públicas tienen el deber constitucional de respetar el derecho de propiedad privada sobre toda clase de bienes y, por consiguiente, cuando requieran bienes inmuebles para cumplir los fines del Estado consagrados en el Art. 2º de la Constitución deben obrar con sujeción al principio de legalidad y garantizando el derecho al debido proceso contemplado en el Art. 29 ibídem, o sea, deben adquirir el derecho de propiedad sobre ellos en virtud de enajenación voluntaria o de expropiación si aquella no es posible, en las condiciones

contempladas en la ley, y no pueden obtenerlos mediante su ocupación por la vía de los hechos.

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO POR OCUPACION DE HECHO DE INMUEBLE- Indemnización en forma plena y completa al titular del derecho

Cuando el Estado ha ocupado de hecho los inmuebles, con fundamento en lo dispuesto en el Art. 90 de la Constitución debe responder patrimonialmente e indemnizar en forma plena y completa al titular del derecho de propiedad privada, por el daño antijurídico causado, es decir, por el daño que no tenía el deber de soportar.

REPARACION DE PERJUICIOS POR OCUPACION PERMANENTE DE INMUEBLE POR EL ESTADO- Vía para la reparación/ACCION DE REPARACION DIRECTA POR OCUPACION PERMANENTE DE INMUEBLE POR CAUSA DE TRABAJOS PUBLICOS U OTRA CAUSA-Remedio ante situación irregular/ACCION DE REPARACION DIRECTA POR OCUPACION PERMANENTE DE INMUEBLE POR CAUSA DE TRABAJOS PUBLICOS U OTRA CAUSA-Razonabilidad que se ajuste a derecho, así sea a posteriori, ante condena

En cuanto el Art. 86 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el Art. 31 de la Ley 446 de 1998, y el Art. 136 del mismo código, modificado por el Art. 44 de dicha ley, contemplan la vía para obtener la reparación de los perjuicios causados con la ocupación permanente de los inmuebles, tales disposiciones no son contrarias al Art. 58 de la Constitución, ya que protegen el derecho de propiedad privada, en vez de vulnerarlo, al asegurar a su titular el reconocimiento y pago de la indemnización correspondiente. Debe observarse que dichas normas no autorizan al Estado para que ocupe de hecho los inmuebles, pretermitiendo los procedimientos legales para la adquisición del derecho de propiedad privada, sino que buscan remediar por el cauce jurídico la situación irregular generada con dicho proceder de las autoridades públicas. Así mismo, si en tales circunstancias la entidad pública es condenada a pagar la indemnización, es razonable que se ajuste a Derecho, así sea a posteriori, la adquisición del vulnerado derecho de propiedad privada por parte de aquella, pues como efecto del pago ulterior y cierto de la condena por parte del Estado no existe jurídicamente ninguna justificación para que el titular de dicho derecho continúe siéndolo. Si así fuera, se configuraría un enriquecimiento sin causa de este último a costa del Estado, pues aunque en virtud de la ocupación aquella adquirió la posesión

del inmueble, la misma no tendría el poder jurídico de disposición del bien, a pesar de haberle sido impuesta la obligación de reparar todo el derecho.

RESPONSABILIDAD LEGAL DEL SERVIDOR PUBLICO POR OCUPACION DE HECHO DE INMUEBLE

PROPIEDAD PRIVADA ANTE OCUPACION PERMANENTE DE INMUEBLES POR EL ESTADO- Protección/PROPIEDAD PRIVADA-Protección respecto de actos jurídicos y hechos

Puede afirmarse que las disposiciones examinadas no violan el Art. 58 de la Constitución, por cuanto el mismo consagra una garantía de la propiedad privada y ésta se protege no sólo frente a actos jurídicos sino también frente a hechos como la ocupación permanente de un inmueble. De otro lado, tales normas se ajustan al Art. 90 ibídem, ya que la ocupación permanente del inmueble ocasiona a su propietario un daño que no está obligado a soportar y que por lo mismo es antijurídico, el cual debe ser reparado patrimonialmente.

Referencia: expediente D-5073

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 86 (parcial), 136 (parcial) y 220 del Código Contencioso Administrativo

Actor: Carlos Alberto Jaramillo Villegas.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Bogotá, D. C., siete (7) de septiembre de dos mil cuatro (2004).

