

T-284-94

Sentencia No. T-284/94

DERECHO A LA PROPIEDAD-Fundamental por conexidad

No en todos los casos en que una persona exija el amparo inmediato de su derecho a la propiedad, deba prosperar la acción de tutela. Será necesario, entonces, analizar el caso en concreto y prestar particular atención a la situación del interesado, de forma tal que mediante la orden que se imparta, se logre realmente el propósito de que las autoridades del Estado propendan por el mejoramiento en la calidad de vida de los asociados, con fundamento en la igualdad y la dignidad.

EXPROPIACION-Concepto

Tanto la doctrina como la jurisprudencia de la Corte Suprema y Justicia y de esta Corporación, la han definido como un instituto, un negocio o una operación de derecho público, por medio de la cual el Estado, por razones de utilidad pública o de interés social, priva coactivamente de la titularidad de un determinado bien a un particular, de acuerdo con un procedimiento específico y previo el pago de una indemnización.

EXPROPIACION-Fundamento constitucional

El fundamento constitucional de la expropiación parte de dos supuestos esenciales que se correlacionan entre sí. Por una parte, que el poder público, en aras de la prevalencia del interés general y con base siempre en una finalidad de utilidad pública o de interés social, puede obtener todos aquellos bienes pertenecientes a cualquier particular que sean necesarios para garantizar los objetivos comunes del Estado y de sus asociados. Por otra parte, que ni el derecho a la propiedad, ni ninguno de los demás derechos, es absoluto, pues tiene siempre como limitante el interés general, ante el cual debe ceder, con el fin de que todo el ordenamiento jurídico, económico y social logre su cabal desarrollo y su estabilidad.

EXPROPIACION EN LA CONSTITUCION POLITICA VIGENTE

La Constitución Política vigente mantuvo, en términos generales, los mismos presupuestos jurídicos establecidos en el ordenamiento constitucional anterior en materia de expropiación,

aunque debe resaltarse, además de la posibilidad de decretar la expropiación por vía administrativa, la mención expresa de que la indemnización que se pague deba ser fijada “consultando los intereses de la comunidad y del afectado”, así como la decisión de no poder controvertir judicialmente los motivos de utilidad pública o de interés social invocados por el legislador.

PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURIDICA-Alcance

La seguridad jurídica apunta a la estabilidad de la persona dentro del ordenamiento, de forma tal que la certeza jurídica en las relaciones de derecho público o privado, prevalezca sobre cualquier expectativa, indefinición o indeterminación. Dentro de las relaciones de derecho, el debido proceso, tanto judicial como administrativo, es un mecanismo por medio del cual se garantiza la seguridad jurídica. En efecto, un proceso justo conduce necesariamente a no permitir las situaciones difusas y, sobretodo, la indefinición jurídica. Lo contrario, es decir, la indeterminación, quebranta todo concepto de justicia, pues no sería posible conocer o concretar la situación o el sujeto jurídico que se pretende proteger. Someter a una persona a un evento basado en la contingencia y en la incertidumbre, significa que ese individuo carecería de un fundamento suficiente para gozar y exigir el respeto de sus derechos. Lo anterior sería desconocer el deber del Estado de proteger la vida, honra, bienes, derechos y creencias de los asociados, así como la obligación de toda persona y de todo ciudadano colombiano de respetar los derechos ajenos, de obrar conforme al principio de seguridad social, de respetar y apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas y de colaborar para el buen funcionamiento de la administración de justicia.

ACTO ADMINISTRATIVO-Pérdida de fuerza Ejecutoria

Se trata de una situación en la cual se presenta una incertidumbre y una indefinición jurídica para el accionante, respecto de su derecho de propiedad. Por ello interpuso la acción de tutela. Es oportuno advertir que le asiste razón al peticionario cuando afirma que en el presente asunto no existe otro mecanismo de defensa judicial que le permita la protección de sus derechos. En efecto, por una parte, el Acuerdo No. 017 de 1990, se encuentra amparado por una presunción de legalidad que en ningún momento ha sido cuestionada por el interesado. Y por la otra, también está en lo cierto cuando afirma, con base en reiterada

jurisprudencia del H. Consejo de Estado, que no es posible acudir a la acción de nulidad para que a través de la jurisdicción contencioso administrativa se declare la pérdida de la ejecutoria o la inexistencia de un determinado acto administrativo.

EXPROPIACION-Abandono

EXPROPIACION/PREVALENCIA DEL INTERES GENERAL/PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURIDICA

Si bien debe reconocerse, acatarse y protegerse el principio de la prevalencia del interés general sobre el particular, que a su vez es el fundamento jurídico de la expropiación, ello no puede constituirse en motivo para que las distintas administraciones municipales declaren de utilidad pública determinados predios, cuando no se conoce con exactitud si puede asumirse o no los costos económicos que acarrea una decisión de tal naturaleza. Este tipo de decisiones no sólo perjudica a la administración misma, sino que se prestan para que los asociados se enfrenten a situaciones ambiguas, indeterminadas e inciertas que atentan claramente contra el principio de la seguridad jurídica.

Ref.: Expediente T-31499

Peticionario: José Di Terlizzi Trujillo

Procedencia: Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Temas:

*El derecho fundamental a la propiedad

*La expropiación

*La seguridad jurídica

Santafé de Bogotá, D.C., dieciséis (16) de junio de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, conformada por los Magistrados

Vladimiro Naranjo Mesa -Presidente de la Sala-, Jorge Arango Mejía y Antonio Barrera Carbonell,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

SENTENCIA

En el proceso de tutela radicado bajo el número T- 31499, adelantado por José Di Terlizzi Trujillo, en contra del Concejo y Alcaldía Municipal de Chía (Cundinamarca).

I. ANTECEDENTES

Con base en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección correspondiente de la Corte Constitucional escogió para efecto de su revisión, la acción de tutela de la referencia.

De conformidad con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión de la Corte entra a dictar sentencia de revisión.

1. Solicitud

El ciudadano José Di Terlizzi Trujillo, mediante apoderado judicial, interpuso ante la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, D.C., acción de tutela en contra del Concejo y la Alcaldía Municipal de Chía (Cundinamarca), con el fin de que se le amparara su derecho fundamental a la propiedad, consagrado en el artículo 58 de la Constitución Política.

2. Hechos

Afirma el apoderado del señor Di Terlizzi Trujillo, que su representado es el actual poseedor y propietario de un predio identificado con la cédula catastral No. 01-00-054064 y matrícula inmobiliaria No. 050-0079758 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá, situado en la Manzana 54 del plano urbano del municipio de Chía (Cundinamarca).

