

Sentencia T-580/11

DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA-Fundamental por conexidad

EXPROPIACION-Fundamentos y características

Tras la declaratoria de utilidad pública e interés social, mediante acto administrativo, la expropiación administrativa inicia con una etapa previa de negociación, mediante una oferta de la administración al particular para adquirir el bien por el precio base fijado por la entidad, luego sigue una etapa de negociación directa con el particular. Si el proceso de negociación directa resulta exitoso, se pasa a la etapa de transferencia del bien y de pago del precio acordado. Si por el contrario, el proceso de negociación fracasa, empieza la etapa expropiatoria propiamente dicha, la cual culmina con el traspaso del título traslativo de dominio al Estado y el pago de la indemnización al particular expropiado.

PRINCIPIO DE INMEDIATEZ COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCION DE TUTELA-Debe ponderarse bajo el criterio del plazo razonable y oportuno

PRINCIPIO DE INMEDIATEZ E IMPROCEDENCIA DE LA ACCION DE TUTELA-Caso en que accionantes afectados con decisión de expropiación la interpusieron en un exagerado lapso de tiempo

Referencia: expediente T- 3.048.813

Acción de Tutela instaurada por Milady Zawady Barco y Julio Zawady Barco contra La Alcaldía Distrital de Santa Marta

Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D.C., veintisiete (27) de julio de dos mil once (2011)

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Jorge Ignacio Pretelt Chaljub -quien la preside-, Humberto Antonio Sierra Porto y Luís Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9° de la Constitución Política,

ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo de tutela adoptado el once (11) de marzo de dos mil once (2011), por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Santa Marta, mediante el cual se revocó la sentencia emitida el treinta y uno (31) de enero de dos mil once (2011), por el Juzgado Cuarto Civil Municipal de Santa Marta.

1. ANTECEDENTES

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, 33 del Decreto 2591 de 1991 y 49 del Reglamento de la Corporación, la Sala de Selección Número Cuatro de la Corte Constitucional escogió, para efectos 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 procede a dictar la sentencia correspondiente.

1. HECHOS Y ARGUMENTOS DE DERECHO

1.1.1. Los demandantes Milady Zawady Barco y Julio Zawady Barco, acuden a la acción de tutela en busca del amparo de sus derechos fundamentales de petición, a la igualdad y a la propiedad, al considerar que la entidad accionada los ha vulnerado.

1.1.2. En escrito radicado el once (11) de enero de 2011, manifestaron que mediante el Acuerdo No.004 del 29 de marzo de 1996, emitido por el Concejo Distrital de Santa Marta y sancionado por el Alcalde Distrital de la misma ciudad, declararon de utilidad pública e interés social, los siguientes lotes de terreno:

a. Predio Vista Hermosa: propietaria María Teresa Jiménez de Polo

b. Predio los Fundadores: ubicado entre los barrios Chimila No.2 y Nuevo Galán. Lote con una

cabida aproximada de veinticinco hectáreas 2.000 mts².

c. Predio Sircasia: ubicado en Gaira, propietaria Gloria Rosa Samper Muñoz.

1.1.3. Respecto al predio “Los Fundadores”, señalaron que se encontraba matriculado en la oficina de instrumentos públicos de Santa Marta, bajo el número 080-0027838, a nombre de la señora Zayne Zawady de Abdala y que desde antes de proferirse el mencionado acuerdo, ellos eran poseedores materiales y propietarios parciales de una franja del terreno (126.123.20 mts²), conforme aparece en los certificados de registro de instrumentos públicos, que anexan.

1.1.4. En el acuerdo que declaró de utilidad pública e interés social los mencionados predios, se autorizó al señor Alcalde Distrital de Santa Marta para hacer los traslados de rigor en el presupuesto de rentas y gastos de la vigencia fiscal, así como para hacer los empréstitos con entidades bancarias hasta por el monto del valor de los predios, previa valoración del Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Sin embargo, la entidad no ha dado cumplimiento a la mencionada disposición y sus terrenos fueron invadidos, una vez fue de conocimiento público la precitada declaratoria.