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

SENTENCIA

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Carlos Alberto Jaramillo Villegas presentó demanda contra el Art. 86 del Código Contencioso Administrativo (Decreto ley 01 de 1984), modificado por el Art. 31 de la Ley 446 de 1998 (parcial), el Art. 136 del mismo código, modificado por el Art. 44 de la Ley 446 de 1998 (parcial) y el Art. 220 del mismo código.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

I. NORMAS ACUSADAS

A continuación se transcriben los textos de las disposiciones demandadas, conforme a su publicación en los Diarios Oficiales números 36.439 del 10 de enero de 1984 y 43.335 del 7 de julio de 1998, subrayando los apartes demandados:

DECRETO 01 DE 1984

Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo

El Presidente de la República de Colombia

DECRETA:

(...)

ART. 86.—Modificado por el Art. 31 de la Ley 446 de 1998. Acción de reparación directa. La persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño cuando la causa sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente del inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa.

Las entidades públicas deberán promover la misma acción cuando resulten condenadas o hubieren conciliado por una actuación administrativa originada en culpa grave o dolo de un servidor o ex servidor público que no estuvo vinculado al proceso respectivo, o cuando resulten perjudicadas por la actuación de un particular o de otra entidad pública.

Artículo 136. Modificado por el Art. 44 de la Ley 446 de 1998. Caducidad de las acciones.

(...)

8. La de reparación directa caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados a partir del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajos públicos.

(...)

Artículo 220. Transmisión de la propiedad. Si se tratare de ocupación permanente de una propiedad inmueble, y se condenare a una entidad pública, o a una entidad privada que cumpla funciones públicas al pago de lo que valga la parte ocupada, la sentencia protocolizada y registrada obrará como título traslativo de dominio.

III- DEMANDA

Estima que la inconstitucionalidad de los precitados artículos radica en que la ocupación permanente de un bien inmueble por parte del Estado para la realización de trabajos públicos equivale a un despojo, vulnerando el artículo 58 constitucional que establece que el Estado únicamente podrá acceder a los bienes de los particulares por compra directa o por expropiación, siempre por motivos de utilidad pública, debiendo existir indemnización previa.

IV- ADICION EXTEMPORANEA DE LA DEMANDA

El demandante presentó escritos adicionales los días 30 de Abril de 2004 y el 1º de Junio del mismo año, los cuales no serán tenidos en cuenta por ser extemporáneos, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 45 del reglamento de la corporación.

V- INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia.

Mediante escrito presentado el día 19 de marzo de 2004, el ciudadano Fernando Gómez Mejía, actuando como apoderado del Ministerio del Interior y de Justicia, interviene en el presente proceso para solicitar a la Corte que declare exequibles las normas cuestionadas.

Sostiene que el problema jurídico consiste en establecer si al consagrar el legislador la ocupación permanente de un inmueble como una manera en que las autoridades públicas pueden causar un daño antijurídico a un particular, que por tanto debe ser reparado, vulnera la Constitución Política.

Manifiesta que en ciertas ocasiones las conductas de las autoridades públicas pueden llegar a causar daños antijurídicos a los particulares, quienes, gracias a la misma Constitución Política y la ley, disponen de mecanismos y garantías para la defensa y protección de sus derechos, pudiendo obtener resarcimiento en caso de que los mismos resulten conculcados.

Indica que contemplar la ocupación permanente de un inmueble, por cualquier causa, como una de las formas en que el Estado puede ocasionar un daño antijurídico a un individuo, es garantizarle a toda persona que ocurrido dicho daño tiene en la acción de reparación directa el mecanismo idóneo y seguro para obtener el resarcimiento de su derecho de propiedad violado.

Con respecto al artículo 220 del Código Contencioso Administrativo cita unos apartes de una sentencia dictada por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia el 16 de Octubre de 1986 y expresa que aquel se ajusta en forma absoluta a las disposiciones legales que reglamentan la adquisición del derecho de dominio de inmuebles.

1. Intervenciones extemporáneas

De manera extemporánea, por lo que no serán tenidos en cuenta para la decisión, fueron presentados los siguientes escritos:

a. Escrito presentado el día 24 de marzo de 2004 por el ciudadano Alvaro Echeverri Uruburu en nombre de la Universidad Santo Tomás.

a. Escrito presentado el 27 de abril de 2004 por el ciudadano Remberto Vilaró Velilla Jr. en nombre propio.