Sostiene que el Concejo Municipal de Chía, mediante el Acuerdo No. 017 de septiembre de 1990, declaró el citado predio como de utilidad pública, y autorizó al alcalde municipal para que adelantara la negociación directa y voluntaria para la adquisición del mencionado inmueble, en los términos previstos en la Ley 9a. de 1989, “precisando además que la destinación del predio sería para la continuación del Complejo I Institucional, Educativo, Cultural y Deportivo del Municipio”. En el mencionado acuerdo -dice el apoderado de la parte accionante-, se ordenó que en el evento de que no se llegase a un arreglo, o si se vencían los términos legales para la negociación directa, el alcalde municipal podría adelantar la expropiación del inmueble. “Acontece, que ni el señor alcalde actual, ni su antecesor, no se sabe por qué causa o razón, no han procedido hasta la fecha a adelantar el procedimiento de negociación señalado en la ley y en el Acuerdo y ello ha traído para mi representado las siguientes consecuencias:

“a) Aun cuando no se ha registrado en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos respectiva el acto administrativo de afectación del inmueble, por cuanto no se ha proferido por esa Alcaldía, afectación que, salvo la prórroga autorizada por la Ley 9 de 1989 no puede exceder de tres (3) años, que constituye garantía de terceros, lo cierto es que la existencia del Acuerdo 017 de 1990 del Concejo de Chía, impide que aquellos puedan estar interesados en adquirir el predio de mi representado.

“b) Que a mi representado por la existencia del Acuerdo 017 de 1990 indicado, no se le reciba y dé trámite a cualquier solicitud de licencia de construcción del predio de su propiedad, como ya aconteció anteriormente”.

De otra parte, señala el apoderado del peticionario que “debe tenerse en cuenta que cuando se dicte el oficio por medio del cual se disponga la adquisición de un predio mediante la enajenación voluntaria, oficio que debe ser inscrito en el folio de matrícula inmobiliaria del inmueble y que conduce a que el PREDIO AFECTADO queda por fuera del comercio a partir de la fecha de inscripción (art. 13 de la Ley 9 de 1989) y que por otra parte, ninguna autoridad pueda conceder licencia de construcción de urbanización o permiso de funcionamiento por primera vez para cualquier establecimiento industrial o comercial, cosa que repito, no hicieron el anterior Alcalde ni el actual, la entidad que imponga la afectación o en cuyo favor fue impuesta, celebrará un contrato con el propietario afectado en el cual se pactará el valor y la forma de pago debida al mismo por los perjuicios sufridos durante el tiempo de la

afectación (art. 37 de la Ley 9 de 1989), como una forma precisamente de proteger el derecho de propiedad durante ese término de afectación, cosa que tampoco se hizo precisamente por no haberse expedido el oficio referido dentro de los tres (3) años transcurridos desde la vigencia del ya referido Acuerdo del Concejo Municipal de Chía que ordenó la adquisición directa del inmueble o su expropiación". (Mayúsculas del apoderado del accionado).

Encuentra el apoderado del señor Di Terlizzi Trujillo que el Alcalde Municipal de Chía se abstuvo de expedir el referido oficio "para no verse precisado en virtud del mandato legal a pactar el valor y la forma de pago de la compensación debida a mi representado, por concepto de los perjuicios que sufriría como consecuencia de la afectación de su predio". Así, sostiene que por no haberse expedido el oficio que ordena la Ley 9 de 1989, no se cumplió con la diligencia de su inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos para que el inmueble afectado quedara fuera del comercio y además "no se le pudiera conceder licencia de construcción, urbanización o permiso de funcionamiento de establecimiento de comercio o industrial, no obstante en la práctica ello ha ocurrido".

Solicita el actor "que se declare que la afectación por causa de la obra pública a que se refiere el Acuerdo 017 de 1990 del Concejo Municipal de Chía, por no haberse dictado dentro del término previsto en la Ley 9 de 1989 el oficio correspondiente, ni haberse notificado personalmente al propietario del inmueble, ni inscrito en el respectivo folio de matrícula ES EXISTENTE (sic)" (Mayúsculas del actor), y que, como consecuencia de la anterior, el señor José Di Terlizzi Trujillo puede enajenar dicho inmueble, solicitar y obtener licencia de construcción, de urbanización o de parcelación, o permiso de funcionamiento para actividad industrial o comercial de las autoridades del municipio de Chía.

II. ACTUACION PROCESAL

1. Primera instancia

La Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, mediante auto de fecha 10 de noviembre de 1993, avocó el conocimiento de la presente acción de tutela y decretó la práctica y recolectó las siguientes pruebas:

- Declaración del señor Jorge Enrique Sánchez Quintero, ex alcalde municipal de Chía

Manifestó el señor Sánchez Quintero que, en su condición de alcalde municipal de Chía, fue autorizado mediante el Acuerdo 017 de 1990, para adelantar una negociación directa con el fin de adquirir el inmueble de propiedad del accionante, pero que dicha gestión no se pudo llevar a cabo ya que el municipio no contaba con los recursos suficientes para cubrir el valor del inmueble, que oscilaba entre setecientos y ochocientos millones de pesos.

Igualmente afirmó que en ningún momento se abstuvo de expedir el oficio que se debe inscribir en el folio de matrícula inmobiliaria para colocar el bien fuera del comercio, por cuanto no fue informado, ni por sus asesores jurídicos ni por los interesados, que se debía cumplir con esta formalidad. Dice además, que “si la parte interesada, o sea los propietarios, quieren su descongelamiento, creo que ellos deben dirigirse al Honorable Concejo Municipal para que sean ellos los que prorroguen los términos de negociación, si es que los interesados están dispuestos a seguir negociando, o si no, para que revoquen su decisión.”

- Declaración del señor Jorge Orlando Gaitán Mahecha, Alcalde Municipal de Chía

El Alcalde Municipal de Chía manifestó que la negociación directa con el señor Di Terlizzi no se pudo materializar, ya que el municipio se encuentra en un déficit presupuestal de más de ciento cincuenta millones de pesos, pero afirmó que se están adelantando gestiones ante el Banco de Proyectos del Departamento de Planeación Nacional, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Desarrollo, para obtener los recursos necesarios toda vez que la adquisición del inmueble es fundamental para los planes de desarrollo del municipio.

Decisión

La Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, mediante providencia de fecha 9 de noviembre de 1993, resolvió declarar improcedente la acción de tutela interpuesta por el señor José Di Terlizzi Trujillo.

Encontró la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá, que los alcaldes Sánchez Quintero y Gaitán Mahecha incumplieron los términos del Acuerdo 017 de 1990, toda vez que no libraron el oficio con el que se debía dar inicio a la etapa de negociación voluntaria y directa. En efecto, afirmó la Sala: “Ellos procedieron de hecho a

establecer negociaciones con el propietario, como lo afirmaron en sus declaraciones, desconociendo de plano lo establecido en la Ley 9 de 1989, arts. 13 y ss., y el Acuerdo 017 de 1990". Así las cosas, el a-quo consideró que el predio de propiedad del accionante se encuentra libre de la declaratoria de utilidad común, ya que, de acuerdo con el artículo 37 de la Ley 9 de 1989, se tiene por inexistente la afectación de un inmueble que no se halla notificado personalmente al propietario, e inscrito en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria; la misma norma prevé que la afectación quedará sin efecto, de pleno derecho, si la entidad pública que le haya impuesto no adquiere el inmueble durante su vigencia.