1.1.5. Afirman que no han podido iniciar ninguna acción policiva por invasión a la propiedad o perturbación a la posesión, ni tampoco instaurar una acción de dominio o reivindicatoria en contra de los invasores, puesto que al ser declarados sus terrenos de utilidad pública e interés social, están fuera del tráfico jurídico. Además, que para confirmar y afianzar la expropiación de sus derechos, el Distrito de Santa Marta ordenó inscribir ante la oficina de Registro e Instrumentos Públicos de la ciudad, el acuerdo mediante el cual declaraba de utilidad pública e interés social los terrenos de su propiedad, lo cual demuestran con la copia anexa a la presente acción. (sic)

1.1.6. Alegan la vulneración de su derecho a la igualdad, por cuanto el Distrito de Santa Marta en el Acuerdo No.004 de 196, también declaró de utilidad pública los terrenos de las señoras María Teresa Jiménez de Polo y Gloria Rosa Muñoz, a quienes sí se les pagó la indemnización por el despojo de sus tierras.

1.1.7. Finalmente, señalan que elevaron derecho de petición ante la entidad demandada el 2 de octubre de 2008, solicitando proceder a dar trámite administrativo de reconocimiento y pago, sin que les hubieran dado respuesta al mismo.

1. PRETENSIONES

En razón a lo expuesto, los demandantes solicitan ordenar a la entidad accionada, lo siguiente.

1. Que se dé cumplimiento al Acuerdo del Concejo Distrital de Santa Marta No. 004 del 29 de marzo de 1996, en el sentido de proceder a dictar el acto administrativo que desarrolle lo que se ordenó en el mismo.

1. Que por medio de la dirección de Catastro, Instituto Agustín Codazzi, se realice el avalúo comercial del predio que es materia de esta acción de tutela.

1. Que conforme a los procedimientos legales y administrativos, se incluya dentro del presupuesto de la vigencia siguiente, el pago de las indemnizaciones a que se contrae el mismo acuerdo distrital citado.

1. Que conforme a los artículos 4 y 5 del mismo acuerdo del Consejo Distrital, se haga los empréstitos bancarios o disponga de las partidas necesarias para realizar las indemnizaciones de los predios que son materia de esta acción.

1. Ordenar al señor alcalde, realizar y cumplir los demás derechos establecidos en el acuerdo y en la ley.

1. INTERVENCION DE LA ENTIDAD ACCIONADA

Admitida la acción de tutela, el Juzgado Cuarto Civil Municipal de Santa Marta, ordenó notificar al Alcalde del Distrito Turístico de Santa Marta, así como al Concejo del Distrito de Santa Marta, por considerar que pueden tener un interés directo en las resultas de la presente actuación, para que en el término de 48 horas, rindieran los descargos pertinentes.

1. Contestación del Concejo Distrital de Santa Marta.

Mediante oficio remitido el 24 de enero de 2011, la apoderada del Concejo Distrital de Santa Marta, intervino en el trámite de instancia para solicitar al juez de tutela exonerar a la entidad que representa de las pretensiones de los accionantes, por cuanto en su concepto, no ha vulnerado derecho fundamental alguno.

Para el efecto, precisó que efectivamente en el año 1995, se debatió el proyecto de acuerdo No.053 que dio origen al acuerdo No.004 del 29 de marzo de 1996, el cual fue sancionado por el Alcalde de la época, declarando de utilidad pública e interés social unos predios.

No obstante, no le consta que dichos terrenos fueron invadidos y que los accionantes ejercieran acciones para cesar dichas perturbaciones, pues la Corporación Concejo Distrital de Santa Marta, se limitó a cumplir sus funciones constitucionales y legales, las cuales consistieron en aprobar el proyecto de acuerdo 053 de 1995 que dio origen al acuerdo 04 de 1996 el cual es enviado al Despacho del señor Alcalde para su respectiva sanción. Igualmente afirmó, que los trámites administrativos de expropiación solo le atañen a la Alcaldía Distrital al igual que cualquier acción judicial o administrativa que se inicie como consecuencia de la aprobación del acuerdo antes mencionado. Por lo tanto, solicita se decrete la falta de legitimación en la causa por pasiva de la entidad que representa.

1. Contestación de la Alcaldía Distrital de Santa Marta.

El apoderado judicial de la entidad, dentro del término legal, se pronunció respecto de los hechos de la demanda manifestando lo siguiente:

Advirtió la improcedencia de la acción de tutela al considerar que este mecanismo no puede utilizarse arbitrariamente, pues no se puede desconocer la existencia de los instrumentos procesales ordinarios y especiales, así como las competencias de las respectivas autoridades.