VI – CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, mediante Concepto No. 3545 recibido el 20 de Abril de 2004, solicita a la Corte que declare la exequibilidad condicionada de las expresiones “ocupación” y “permanente” contenidas en los Arts. 86 y 136, modificados por los Arts. 31 y 44 de la Ley 446 de 1998, respectivamente, el inciso final del Art. 219 y el Art. 220, todos del Código Contencioso Administrativo, en el entendido de que “la ocupación permanente de inmuebles de propiedad ajena por causa de trabajos públicos y demás debe proceder excepcionalmente en eventos de urgencia manifiesta o necesidad inminente o imprevista, fuerza mayor o caso fortuito, cuando resultare imposible o gravemente inconveniente acudir a la contratación o expropiación, y sólo por motivos de utilidad pública o interés social debidamente comprobados en el proceso de reparación directa que se adelante, para que se pueda dictar sentencia traslativa de dominio”.

Sustenta su solicitud en las siguientes razones:

En primer lugar hace un resumen de los antecedentes de la regulación de la ocupación permanente de inmuebles por causa de trabajos públicos y concluye que “(...) la figura de la ocupación permanente de bienes inmuebles, como diferente de la de expropiación, se contempló en nuestro ordenamiento jurídico desde la Ley 38 de 1918 y se reforzó, con base en el criterio de la función social de la propiedad de la reforma constitucional de 1936, mediante la Ley 167 de 1941, con una procedencia de carácter excepcional (responsabilidades de los agentes)”.

A continuación señala que la Constitución garantiza la propiedad privada pero no en forma absoluta y arbitraria sino como una función social y que el Estado puede adquirirla mediante

contratación o mediante expropiación judicial o administrativa.

Expresa que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y que las autoridades de la República están instituidas, entre otras cosas, para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Afirma que este contexto constitucional permite que el legislador haya establecido la posibilidad de ocupación permanente de inmuebles por trabajos públicos y por cualquiera otra causa, dado que en el ejercicio de la Administración Pública se pueden presentar imprevistos que requieren pronta y debida atención, so pena de que la falta de ésta deslegitime la existencia misma del Estado.

Expone a manera de ejemplo que muchas obras públicas, no obstante haber sido planeadas conforme a los principios de la Administración Pública, al ejecutarlas se encuentra que requieren una extensión mayor de terreno y para la consecución de la parte faltante no es posible esperar el cumplimiento de los trámites presupuestales y de contratación o expropiación. También, dicha ocupación resulta aplicable cuando la Administración debe dar soluciones urgentes para cumplir sus fines y proteger derechos fundamentales de las personas.

Indica que refuerza la aplicación de la figura de la ocupación permanente de inmuebles la causal de exclusión de responsabilidad disciplinaria en caso de realización de la conducta en estricto cumplimiento de un deber constitucional o legal de mayor importancia que el sacrificado, conforme a la Ley 734 de 2002.

Considera que, en consecuencia, dicha figura tiene fundamento en el ordenamiento superior colombiano.

Manifiesta que, no obstante, esa institución debe proceder excepcionalmente, en eventos de urgencia manifiesta o necesidad inminente, fuerza mayor, cuando resultare imposible o gravemente inconveniente acudir a la contratación o expropiación, y sólo por motivos de utilidad pública o interés social debidamente comprobados en el proceso de reparación directa que se adelante, para que se pueda dictar sentencia traslativa de dominio.

Añade que el tratamiento indicado también comprende los inmuebles de las entidades

territoriales, por ser de su propiedad exclusiva y gozar de las mismas garantías que la propiedad de los particulares, de acuerdo con lo dispuesto en el Art. 362 superior.

Enuncia que el propósito es evitar el abuso o desviación de poder que afecte el derecho de propiedad de los particulares y que, si el mismo ocurre, el Estado debe devolver la propiedad ocupada, indemnizar al propietario por los daños ocasionados y repetir contra los agentes que ocuparon el inmueble.

Finalmente solicita que la Corte haga integración normativa del inciso final del Art. 219 del Código Contencioso Administrativo, por referirse al mismo contenido del Art. 220 ibídem demandado, en relación con el traspaso del dominio sobre el inmueble ocupado cuando la entidad ocupante es condenada a su pago.