En consecuencia, debido que el predio se encuentra libre de toda afectación, considera el fallador de primera instancia que la acción de tutela resulta improcedente, ya que el propietario podría solicitar la declaratoria de inexistencia por cuanto no se llevó a cabo su inscripción en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria.

2. Impugnación

Mediante memorial presentado el día 29 de noviembre de 1993, el apoderado del peticionario impugnó el fallo proferido por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá; dicha impugnación fue ampliada y sustentada mediante memorial de fecha 6 de diciembre de 1993, presentada ante la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia.

A juicio del impugnante, en el presente caso no existe otro medio de defensa judicial para proteger el derecho fundamental de propiedad de su mandante. Así, señala que "no procedía la acción contenciosa de nulidad, en razón precisamente de la circunstancia de que el Acuerdo del Concejo Municipal estuvo en un todo ajustado al ordenamiento jurídico superior, o sea, a la Ley de reforma urbana, y la cuestión radica en que el alcalde de Chía no hizo nada de lo que le autorizaba hacer la ley y el propio Acuerdo, dentro del término que se le concede para ello, no obstante lo cual el bien inmueble de mi representado sigue de hecho congelado o afectado por la disposición de expropiación, lo que impide su negociación o que se adelante sobre él alguna labor o tarea de parcelación o de urbanización".

El impugnante acompañó al memorial en comento algunas providencias del Consejo de Estado, en donde se sostiene que la acción de nulidad es improcedente para efectos de obtener un pronunciamiento sobre la inexistencia o pérdida de vigencia de un acto

administrativo.

3. Segunda instancia

Mediante providencia de fecha 26 de enero de 1994, la Sala de Casación Penal de la h. Corte Suprema de Justicia resolvió confirmar la sentencia de fecha 19 de noviembre de 1993, mediante la cual la Sala Penal del Tribunal Superior de Santafé de Bogotá D.C. denegó la tutela interpuesta por el apoderado del señor José Di Terlizzi Trujillo.

Encontró la Sala de Casación Penal que “la Ley 9 de 1989 faculta a los Concejos Municipales para disponer lo conducente con relación al desarrollo urbanístico y para la compraventa y expropiación de bienes de particulares que sean considerados por la administración como de utilidad pública, la negativa para la aprobación de la proyectada urbanización, por parte de la Junta de Planeación Municipal, no puede constituir acto arbitrario que viole el derecho constitucional cuyo amparo se demanda”.

Consideró igualmente el ad-quem que el señor Di Terlizzi Trujillo podría demandar la revocatoria directa del Acuerdo 017 de 1990 del Concejo Municipal, o la declaración de desistimiento de éste para adelantar las obras proyectadas, “ante la carencia absoluta de recursos para adquisición del terreno o el pago del valor que deba reconocer como indemnización en el evento de la expropiación del inmueble”.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

De conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 24, numeral 9o. de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo de tutela de la referencia.

2. El derecho fundamental a la propiedad

El derecho a la propiedad privada, que consagra el artículo 58 de nuestra Constitución Política, ha sido considerado por esta Corporación como uno de los derechos fundamentales, siempre y cuando cumpla con una serie de requisitos o presupuestos esenciales que obligarían a las autoridades judiciales a acudir a su inmediato restablecimiento o protección.

En efecto, ha señalado la Corte:

“Los derechos fundamentales que son aplicables de manera indirecta son aquellos derechos económicos sociales o culturales, que se encuentran en una estrecha relación de conexidad con los derechos fundamentales de aplicación directa. Este tipo de aplicación es resultado de la necesidad de establecer una ponderación de las circunstancias de cada caso concreto y ello, a su vez, se deriva de su naturaleza de derechos que suponen un tratamiento desigual con el fin de lograr cierta igualdad material.

“La propiedad es un derecho económico y social a la vez. En consecuencia, la posibilidad de considerarlo como derecho fundamental depende de las circunstancias específicas de su ejercicio. De aquí se concluye que tal carácter no puede ser definido en abstracto, sino en cada caso concreto. Sin embargo, esto no significa que tal definición pueda hacerse de manera arbitraria.

“A la hora de definir el carácter de derecho fundamental de la propiedad en un caso concreto, el juez de tutela debe tener como criterio de referencia a la Constitución misma y no simplemente al conjunto de normas inferiores que definen sus condiciones de validez. Esto significa que, en su interpretación, el juez de tutela debe mirar el caso concreto bajo la óptica de los principios, valores y derechos constitucionales, de tal manera que ellos sean respetados.

“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”.¹ (Negrillas fuera de texto original).

De lo expuesto se concluye que no en todos los casos en que una persona exija el amparo inmediato de su derecho a la propiedad, deba prosperar la acción de tutela. Será necesario,

entonces, analizar el caso en concreto y prestar particular atención a la situación del interesado, de forma tal que mediante la orden que se imparta, se logre realmente el propósito de que las autoridades del Estado propendan por el mejoramiento en la calidad de vida de los asociados, con fundamento en la igualdad y la dignidad.

3. La expropiación.

A. Fundamento y características.

Por escapar a los propósitos de este pronunciamiento el analizar a fondo los alcances y características jurídicas de la expropiación, basta con señalar que tanto la doctrina como la jurisprudencia de la Corte Suprema y Justicia y de esta Corporación², la han definido como un instituto, un negocio o una operación de derecho público, por medio de la cual el Estado, por razones de utilidad pública o de interés social, priva coactivamente de la titularidad de un determinado bien a un particular, de acuerdo con un procedimiento específico y previo el pago de una indemnización. Sobre el particular, comenta el tratadista español Luciano Parejo:

“En definitiva la expropiación -como ha señalado la jurisprudencia- es un negocio jurídico de Derecho público, derivado del ejercicio de la correspondiente potestad por el poder público y al que son esenciales determinadas garantías para el sujeto pasivo de dicha potestad. Ese negocio es formal, en la medida en que requiere la presencia y actuación de una Administración pública y el ejercicio por ésta de la potestad a través de un procedimiento legalmente determinado y para un objeto preciso: la privación singular de una situación jurídica de contenido patrimonial protegida por el ordenamiento (a título de derecho subjetivo o de simple interés legítimo) y regida por el Derecho privado o común (lo que excluye los bienes de dominio público y los comunales, sujetos -incluso por prescripción constitucional- a un régimen de Derecho público mientras dure su afectación, es decir, su sujeción a dicho régimen)”.³

El profesor argentino José Canasi, por su parte, opina al respecto:

“Es una institución de derecho público e implica una facultad unilateral del poder público en ejercicio del jus imperé regido por principios propios y ajenos al derecho civil, en todo lo referente al modo de adquirir la propiedad de bienes, sujeto a modalidades propias, en punto

a previa calificación de utilidad pública por ley formal y con la correspondiente determinación del bien, y precedida siempre de indemnización, también previa a la desposesión (...).