Frente al planteamiento de vulneración al derecho a la igualdad alegado por los accionantes, indicó que no puede predicarse dicha situación en el presente caso por cuanto existen diferencias sustanciales, toda vez que a las señoras Gloria Rosa Muñoz Samper y María Teresa Jiménez de Polo, les fueron canceladas sus acreencias en cumplimiento de órdenes proferidas por despachos judiciales. Como se observa en copia simple que se anexa a esta contestación, la señora María Teresa Jiménez de Polo, diligentemente y dentro del término para hacerlo, el 23 de agosto de 1999 concilió con el Distrito de Santa Marta las acreencias que se le adeudaban, de la cual se levantó acta que posteriormente utilizó como título para iniciar proceso ejecutivo ante el Tribunal Contencioso Administrativo. A partir de lo anterior, se pueden observar diferencias sustanciales en las actuaciones, pese a que ambos fueron cobijados por una medida administrativa (Acuerdo 004) que declaró sus predios de utilidad pública e interés social, la señora JIMÉNEZ inició actuaciones administrativas y jurídicas para tasar y recibir la indemnización respectiva, mientras que los tutelantes dejaron vencer los términos legales para poder hacer valer su derecho a la indemnización ordenada. (sic)

Para el interviniente, lo que procuran los demandantes es revivir acciones (como la ejecutiva) que ya están caducadas y corregir su negligencia, por lo que conceder las pretensiones de la demanda sería premiar su omisión jurídica.

1.4. DECISIONES JUDICIALES

El Juzgado Cuarto Civil Municipal de Santa Marta, en providencia del 31 de enero de 2011, resolvió negar la acción de amparo por improcedente.

Advirtió el juez de instancia que desde la fecha de expedición del acto por medio del cual el

Alcalde del Distrito de Santa Marta, realizó la declaratoria de utilidad pública e interés social de los terrenos de propiedad de los demandantes, cuya descripción y linderos aparecen en el Acuerdo No.004 del 29 de marzo de 1996, hasta la fecha de presentación de la demanda de tutela, se colige con meridiana claridad, que se ha superado con creces el término legal previsto por la Ley 388 de 1997 y las normas del procedimiento contencioso administrativo.

Consideró el juez, que según la Ley 388 de 1997, cuyo estudio de constitucionalidad se realizó en sentencia C-1074 de 2002, a los demandantes, como sujetos procesales afectados con la decisión de expropiación decretada por la administración distrital, les asistía el derecho de recurrir la resolución o acto administrativo que la declaró, o en su defecto, ejercer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, dentro del término de caducidad previsto en la norma en comento. No obstante, revisados los documentos aportados al expediente, evidenció que los actores no acreditan haber recurrido, ni presentado objeción alguna respecto de la decisión adoptada por la administración, de igual manera, no obra prueba de que los demandantes incoaran la demanda de nulidad para el restablecimiento de sus derechos, una vez advirtieron el incumplimiento del Distrito de Santa Marta, de cancelar las indemnizaciones pretendidas por la expropiación de sus terrenos.

Así mismo, reiteró el carácter residual y subsidiario de la acción de tutela y recordó que no está instituida para suplir, desplazar o suceder los mecanismos ordinarios o extraordinarios de defensa, menos cuando advierte, que ha transcurrido un exagerado lapso de tiempo, lo cual desvirtúa prima facie, su procedencia excepcional como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Igualmente, desvirtuó la vulneración al derecho a la igualdad alegado por los demandantes, puesto que si bien señalaron que las señoras María Teresa Jiménez de Polo y Gloria Rosa Muñoz Samper, fueron indemnizadas por la administración distrital, por estar incluidas dentro de los términos de referencia del Acuerdo 004 del 29 de marzo de 1996, no es menos cierto, que las citadas señoras adelantaron los trámites judiciales y extrajudiciales tendientes a lograr la orden de pago de las obligaciones económicas reclamadas como indemnización por motivo de la expropiación, según encontró probado en el expediente.

Así las cosas, el despacho judicial consideró que acceder a las pretensiones de los accionantes sería desconocer la jurisprudencia constitucional, pues quitarle todo efecto al

Acuerdo 004 de 1996 proferido por el Alcalde de Santa Marta, el cual goza de presunción de legalidad predicable de todo acto administrativo, mientras no sea desvirtuado ante la jurisdicción competente, sería irrumpir en la órbita del juez ordinario de la causa. Por último, insistió en la incuria con la que han actuado los accionantes durante este extenso espacio de tiempo lo cual desdice su dicho de encontrarse frente a un perjuicio irremediable, toda vez que durante todo ese lapso de tiempo, tuvieron la posibilidad de incoar ante la justicia contencioso administrativa, la acción ordinaria correspondiente para procurar la nulificación del Acuerdo Distrital denunciado. (sic)

1.4.2. Impugnación

Los accionantes mediante escrito impugnaron la decisión, alegando que sí agotaron la vía gubernativa, pues el 2 de octubre de 2008, elevaron derecho de petición a la Alcaldía Distrital para que cumpliera o ratificara el incumplimiento del acto administrativo expropiatorio, sin que el mismo hubiera sido contestado por la administración.