VII – CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

Competencia

1. Esta Corporación es competente para decidir sobre la constitucionalidad de las normas acusadas, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 241, Nums. 4 y 5, de la Carta Política, toda vez que ellas forman parte integrante de una ley de la República y de un decreto ley.

Problema jurídico planteado

2. Corresponde a la Corte determinar si el Art. 86, modificado por el Art. 31 de la Ley 446 de 1998 (parcial), el Art. 136, modificado por el Art. 44 de la misma ley (parcial) y el Art. 220, todos del Código Contencioso Administrativo (Decreto ley 01 de 1984), quebrantan el Art. 58 de la Constitución, en cuanto contemplan la acción de reparación directa para obtener la indemnización de perjuicios por parte de la Administración y transferir el derecho de propiedad privada a ésta en caso de ocupación permanente de inmuebles por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa, desconociendo los procedimientos de enajenación voluntaria y de expropiación establecidos en la ley.

Análisis del problema jurídico planteado

Consideración preliminar. Integración normativa

3. El Procurador General de la Nación solicita a la Corte que conforme unidad normativa de las disposiciones demandadas con el inciso 2º del Art. 219 del Código Contencioso Administrativo, subrogado por el Art. 56 del Decreto ley 2304 de 1989, relativo a las deducciones por valorización, por tener dicho aparte el mismo contenido del Art. 220 del mismo código.

El mencionado inciso señala:

“En esta clase de procesos cuando se condenare a la entidad pública o a una privada que cumpla funciones públicas al pago de lo que valga la parte ocupada del inmueble, la sentencia protocolizada y registrada obrará como título traslativo de dominio”.

“Si se tratare de ocupación permanente de una propiedad inmueble, y se condenare a una entidad pública, o a una entidad privada que cumpla funciones públicas al pago de lo que valga la parte ocupada, la sentencia protocolizada y registrada obrará como título traslativo de dominio”.

De conformidad con la doctrina expuesta por la Corte con fundamento en lo dispuesto en el Art. 6º del Decreto 2067 de 1991, la integración normativa es procedente cuando el texto demandado está reproducido en otra u otras normas no demandadas, de suerte que, de no efectuarse aquella, la decisión que profiera la corporación únicamente respecto del primero resultaría inane, especialmente si es de inconstitucionalidad, o cuando es imposible adoptar una resolución sobre el texto demandado sin tomar en cuenta elementos normativos estrechamente relacionados con él que están contenidos en otra u otras disposiciones no impugnadas.

En el presente caso los textos indicados son sustancialmente idénticos, por lo cual esta corporación hará su integración.

Constitucionalidad de la acción de reparación directa para obtener indemnización de perjuicios por parte de la Administración y transferir a ésta el derecho de propiedad en caso de ocupación permanente de inmuebles por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra

causa.

4. El actor considera que la acción de reparación directa contemplada en las normas acusadas para obtener indemnización de perjuicios por parte de la Administración y transferir a ésta la propiedad en caso de ocupación permanente de inmuebles por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa, desconoce los procedimientos de enajenación voluntaria y de expropiación establecidos en la ley y por tanto viola el Art. 58 de la Constitución Política que garantiza el derecho de propiedad privada.

De conformidad con lo dispuesto en el Art. 58 de la Constitución Política, reformado por el Art. 1º del Acto Legislativo 01 de 1999, “se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. 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”.

El derecho de propiedad privada es el prototipo de los derechos patrimoniales y, junto con la libertad de contratación, constituye la expresión más notable de la libertad económica del individuo en el Estado liberal o democrático, que permite a aquel obtener los bienes y servicios para la satisfacción de sus necesidades.

El Código Civil lo define como “el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella, no siendo contra ley o contra derecho ajeno” (Art. 669).¹ Esta definición comprende las facultades de uso (usus), goce o disfrute (fructus) y disposición (abusus), que son sus elementos constitutivos desde el Derecho Romano.

Bajo la inspiración del autor francés León Duguit, el Acto Legislativo No. 1 de 1936 introdujo en el ordenamiento jurídico colombiano la función social de la propiedad, la cual fue reiterada y acentuada en la Constitución de 1991, en el contexto del Estado Social de Derecho, que dispone al respecto (Art. 58):

“La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

“El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.”