“Pero este aspecto de carácter público del instituto no comprende, por cierto, el aspecto económico de la expropiación, o sea, a la indemnización que se rige por las reglas del derecho común, siendo por esta causa, precisamente, que la jurisdicción interviniente sea la ordinaria o civil, y no la contencioso administrativa, por cuanto lo que está en discusión ahora es el derecho de propiedad, que se transforma del bien a la indemnización correspondiente, o sea, de la cosa al dinero equivalente”.⁴

Finalmente, Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández consideran que esta institución presenta dos características fundamentales: un poder de la administración y una garantía a los administrados que sufren la injerencia pública sobre su patrimonio. Al respecto explican:

“Podemos así distinguir en el seno de la misma institución una potestad expropiatoria y una garantía patrimonial. La primera es una potestad administrativa característica de la clase de las potestades innovativas, dotada de una especial energía y gravedad, la de sacrificar situaciones patrimoniales privadas. La garantía del particular, que, como es lo común en todas las instituciones de Derecho Administrativo, balancea y contrapesa esa potestad de la Administración, hace valer, primero, los límites y condiciones de la tal potestad, que diseñan el negativo de un sistema activo de protección correlativo; y, en segundo término, y de manera especial, reduce esa potestad a su efecto mínimo de desapoderamiento específico del objeto expropiado, pero sin implicar el empeoramiento patrimonial de su valor, que ha de restablecerse con la indemnización expropiatoria; y aun todavía, y finalmente, hace pender permanentemente sobre la expropiación consumada la efectividad de su causa para resolver aquélla cuando ésta cesa”.⁵

El fundamento constitucional de la expropiación parte de dos supuestos esenciales que se correlacionan entre sí. Por una parte, que el poder público, en aras de la prevalencia del interés general y con base siempre en una finalidad de utilidad pública o de interés social, puede obtener todos aquellos bienes pertenecientes a cualquier particular que sean necesarios para garantizar los objetivos comunes del Estado y de sus asociados.

Por otra parte, que ni el derecho a la propiedad, ni ninguno de los demás derechos, es

absoluto, pues tiene siempre como limitante el interés general, ante el cual debe ceder, con el fin de que todo el ordenamiento jurídico, económico y social logre su cabal desarrollo y su estabilidad. Adicionalmente debe anotarse que el núcleo esencial de la propiedad no se altera por el mero hecho de haberse decretado la expropiación. Simplemente -ante la evidente superioridad del interés público- se impone un sacrificio que de todas formas resulta de proporciones mínimas, si se tiene en cuenta que el pago de la indemnización previa busca que no sea solamente el afectado el que resista la carga de la decisión pública, sino que se trate de un asunto que involucre directamente a toda la comunidad. Por ello, se ha considerado que el pago de la indemnización tiene como fundamento el de equilibrar las cargas dentro de la relación administración-administrado: se compensa la depreciación económica que sufre el expropiado, y se realiza por parte de la autoridad pública una erogación monetaria, que en últimas procede del esfuerzo fiscal de todos los contribuyentes.

Ahora bien, resulta pertinente señalar que la expropiación requiere de la presencia de una serie de elementos, todos ellos necesarios para su ejecución: una ley, una ordenanza o un acuerdo formal; la calificación de utilidad pública; el bien expropiable; el expropiante (algunas veces también el beneficiario); el expropiado; el procedimiento administrativo; la sentencia judicial; y la indemnización previa. Para una mayor ilustración, y teniendo en consideración que el asunto bajo examen versa sobre la construcción de un centro educativo, conviene recordar la distinción doctrinaria entre la utilidad pública y el interés social:

“La declaración de la utilidad pública o del interés social hace referencia a la causa o fin que justifica la operación de desapoderamiento o sacrificio de la propiedad privada de contenido patrimonial afectada, es decir, a la determinación y proclamación formales de uno de los términos del conflicto: el interés general o público, que han de ser obviamente previos al ejercicio de la potestad expropiatoria. La distinción entre utilidad pública e interés social traduce la amplitud con que se configura la causa expropiatoria: ésta puede consistir tanto en un fin cuya cuestión esté legalmente atribuida a las Administraciones públicas (utilidad pública), como en un fin ciertamente social tutelado como tal, pero que puede estar y normalmente está entregado en su realización a la actividad privada (interés social). Encuentra cabal explicación ahora, pues, la clara distinción legal entre expropiante y beneficiario de la expropiación, pues en el caso de causa de interés social lo normal es que ambos sujetos de la expropiación no coincidan y el beneficiario pueda ser, como ya nos

consta, una persona privada”.⁶

B. Algunas de las garantías del expropiado dentro del proceso de expropiación

Los diferentes ordenamientos jurídicos han establecido una serie de condiciones de tiempo, modo y lugar, ante las cuales se debe sujetar la administración para realizar el proceso expropiatorio. El desconocimiento de dichas condiciones acarrea una serie de consecuencias jurídicas, que se consagran con el fin de proteger la situación jurídica del expropiado. Tal es el caso, por ejemplo, de la sanción a la entidad pública que no desarrolla oportunamente la obra pública que obligó a decretar la expropiación, o que destina el bien expropiado a una finalidad distinta a la señalada en la respectiva ley que lo calificó como de utilidad pública o como de interés social. En aquellos eventos, ordenamientos jurídicos como los de España y Argentina, entre otros, contemplan la figura de la reversión o de la retrocesión, la cual es explicada en los siguientes términos por los profesores Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández:

“Dogmáticamente, debe calificarse el fenómeno de la reversión como un fenómeno de ‘invalidez sucesiva’ sobrevenida a la expropiación por la desaparición del elemento esencial de la causa; precisamente porque la causa expropriandi se configura como el destino a que se afecta el bien expropiado tras la expropiación, resulta normal su consideración ex post. Lo peculiar de esta invalidez sobrevenida es que sus efectos se producen ex nunc, es decir, que no condena la validez originaria con que la expropiación fue realizada. No hay, pues, anulación de la expropiación, sino mera cesación de sus efectos, resolución de la misma, la cual se habilita mediante la retransmisión de signo contrario a la inicial, mediante una devolución recíproca de prestaciones que es precisamente la reversión”.

“Procederá el derecho de reversión de los bienes expropiados: a) cuando no se ejecute la obra o no se establezca el servicio que motivó la expropiación; b) cuando realizada la obra o establecido el servicio quede alguna parte sobrante de los bienes expropiados; c) Cuando desaparezca la afectación de los bienes o derechos a las obras o servicios que motivaron la expropiación.