Acerca del alcance de esta disposición, en la citada Sentencia C- 595 de 1999 la Corte Constitucional expresó:

“Es claro que el paso dado por el Constituyente de 1991, aleja aún más al ordenamiento jurídico colombiano, y ahora sí de modo inocultable y considerable, de la noción marcadamente individualista (aunque con innegables atenuantes), contenida en el artículo 669 del Código Civil, particularmente enfatizada por el adverbio arbitrariamente, así se hagan imposibles intentos hermenéuticos para restarle fuerza a esa palabra.

“Acerca de los alcances del Estado social de derecho, en los términos prescritos por nuestra Carta, la Corte ha trazado claras líneas doctrinarias que precisan las consecuencias que de ese hecho han de extraerse. Valga citar algunos apartes relevantes:

“Lo primero que debe ser advertido es que el término “social” ahora agregado a la clásica fórmula del Estado de derecho, no debe ser entendido como una simple muletilla retórica que proporciona un elegante toque de filantropía a la idea tradicional del derecho y del Estado” 2.

“Se trata, como bien lo ha señalado la jurisprudencia, de un concepto creado para dar respuesta a las múltiples demandas sociales que clamaban por la transformación del Estado liberal, en una entidad que se encargara de garantizar patrones mínimos dentro de los que fuera posible vivir dignamente: el salario, la alimentación, la salud y la educación serían asegurados para todos los ciudadanos, bajo la idea de derecho y no simplemente de beneficencia.

“También desde la específica esfera de los derechos, la adopción de la fórmula del Estado Social de Derecho que sustenta los valores constitucionales democráticos da una respuesta a las necesidades de la colectividad:

“Dicha respuesta está fundada en nuevos valores-derechos consagrada por la segunda y tercera generación de derechos humanos y se manifiesta institucionalmente a través de la creación de mecanismos de democracia participativa, de control político y jurídico en el ejercicio del poder y sobre todo, a través de la consagración de un catálogo de principios y

derechos fundamentales que inspiran toda la interpretación y funcionamiento de la organización política” (subraya fuera del texto)³.”

5. No obstante la citada protección constitucional del derecho de propiedad, el mismo Art. 58 de la Constitución, con fundamento en la prevalencia del interés general consagrada en él y en el Art. 1º ibídem, contempla la figura de la expropiación, o sea, la privación de la titularidad de ese derecho contra la voluntad de su titular, con el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- i) Que existan motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador.
- ii) Que exista decisión judicial o administrativa, esta última sujeta a posterior acción contencioso administrativa incluso respecto del precio.

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

- iii) Que se pague una indemnización previamente al traspaso del derecho de propiedad a la Administración, la cual debe ser justa, de acuerdo con lo previsto en el Num. 21.2 del Art. 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.⁴

6. Uno de los principios fundamentales del Estado Social de Derecho es el principio de legalidad o de supremacía del Derecho, en virtud del cual la actividad de todas las personas y entidades, incluido el Estado mismo y sus autoridades, están sometidos al ordenamiento jurídico positivo, en primer lugar a la Constitución Política, de suerte que la vulneración de aquel les acarrea responsabilidad de diversos tipos.

Dicho principio está consagrado en el Art. 6º superior, en virtud del cual “los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”, y en el Art. 121 ibidem, conforme al cual “ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley”.

En relación con la responsabilidad patrimonial del Estado y sus servidores, el Art. 90 de la Constitución preceptúa que “el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.

“En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquel deberá repetir contra éste”.

Esta disposición fue desarrollada por la Ley 678 de 2001 en lo concerniente a la determinación de la responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado, a través de la acción de repetición o del llamamiento en garantía con fines de repetición.

La Corte Constitucional ha señalado que dicha norma superior consagra una cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado, tanto contractual como extracontractual, en los siguientes términos:

“3- Hasta la Constitución de 1991, no existía en la Constitución ni en la ley una cláusula general expresa sobre la responsabilidad patrimonial del Estado. Sin embargo, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y, en especial, del Consejo de Estado encontraron en diversas normas de la constitución derogada -en especial en el artículo 16- los fundamentos constitucionales de esa responsabilidad estatal y plantearon, en particular en el campo extracontractual, la existencia de diversos regímenes de responsabilidad, como la falla en el servicio, el régimen de riesgo o el de daño especial. Por el contrario, la actual Constitución reconoce expresamente la responsabilidad patrimonial del Estado, pues el artículo 90 señala con claridad que el Estado “responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.”

“Ahora bien, como se ve, el actual mandato constitucional es no sólo imperativo -ya que ordena al Estado responder- sino que no establece distinciones según los ámbitos de actuación de las autoridades públicas. En efecto, la norma simplemente establece dos requisitos para que opere la responsabilidad, a saber, que haya un daño antijurídico y que éste sea imputable a una acción u omisión de una autoridad pública. Pero el artículo 90 no restringe esta responsabilidad patrimonial al campo extracontractual sino que consagra un

régimen general, por lo cual la Corte no considera de recibo el argumento de uno de los intervinientes, según el cual la noción de daño antijurídico no es aplicable en el ámbito contractual. Por el contrario, para esta Corporación el inciso primero del artículo 90 consagra la cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado y comprende por ende no sólo la responsabilidad extracontractual sino también el sistema de responsabilidad precontractual (derivado de la ruptura de la relación jurídico-administrativa precontractual) así como también la responsabilidad patrimonial del Estado de carácter contractual.

“La Corte Constitucional coincide entonces con los criterios desarrollados por la Sección Tercera del Consejo de Estado, juez especializado en este campo. En efecto, según esa Corporación, los criterios lentamente contruidos por la jurisprudencia en materia de responsabilidad del Estado han recibido una expresión constitucional firme en el artículo 90, que representa entonces “la consagración de un principio constitucional constitutivo de la cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado, tanto la de naturaleza contractual como la extracontractual”⁵. Por ello ha dicho esa misma Corporación que ese artículo 90 “es el tronco en el que encuentra fundamento la totalidad de la responsabilidad patrimonial del Estado, trátase de la responsabilidad contractual o de la extracontractual”⁶.⁷

7. La jurisprudencia de la jurisdicción contencioso administrativa ha desarrollado durante más de un siglo la materia de la responsabilidad patrimonial del Estado, que en el campo extracontractual tiene como base la falla o falta del servicio, el riesgo creado y el daño especial.

El Código Contencioso Administrativo contempla las vías para el reconocimiento de dicha responsabilidad en los Arts. 85 (acción de nulidad y restablecimiento del derecho), 86 (acción de reparación directa) y 87 (acción sobre controversias contractuales).

De conformidad con lo contemplado en el Art. 86 citado, modificado por el Art. 31 de la Ley 446 de 1998:

“La persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño cuando la causa sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa.

“Las entidades públicas deberán promover la misma acción cuando resulten condenadas o hubieren conciliado por una actuación administrativa originada en culpa grave o dolo de un servidor o ex servidor público que no estuvo vinculado al proceso respectivo, o cuando resulten perjudicadas por la actuación de un particular o de otra entidad pública.”

Esta disposición consagra la vía judicial para reconocer la responsabilidad patrimonial del Estado cuando la causa sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa, en contraposición a los casos en que la causa sea un acto administrativo, en los cuales procede la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, o en que la causa sea un contrato estatal, en los cuales procede la acción sobre controversias contractuales.

Dicha disposición contempla expresamente, como una de las causales de ejercicio de la acción, la ocupación permanente de inmuebles por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa, que es objeto de la presente demanda.

Por su parte, el Num. 8 del Art. 136 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el Art. 44 de la Ley 446 de 1998, estatuye que la acción de reparación directa caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados a partir del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa.

Así mismo, el inciso 2º del Art. 219 del Código Contencioso Administrativo, subrogado por el Art. 56 del Decreto ley 2304 de 1989, relativo a las deducciones por valorización, y el Art. 220 del mismo código establecen que cuando en las acciones de reparación directa se condenare a una entidad pública o a una entidad privada que cumpla funciones públicas al pago de lo que valga la parte ocupada del inmueble, la sentencia protocolizada y registrada obrará como título traslativo de dominio.