“Para entender producido el primer supuesto, no ejecución de la obra o del servicio, el artículo 64 REF se remite a una decisión formal de la Administración o a un acto o declaración que implícitamente suponga tal inejecución, pero es importante notar que si

faltan tales resoluciones expresas o implícitas de la Administración el precepto habilita un sistema de denuncia de inejecución por parte del expropiado o de sus causahabientes, en estos términos: han tenido que pasar cinco años desde que los bienes expropiados quedaron a disposición de la Administración (del beneficiario, en realidad) sin que se hayan iniciado las obra, tras de lo cual el expropiado o sus causahabientes han de 'advertir a la Administración expropiante su propósito de ejercitar la reversión'; si tras esta advertencia transcurren otros dos años sin que se inicie la obra o el establecimiento del servicio, el derecho de reversión puede ser ejercitado".⁷

Igualmente, el tratadista argentino José Canasí, comenta respecto de la figura jurídica de la retrocesión:

"Como la expropiación pública no se trata de la compraventa, ni siquiera forzosa, sino de una institución de exclusivo interés público, de interés de la colectividad, la no afectación o destino posterior al fin de utilidad pública a que ha sido destinado por la ley, produce lo que se denomina la 'retrocesión' del bien expropiado a su anterior propietario, mediante la correspondiente acción judicial y previa devolución del monto de dinero percibido por dicha expropiación. Ello demuestra, en sí, que el expropiado mantiene un derecho sobre la propiedad para exigir que se cumpla el fin de 'utilidad pública' (...).

"Pero si conforme a la ley vigente al momento de producirse al desposesión, la obra no se realiza o se le da un destino diferente, aunque sea también de utilidad pública o de interés general, aun superior al establecido, por la ley expropiatoria, procede la retrocesión, por cuanto ni el Poder administrador ni el Poder Judicial están autorizados para extender a otros supuestos la calificación de utilidad pública, ni tampoco a otros bienes que no sean los expresa o genéricamente establecidos por la ley formal".⁸

De igual forma, la Sala encuentra particularmente relevante, para efectos del proceso de tutela que se revisa, la figura existente en el derecho argentino conocida como el abandono dentro del proceso expropiatorio. Para el efecto, conviene remitirse a los comentarios expuestos por José Roberto Dromi, en donde se compara, además, esta figura jurídica con la de la retrocesión, anteriormente explicada.

"El efecto primordial del abandono se traduce en la imposibilidad de que se produzca el desapoderamiento de los bienes alcanzados por la ley no ejecutada, después de vencidos los

respectivos plazos. Si el proceso no se promueve dentro de los plazos legales, la declaración legislativa de utilidad pública es inexistente y, por lo tanto, los bienes que aquélla afectaba cesarán de ser expropiables. Al caducar esos plazos, los bienes no puedan ser desapoderados (...).

“En alguna medida el abandono se relaciona con la retrocesión, pues en ambas figuras puede decirse que ha desaparecido la causa real de utilidad pública. Pero su diferencia es evidente: la retrocesión tiene lugar cuando el expropiante afecta el bien expropiado a un uso o utilidad distinto del que determinó la expropiación, o cuando no le da destino alguno; en suma requiere que la expropiación se haya consumado, que esté producida la alteración en el destino del bien, y que el expropiado inicie la acción correspondiente. En tanto que el abandono se produce automáticamente por el transcurso del tiempo y cuando el proceso no se ha iniciado (...).

“El efecto principal del abandono es la imposibilidad de que el sujeto expropiante, una vez transcurridos los plazos legales, pueda ejercer la competencia expropiatoria; en suma, por el transcurso de los plazos legales los bienes han dejado de ser expropiables, y por ende no pueden ser desapoderados. El abandono afianza la seguridad jurídica y la certeza del derecho de propiedad, pues impide que el titular del bien sujeto a expropiación, quede en un estado de incertidumbre acerca de la efectividad o no de la expropiación”.⁹ (Negrillas fuera de texto original)

C. La expropiación en el ordenamiento constitucional colombiano.

El ordenamiento constitucional colombiano reconoció -así fuera tácitamente-, desde la Constitución de Cundinamarca de 1811, la prevalencia del interés general sobre el particular y, por ende, estableció la posibilidad de que por motivos de “necesidad pública”, se privara a un particular de una porción de sus bienes, previo el pago de una justa y precisa indemnización (Art. 10o.). Posteriormente, las Constituciones provinciales de Tunja de 1811, de Antioquia, de Cundinamarca y de Cartagena de Indias de 1812, del Estado de Mariquita de 1815 y la de la República de Colombia de 1821, entre otras, adoptaron similares enunciados, todos ellos fruto de las disposiciones que sobre el particular se consagraron en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

Fue la Constitución de la República de Colombia de 1830 la primera en contemplar el

concepto de “interés público” y la consecuente posibilidad de decretar la expropiación, previo el pago de una justa compensación (Art. 146). Luego, las Constituciones de la Nueva Granada de 1853 y de la Confederación Granadina de 1858, contemplaron la privación de la propiedad privada “por vía de pena o contribución general”, en aquellos casos en que la “necesidad pública” así lo exigiera.

La Carta Política de 1886, consagró expresamente el principio de la prevalencia del interés público sobre el privado y mantuvo la posibilidad de decretar la expropiación por “graves motivos de utilidad pública definidos por el legislador” (Art. 31). Por su parte, la reforma constitucional de 1936, dentro del nuevo planteamiento social y económico que se quiso implantar en el Estado colombiano, introdujo, además de la utilidad pública, el concepto de “interés social” como causal de la expropiación, así como posibilidad de decretarla sin indemnización, en los eventos que por razones de equidad defina el legislador (Art. 10o). Con base en estas disposiciones, el Congreso de la República expidió una considerable cantidad de leyes -que no es del caso mencionar en este pronunciamiento- mediante las cuales se decretaron numerosas expropiaciones, principalmente en lo que atañe a la distribución y el acceso a la propiedad de la tierra y al fomento agrícola, más conocidas como las reformas agraria y urbana.

Finalmente, el Constituyente de 1991 consagró, en el artículo 58 de la Carta Política, el régimen jurídico correspondiente a la expropiación, en los siguientes términos:

“ARTICULO 58. 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 motivo 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.

“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.

“Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando

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

“Con todo, el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar al pago de indemnización, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.

Las razones de equidad, así como los motivos de utilidad pública o de interés social, invocados por el legislador, no serán controvertibles judicialmente”.

Como puede observarse, la Constitución Política vigente mantuvo, en términos generales, los mismos presupuestos jurídicos establecidos en el ordenamiento constitucional anterior en materia de expropiación, aunque debe resaltarse, además de la posibilidad de decretar la expropiación por vía administrativa, la mención expresa de que la indemnización que se pague deba ser fijada “consultando los intereses de la comunidad y del afectado”, así como la decisión de no poder controvertir judicialmente los motivos de utilidad pública o de interés social invocados por el legislador.

4. La seguridad jurídica

Por seguridad jurídica se entiende aquella situación estable y definida conforme a derecho, que se encuentra fundamentada en el imperio de la justicia dentro de un determinado orden social. Este principio requiere de una situación jurídica definida que acarree consecuencias también jurídicas, las cuales sean plenamente identificadas y determinadas por el sujeto de derecho dentro de la sociedad y garantizadas por el Estado. Por ello, la seguridad jurídica apunta, en últimas, a la estabilidad de la persona dentro del ordenamiento, de forma tal que la certeza jurídica en las relaciones de derecho público o privado, prevalezca sobre cualquier expectativa, indefinición o indeterminación.

“La seguridad jurídica es un principio del *ius gentium*, fruto de la recta razón humana. Es decir, se trata del primer consenso jurídico evidente. Es un derecho de gentes, que en un principio se confundió con el derecho natural, particularmente en las concepciones de los jurisconsultos Gayo y Paulo, pero que a partir de Ulpiano se distinguió del *ius naturale*, tradición que recogerán, entre otros, Justiniano, y luego Tomás de Aquino, de suerte que ya

en la Escuela Salmantina del siglo XVI, Vitoria, Soto y Cano distinguen el derecho de gentes del derecho natural. Lo mismo hace Francisco Suárez, a quien seguirá la modernidad en este aspecto: Grocio, Pufendor y Wolff.

“El principio de la seguridad jurídica y los derechos humanos coinciden ampliamente, aunque no se confunden. Coinciden -en primer lugar- en que ambos son de alguna manera comunes a todos los hombres. Esta propiedad aparece clara en el primigenio derecho natural y por razón de ella en la ley *Omnes populi* del Digesto -y lo mismo hay que observar en otras muchas leyes- parece que al mismo derecho natural se le llama de gentes; pero en las Instituciones ese nombre se atribuye con más propiedad al derecho que se ha introducido por la costumbre de los pueblos.

“Toda la costumbre tiende, inexorablemente, a fortalecer el principio de seguridad jurídica, como expresión máxima del *ius gentium*. Es por ello que las formalidades y procedimientos tienden a ser un ritual que vivifica el principio de seguridad jurídica, de manera que todos saben que, al obedecer ciertas prácticas formales comunes, se efectivizan las garantías del hombre.

“El principio de seguridad jurídica sólo tiene lugar entre los hombres libremente constituidos bajo la forma de Estado. Todo lo que tiende al orden social justo es una forma de estabilizar la libertad humana puesta en relación. Las formalidades jurídicas no son en estricto sentido algo que riñe con la materia, sino todo lo contrario: la expresión jurídica de un contenido que se debe en justicia. No tendría razón de ser un contenido sustancial sin la existencia adecuada de una forma jurídica proporcionada a dicha pretensión. Materia y forma jurídicas, pues, son insolubles, y constituye una impropiedad improvisar formas no adecuadas a la exigencia misma del contenido material. Es por ello que el debido proceso no viene a ser otra cosa que la forma debida en justicia a todo hombre como garantía de la seguridad jurídica que merece. Igualmente, el derecho de petición no busca otra cosa que formalizar una pretensión jurídica, de manera adecuada a la naturaleza de lo que se solicita sea informado.

“Uno de los principios formales de la seguridad jurídica, latente desde el pensamiento de Hooker, es el referente a la determinación legal para todos los actos de las autoridades, así como el de un margen de indeterminación con respecto a los particulares. Así las autoridades sólo pueden hacer aquello que esté permitido por la ley -de manera que no pueden crear

formas jurídicas-, al paso que los particulares pueden hacer todo aquello que no esté prohibido legalmente. Mientras en el Estado de Derecho el particular es creativo, las autoridades sólo son aplicativas”¹⁰ .

Ahora bien, dentro de las relaciones de derecho, el debido proceso, tanto judicial como administrativo, es un mecanismo por medio del cual se garantiza la seguridad jurídica. En efecto, un proceso justo conduce necesariamente a no permitir las situaciones difusas y, sobretodo, la indefinición jurídica. Lo contrario, es decir, la indeterminación, quebranta todo concepto de justicia, pues no sería posible conocer o concretar la situación o el sujeto jurídico que se pretende proteger. Someter a una persona a un evento basado en la contingencia y en la incertidumbre, significa que ese individuo carecería de un fundamento suficiente para gozar y exigir el respeto de sus derechos. Lo anterior sería desconocer el deber del Estado de proteger la vida, honra, bienes, derechos y creencias de los asociados (Art. 2o. C.P.), así como la obligación de toda persona y de todo ciudadano colombiano de respetar los derechos ajenos, de obrar conforme al principio de seguridad social, de respetar y apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas y de colaborar para el buen funcionamiento de la administración de justicia (Art. 95 num. 1o., 2o., 3o. y 7o.).

5. El caso en concreto

El asunto que ocupa la atención de la Sala se refiere a la decisión del Concejo Municipal de Chía, a través del Acuerdo No. 017 de septiembre de 1990, de declarar el predio de solicitante de utilidad pública (para destinarlo a la continuación del Complejo I Institucional, Educativo, Cultural y Deportivo de la localidad) y de autorizar al alcalde municipal para adelantar la negociación directa y voluntaria para la adquisición del mencionado inmueble, en los términos previstos en el citado Acuerdo y en la Ley 9a. de 1989.

A pesar de que en el Acuerdo al que se ha hecho referencia, se ordenó que en el evento de que no se llegase a un arreglo o si se vencían los términos legales para la negociación directa, el alcalde municipal podría adelantar la expropiación del inmueble, de acuerdo con lo argumentado por el peticionario y con base en las pruebas recogidas por los despachos judiciales de conocimiento, la administración de Chía no ha cumplido con ese mandato, al parecer debido a los considerables costos que acarrea la adquisición de la mencionada propiedad (folios 44, 45, 54 y 55).

Asimismo, debe agregarse que el accionante sostiene que, a pesar de que no se ha registrado en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos el acto administrativo de afectación del inmueble -por cuanto no se ha proferido por la Alcaldía municipal-, la existencia del Acuerdo 017 de 1990 del Concejo de Chía, ha impedido que se dé trámite a cualquier solicitud de licencia de construcción del predio, e incluso que aquellos interesados en adquirir el inmueble, puedan hacerlo.

Para efectos del caso bajo examen, debe señalarse que la Ley 9a. de 1989 “por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”, más conocida con la ley de “Reforma Urbana”, autoriza a la Nación, a las entidades territoriales, a las entidades descentralizadas, a las áreas metropolitanas y a las asociaciones de municipios (Art. 11), para obtener, a través del mecanismo de la enajenación voluntaria o por medio de la expropiación, los inmuebles localizados en las áreas urbanas necesarios para dar desarrollo a los fines contemplados en el artículo 10o. de la citada normatividad.

El fundamento de esta facultad, así como los principios sobre los cuales se inspiró esta ley, fueron explicados por esta Corporación en los siguientes términos:

“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.