Con base en lo expuesto en los numerales precedentes, se puede establecer que las autoridades públicas tienen el deber constitucional de respetar el derecho de propiedad privada sobre toda clase de bienes y, por consiguiente, cuando requieran bienes inmuebles

para cumplir los fines del Estado consagrados en el Art. 2º de la Constitución deben obrar con sujeción al principio de legalidad y garantizando el derecho al debido proceso contemplado en el Art. 29 ibídem, o sea, deben adquirir el derecho de propiedad sobre ellos en virtud de enajenación voluntaria o de expropiación si aquella no es posible, en las condiciones contempladas en la ley, y no pueden obtenerlos mediante su ocupación por la vía de los hechos.

No obstante, cuando el Estado ha ocupado de hecho los inmuebles, con fundamento en lo dispuesto en el Art. 90 de la Constitución debe responder patrimonialmente e indemnizar en forma plena y completa al titular del derecho de propiedad privada, por el daño antijurídico causado, es decir, por el daño que no tenía el deber de soportar.

Por tanto, en cuanto el Art. 86 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el Art. 31 de la Ley 446 de 1998, y el Art. 136 del mismo código, modificado por el Art. 44 de dicha ley, contemplan la vía para obtener la reparación de los perjuicios causados con la ocupación permanente de los inmuebles, tales disposiciones no son contrarias al Art. 58 de la Constitución, ya que protegen el derecho de propiedad privada, en vez de vulnerarlo, al asegurar a su titular el reconocimiento y pago de la indemnización correspondiente.

Debe observarse que dichas normas no autorizan al Estado para que ocupe de hecho los inmuebles, pretermitiendo los procedimientos legales para la adquisición del derecho de propiedad privada, sino que buscan remediar por el cauce jurídico la situación irregular generada con dicho proceder de las autoridades públicas.

Así mismo, si en tales circunstancias la entidad pública es condenada a pagar la indemnización, es razonable que se ajuste a Derecho, así sea a posteriori, la adquisición del vulnerado derecho de propiedad privada por parte de aquella, pues como efecto del pago ulterior y cierto de la condena por parte del Estado no existe jurídicamente ninguna justificación para que el titular de dicho derecho continúe siéndolo. Si así fuera, se configuraría un enriquecimiento sin causa de este último a costa del Estado, pues aunque en virtud de la ocupación aquella adquirió la posesión del inmueble, la misma no tendría el poder jurídico de disposición del bien, a pesar de haberle sido impuesta la obligación de reparar todo el derecho.

Por tanto, el inciso 2º del Art. 219 del Código Contencioso Administrativo, subrogado por el Art. 56 del Decreto ley 2304 de 1989, y el Art. 220 del mismo código, que contemplan el traspaso del derecho de propiedad privada a la entidad pública ocupante, mediante la sentencia de condena y su inscripción en el registro inmobiliario respectivo, respetan igualmente el Art. 58 de la Constitución.

Por otra parte, por causa de la actuación irregular que representa la ocupación de hecho, el servidor público que la ha llevado a cabo tendrá a su cargo la responsabilidad legal consiguiente, de orden disciplinario, patrimonial por dolo o culpa grave, de conformidad con lo previsto en el citado Art. 90 superior y la Ley 678 de 2001, y penal.

En síntesis, puede afirmarse que las disposiciones examinadas no violan el Art. 58 de la Constitución, por cuanto el mismo consagra una garantía de la propiedad privada y ésta se protege no sólo frente a actos jurídicos sino también frente a hechos como la ocupación permanente de un inmueble. De otro lado, tales normas se ajustan al Art. 90 ibídem, ya que la ocupación permanente del inmueble ocasiona a su propietario un daño que no está obligado a soportar y que por lo mismo es antijurídico, el cual debe ser reparado patrimonialmente.

8. Finalmente, cabe señalar que este mismo criterio fue planteado por la Corte Suprema de Justicia en la Sentencia No. 94 proferida el 16 de Octubre de 1986 al declarar la exequibilidad, frente a la Constitución vigente con anterioridad a la Constitución de 1991, entre otras normas, del Art. 220 del Código Contencioso Administrativo, que es una de las disposiciones acusadas en la demanda que se examina, considerando, por una parte, que dicha norma no reproduce el contenido del Art. 269 de la Ley 267 de 1941, sobre organización de la jurisdicción contencioso administrativa, que había sido declarado inexecutable por la misma corporación mediante sentencia dictada el 20 de Junio de 1955, y que el contenido del primero es muy distinto del de este último, y, por otra parte, que los Arts. 86 y 220 del Código Contencioso Administrativo no autorizan a la Administración para que ocupe permanentemente la propiedad inmueble, ni equiparan la ocupación de hecho de la misma y la expropiación. Al respecto expresó:

“En efecto, el artículo 269 de la nombrada ley, única disposición que se declaró inexecutable

con prescindencia de la jurisdicción encargada de aplicarla y de los trámites del proceso especial allí regulado, no aparece reproducida en ninguna de las acusadas del nuevo Código Contencioso-administrativo y es muy distinta a la contenida en el artículo 220 del Decreto número 001 de 1984.