“La ley 9 de 1989, llamada de ‘reforma urbana’, trata en forma completa y clara la problemática del manejo de la tierra urbana, constituyéndose así en la directriz del urbanismo. Dicha ley está inspirada en principios sociales tales como 1.- El derecho a la ciudad para todos los ciudadanos, 2.- El reparto social de la plusvalía urbana evitando la concentración en pocas manos. 3.- La superación de las condiciones de informalidad que hoy caracterizan las relaciones comunidad-ciudad en nuestros principales núcleos urbanos, 4.- La fijación de unos límites precisos entre lo legal y lo ilícito en relación con el desarrollo y normalización de los asentamientos humanos informales, 5.- La incorporación de factores de racionalidad en el diseño y desenvolvimiento de nuestros centros urbanos y 6.- La agilización de los procedimientos para el manejo del desarrollo urbano sin afectar las garantías y los

derechos de defensa de los particulares, según se lee en los antecedentes legislativos.”¹¹

Cabe agregar que la Ley 9a. de 1989, regula el proceso de enajenación voluntaria el cual se inicia mediante la expedición de un oficio por parte de la entidad pública, donde se exprese el propósito o la oferta de compra y al precio base de la negociación, el cual se fundamentará en el avalúo efectuado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (Art. 13). Si hubiere acuerdo entre las partes (Art. 14), se realizará el contrato de promesa de compraventa o de compraventa dentro del término estipulado en el artículo 19 de la ley. Si la venta no se realiza por alguna de las circunstancias previstas en el artículo 20 (vencimiento del término para contratar, rechazo por parte del propietario de la negociación o silencio respecto de la oferta de compra), procederá la expropiación. Para ello, la entidad pública deberá expedir la resolución motivada que ordena la expropiación dentro de los dos meses siguientes a la fecha de agotamiento de la etapa de adquisición directa por enajenación voluntaria (Art. 21); contra dicha resolución proceden las acciones contencioso administrativas de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho (Art. 22). Posteriormente, se inicia el proceso mismo de la expropiación el cual debe sujetarse al procedimiento dispuesto en los artículos 25 y siguientes de la ley, y a los artículos 451 y siguientes del Código de Procedimiento Civil.

Ahora bien, como se mencionó anteriormente, los sucesivos alcaldes municipales de Chía, se abstuvieron de expedir el oficio por medio del cual se debería disponer la adquisición del inmueble del accionante a través de la enajenación voluntaria directa (a pesar de haber negociado informalmente el precio del inmueble, según se reconoce en las pruebas recaudas en la primera instancia). De lo anterior se desprende que como no se expidió oficio alguno, no hubo negociación sobre la propiedad del petionario. De igual forma tampoco se celebró contrato de promesa de compraventa o de compraventa, y mucho menos se llevó a cabo el proceso de expropiación correspondiente, lo que suponía la previa afectación del bien mediante el registro del oficio de enajenación voluntaria directa en la Oficina de Instrumentos Públicos -lo cual, se repite, tampoco se hizo-. Sin embargo, la declaratoria de utilidad pública contenida en el Acuerdo 17 de 1990, sigue vigente.

Se trata, entonces, de una situación en la cual se presenta una incertidumbre y una indefinición jurídica para el accionante, respecto de su derecho de propiedad. Por ello interpuso la acción de tutela. Es oportuno advertir que le asiste razón al petionario cuando afirma que en el presente asunto no existe otro mecanismo de defensa judicial que le

permita la protección de sus derechos. En efecto, por una parte, el Acuerdo No. 017 de 1990, se encuentra amparado por una presunción de legalidad que en ningún momento ha sido cuestionada por el interesado. Y por la otra, también está en lo cierto cuando afirma, con base en reiterada jurisprudencia del H. Consejo de Estado, que no es posible acudir a la acción de nulidad para que a través de la jurisdicción contencioso administrativa se declare la pérdida de la ejecutoria o la inexistencia de un determinado acto administrativo. Sin embargo, debe advertirse que, a pesar de lo expuesto, el asunto que se revisa no requiere de un exhaustivo análisis por parte del juez de tutela respecto de la procedencia o no de otros mecanismos de defensa judicial, o de si debe considerarse o no -dentro de este caso- al derecho de propiedad como un derecho fundamental. Lo anterior porque de conformidad con los argumentos que se expondrán a continuación, para la Sala los hechos que motivaron la acción de tutela que se revisa, no constituyen amenaza o vulneración de algún derecho constitucional fundamental.

El principio de la seguridad jurídica al que se hecho alusión, necesario dentro de toda relación de derecho, se encuentra consagrado en múltiples disposiciones dentro del ordenamiento jurídico colombiano. Una de ellas, es la pérdida de la fuerza ejecutoria de los actos administrativos, consagrada en el artículo 66 del Código Contencioso Administrativo, así:

“ARTICULO 66. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo pero perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos:

“

“3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la administración no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos(...)”.

De acuerdo con lo anterior, prima facie podría argumentarse que la decisión de declarar de utilidad pública el predio del demandante, perdería su fuerza ejecutoria a partir del quince de septiembre de 1995, es decir cinco (5) años después de la promulgación del Acuerdo No. 017 de 1990. Para ello, también podría argumentarse que el interesado podría oponerse, a partir de ese momento, a la ejecución del acto administrativo, según lo prevé el artículo 67 del

Código Contencioso Administrativo.

Sin embargo, la Sala considera que dentro del presente asunto existe una normatividad específica que se encarga de proteger al particular frente al vencimiento de los términos establecidos para los casos de la declaración de utilidad pública de un bien y la consecuente posibilidad de expropiación. Al respecto, debe recordarse la importancia de algunas de las garantías de que goza el expropiado dentro del proceso de expropiación, explicadas en el acápite anterior, y en particular la figura existente dentro del derecho argentino del abandono, la cual -conviene reiterarlo- procede cuando, en virtud de las transcurso de los plazos legales, la administración ha perdido la competencia expropiatoria y, en consecuencia, en aras de la seguridad jurídica y de la certeza del derecho de propiedad, los bienes de un determinado particular no pueden ser desapoderados. Pues bien, para esta Sala, el artículo 37 de la ley 9a. de 1989, contempla, específicamente, una situación similar a la explicada con anterioridad. En efecto, la citada norma establece:

“ARTICULO 37. Toda afectación por causa de una obra pública tendrá una duración de tres (3) años renovables, hasta un máximo de seis (6) y deberá notificarse personalmente al propietario e inscribirse en el respectivo Folio de Matrícula Inmobiliaria, so pena de inexistencia. La afectación quedará sin efecto, de pleno derecho, si el inmueble no fuere adquirido por la entidad pública que haya impuesto la afectación o en cuyo favor fue impuesta, durante su vigencia. El Registrador deberá cancelar las inscripciones correspondientes, a solicitud de cualquier persona, previa constatación del hecho.

“En el caso de las vías públicas, las afectaciones podrán tener una duración máxima de nueve (9) años.

“La entidad que imponga la afectación o en cuyo favor fue impuesta celebrará un contrato con el propietario afectado en el cual se pactará el valor y la de pago de la compensación debida al mismo por los perjuicios sufridos durante el tiempo de la afectación. La estimación de los perjuicios será efectuada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o la entidad que cumpla sus funciones, en los términos previstos en la presente ley.

“Para los efectos de la presente ley, entiéndese por afectación toda restricción impuesta por una entidad pública que limite o impida la obtención de licencias de urbanización, de parcelación, de construcción, o de funcionamiento, por causa de una entidad pública, o por

protección ambiental". (Negrillas fuera de texto original).