“El título adquisitivo de dominio de la Administración sobre el inmueble que es ocupado definitivamente por trabajos públicos y una vez que sea condenada a su pago, es la correspondiente sentencia; y el modo, la tradición que se verifica simbólicamente por el debido registro de ésta.

“En cambio, el artículo 269 del abrogado código consideraba como título, el traslativo de dominio que debía otorgar el dueño que había salido avante en el proceso y a cuya efectiva realización queda supeditada la obligación indemnizatoria impuesta a la Administración.

“(…)

“A) Cuando (sic) a la violación del artículo 30 por el 86 del Código Contencioso Administrativo, en su inciso 2º expresión “o permanente”, resulta inaceptable tal quebranto dado que esta norma se limita a estructurar una especial acción contencioso administrativa, la denominada de reparación directa y cumplimiento, encaminada a la reparación del daño que sufre el particular por un hecho administrativo realizado por la Administración, cual es el de ocupar temporal o permanentemente un inmueble de tercero, por causa de trabajos públicos.

“En parte alguna de la disposición citada, ni de las con ella relacionadas y que igualmente se acusan, aparece que se autorice a la Administración para que ocupe permanentemente la propiedad inmueble y lo haga sin seguir el procedimiento expropiatorio ordenado en el artículo 30 única forma legal de adquirir el dominio sobre inmuebles.

“Tampoco es aceptable considerar que los artículos impugnados equiparan o hacen equivalentes la ocupación de hecho de la propiedad inmueble y la expropiación, ya que la primera figura es una simple actuación fáctica de la administración, generalmente arbitraria y, por lo mismo no apta para despojar al particular de su derecho; en cambio la segunda es un modo de adquirir el dominio que el ordenamiento constitucional otorga al Estado mediante el cumplimiento de ciertos requisitos; en todo caso, implica a diferencia de la

ocupación, el ejercicio de un derecho”.

Por las razones anteriores, la Corte declarará la exequibilidad, por el cargo examinado en esta sentencia, de las disposiciones acusadas y del inciso 2º del Art. 219 del Código Contencioso Administrativo, subrogado por el Art. 56 del Decreto ley 2304 de 1989.

VIII. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLES, por el cargo examinado en esta sentencia:

1. La expresión “o permanente” contenida en el inciso 1º del Art. 86 del Código Contencioso Administrativo (Decreto ley 01 de 1984), modificado por el Art. 31 de la Ley 446 de 1998, y en el Num. 8 del Art. 136 del mismo código, modificado por el Art. 44 de dicha ley.

1. El inciso 2º del Art. 219 del Código Contencioso Administrativo (Decreto ley 01 de 1984), subrogado por el Art. 56 del Decreto ley 2304 de 1989, y el Art. 220 del mismo código.

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

JAIME ARAUJO RENTERIA

Presidente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Mediante la Sentencia C-595 de 1999, M. P. Carlos Gaviria Díaz, fue declarado inexecutable el adverbio “arbitrariamente” contenido en el inciso 1º de esta disposición, cuyo texto era: “El dominio (que se llama también propiedad) es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella arbitrariamente, no siendo contra ley o contra derecho ajeno”.

2 Corte Constitucional Sentencia T-406 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón.

3 Ibid.

4 Dicho artículo establece, en lo pertinente: “1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.

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

5 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 8 de mayo de 1995, Expediente 8118. Consejero Ponente Juan de Dios Montes Hernandez.

6 Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 13 de julio de 1993, Expediente 8163. Consejero Ponente Juan de Dios Montes Hernandez

7 Sentencia C- 333 de 1996. M. P. Alejandro Martínez Caballero.

8 Expediente No. 1495. M. P. Jairo E. Duque Pérez.