La Sala considera que la afectación del inmueble, de acuerdo con la normatividad citada, procede no solamente mediante la inscripción en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria del acto administrativo correspondiente -que, para este caso, debió haber sido dictado por el señor alcalde municipal- sino que se presenta a partir del acto administrativo que declaró de utilidad pública el inmueble del peticionario. En otras palabras, el Acuerdo No. 017 de 1990, el cual nunca fue cumplido por las autoridades administrativas de Chía, al ser el fundamento jurídico para realizar la afectación, de conformidad con el procedimiento contenido en ese mismo acto administrativo, al igual que en la Ley 9a. de 1989, requería de un desarrollo o de una ejecutoriedad administrativa dentro de un lapso determinado. Asimismo, no puede desconocerse el hecho de que, con base en el Acuerdo No. 017, se le ha negado la posibilidad al accionante de realizar diversos actos jurídicos sobre su propiedad. Por ello, el artículo 37 de la ley anteriormente citada, contempla dos situaciones por medio de las cuales se protege la situación del particular: a) si la afectación del inmueble no se notifica personalmente y si no se inscribe en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria, lo cual -se reitera una vez más- nunca se hizo por parte de la administración municipal, será inexistente; y b) si inscrita la afectación, el bien no fuere adquirido por la entidad pública interesada dentro de un lapso de tres (3) años renovables hasta una máximo de seis (6) años, dicha afectación quedará sin efecto de pleno derecho. Pues bien, como en el presente caso no sólo no se llevó a cabo la afectación, sino que además ya pasaron los términos contenidos en el artículo 37 citado para que la entidad pública pudiera negociar con el propietario, entonces debe forzosamente concluirse que el inmueble del accionante no se encuentra, hoy en día, afectado. En consecuencia, la Sala considera que en la actualidad el señor Di Terlizzi puede realizar cualquier negocio jurídico sobre su predio, es decir, venderlo, solicitar una licencia de construcción, parcelarlo, etc., todo ello de conformidad con los requisitos correspondientes que determine la administración municipal de Chía. Por ello, la Sala debe indicar que, al ser ésta la situación jurídica del accionante, no se ha presentado amenaza o vulneración alguna a su derecho fundamental a la propiedad, lo que conlleva a la imposibilidad de lograr un determinado amparo a través del mecanismo de la acción de tutela.

No obstante lo expresado, y ante la evidente situación de indefinición jurídica en que se encontraba el peticionario, la Sala, con el fin de procurar la protección en la vida, honra, bienes, creencias y derechos de los asociados (Art. 2o. C.P.) a través de una debida

administración de justicia, que conlleve, a su vez, a la existencia de un orden político, económico y social justo -según lo prescribe el Preámbulo de nuestra Carta Política-, y, en aras de la protección al principio de la seguridad jurídica, estima pertinente advertir al Concejo de Chía y al alcalde municipal, que cualquier decisión en torno a la afectación del inmueble materia de la presente acción de tutela, requiere de una nueva declaratoria de utilidad pública, esto es, de un nuevo Acuerdo municipal, y del correspondiente trámite administrativo por parte de las autoridades competentes, de conformidad con los términos y las condiciones contenidas en la Ley 9a. de 1989.

Sea esta la oportunidad para señalar que si bien debe reconocerse, acatarse y protegerse el principio de la prevalencia del interés general sobre el particular, que a su vez es el fundamento jurídico de la expropiación, ello no puede constituirse en motivo para que las distintas administraciones municipales declaren de utilidad pública determinados predios, cuando no se conoce con exactitud si puede asumirse o no los costos económicos que acarrea una decisión de tal naturaleza. Este tipo de decisiones no sólo perjudica a la administración misma, sino que se prestan para que los asociados se enfrenten a situaciones ambiguas, indeterminadas e inciertas que atentan claramente contra el principio de la seguridad jurídica. El propio h. Consejo de Estado, se ha referido a esta situación en la siguiente forma:

“Esta indiscutiblemente, constituye una situación sintomática, si no de orden administrativo, si de abuso de la administración. El propietario no puede estar permanentemente sometido a la amenaza de una expropiación que no sabe, a ciencia cierta, si llegará a consumarse. Verdad es, como lo decía Ihering, que ‘Sin la expropiación la propiedad sería una maldición para la sociedad’, pero también es de elemental sensatez que el Estado así actualice una manifestación de su derecho de soberanía, debe racionalizar la ejecución de las obras de tal manera que su planeación delimite el tiempo de su desarrollo, evitando que el desequilibrio económico en las relaciones con sus asociados se profundice por su propia culpa o por la deliberada intención de sus agentes”.¹²

DECISION :

En mérito de lo expuesto, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO : CONFIRMAR, por las razones expuestas en esta providencia, la Sentencia proferida por la Sala de Casación Penal de la h. Corte Suprema de Justicia del 26 de enero de 1994, la cual, a su vez confirmó la Sentencia pronunciada por la Sala Penal del h. Tribunal Superior de Santafé de Bogotá del 19 de noviembre de 1993 que denegó la acción de tutela interpuesta por el señor José Di Terlizzi Trujillo contra el h. Concejo y el señor alcalde municipal de Chía.

SEGUNDO : No obstante lo decidido en el numeral primero, y de acuerdo con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia, ADVERTIR al H. Concejo municipal de Chía y al señor alcalde municipal que cualquier decisión relacionada con la afectación del inmueble de propiedad del señor José Di Terlizzi Trujillo, reseñado dentro del presente asunto de tutela, requerirá de un nuevo Acuerdo municipal de declaratoria de utilidad pública del bien y, por ende, de un nuevo trámite administrativo que dé cumplimiento a los términos y condiciones contemplados en la Ley 9a. de 1989.

TERCERO : ORDENAR que por la Secretaría General de esta Corporación, se comunique el contenido de esta providencia a la Sala Penal del h. Tribunal Superior de Santafé de Bogotá, en la forma y para los efectos previstos en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991

Cópiese, notifíquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado Ponente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Corte Constitucional. Sala de Revisión No. 1. Sentencia No. T/506/92 del 21 de agosto de 1992. Magistrado Ponente: Ciro Angarita Barón.

2 Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-153/94 del 24 de marzo de 1994. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero; y Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-216/93 del 9 de junio de 1993. Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo, entre otras.

3 PAREJO ALFONSO Luciano y otros. MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Ariel S.A. Barcelona, 1990; págs. 266 y 267.

4 CANASI José. DERECHO ADMINISTRATIVO. Parte Especial. Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1977; Vol. IV; págs. 20 y 21.

5 GARCIA DE ENTERRIA Eduardo y FERNANDEZ Tomás-Ramón. CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Civitas. Madrid, 1991. Tomo II.; págs. 205 y 206.

6 PAREJO ALFONSO Luciano y otros. Obra citada; pág. 273

7 GARCIA DE ENTERRIA Eduardo y FERNANDEZ Tomás-Ramón. Obra citada; págs. 318 y 319.

8 CANASI José. Obra citada; págs. 22, 61 y 62

9 DROMI José Roberto. DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Astrea. Buenos Aires, 1992; Tomo II; págs 119, 120 y 121.

11 Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-295/93 del 29 de julio de 1993. Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz

12 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 19 de julio de 1979. Magistrado Ponente: Jorge Valencia Arango.