Señalaron igualmente, que instauraron una acción de cumplimiento ante el Juzgado 1° del Circuito de Santa Marta, el cual dictó sentencia favorable, pero que el Tribunal Administrativo revocó porque se solicitó indemnización o pago. Respecto de las demás acciones, asumieron que carecían de eficacia por cuanto, i) la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prescribe o caduca a los cuatro meses después de dictarse el acto acuerdo administrativo y ellos debían esperar los procedimientos para el cumplimiento del acuerdo que declaraba pagar o indemnizar; ii) la acción policiva, no cabía, porque el interés privado debía ceder al interés público; iii) la acción de dominio o reivindicatoria contra los poseedores, tampoco cabía porque los poseedores adquirieron bienes declarados de utilidad pública e interés social. De manera que el único medio que podían ejercer era la acción de tutela.

A juicio de los peticionarios, el Distrito vulneró sus derechos al expedir el acuerdo 004 y expropiarlos de sus terrenos, continuando dicha transgresión en el tiempo, pues dicho acuerdo no se ha cumplido en la medida que no han sido indemnizados, afectando así su patrimonio.

1.4.3. Juzgado Primero Civil del Circuito de Santa Marta

El Juzgado Primero Civil del Circuito de Santa Marta, revocó en segunda instancia el fallo

impugnado y en su lugar concedió los derechos invocados.

El ad-quem, luego de observar el trámite previsto en los artículos 63 a 72 de la Ley 388 de 1997, referentes a la expropiación por vía administrativa, consideró que en el presente caso no se atendieron las pautas allí fijadas.

En efecto, vislumbró que una vez realizada la declaratoria de utilidad pública e interés social acordada por el Concejo Distrital de Santa Marta, la entidad demandada omitió iniciar los trámites administrativos tendientes, primero, a ofrecer la compra del predio de los accionantes y, segundo, a decretar la expropiación administrativa del bien, gestión que le otorgaba la posibilidad a los petentes para acudir a la vía contencioso administrativa, pues en aquella debía indicarse el valor del precio indemnizatorio y la forma de pago a los propietarios del predio expropiado.

Para el juez este hecho, constituye una flagrante violación al debido proceso, pues la Alcaldía Distrital de Santa Marta no siguió los parámetros fijados en la ley para la expropiación por vía administrativa, aunque sí procedió a inscribir en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria la referida expropiación. Razón que estimó suficiente, para revocar la sentencia impugnada y conceder la protección invocada.

2. PRUEBAS DOCUMENTALES

En el trámite de la acción de amparo se aportaron como pruebas:

2.1. Copia del proyecto de acuerdo No.053, emitido por el Concejo Distrital de Santa Marta, por medio del cual se hace una declaratoria de utilidad pública e interés social y se dictan otras disposiciones.¹

2.2. Copia del acuerdo No.004 del 29 de marzo de 1996, en el que se declara de utilidad pública e interés social, unos lotes de terreno entre los que se encuentra el denominado “Los Fundadores” propiedad de Zayne Zawady de Abdala. Se autoriza al señor Alcalde Distrital para que con el lleno de los requisitos legales proceda a adquirir por enajenación voluntaria o por expropiación y con destino al Distrito de Santa Marta los lotes mencionados, los cuales serán destinados exclusivamente para la legalización de títulos en las urbanizaciones de hecho o ilegales, provisión de espacios públicos urbanos y para la ejecución de

construcciones de infraestructura social en los campos de la salud, educación, recreación y deporte, ornato y seguridad. Lo autoriza igualmente, para hacer los traslados de rigor en el presupuesto de rentas y gastos de la vigencia fiscal para dar cumplimiento al presente acuerdo, así como para hacer los empréstitos con entidades bancarias hasta por el monto del valor de los predios declarados de utilidad pública e interés social, previa certificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.²

2.3. Copia de escrituras públicas (No. 1310, 1377, 1135, 1474) junto con las copias de la oficina de registro de instrumentos públicos, en los que se documenta la transferencia a título de compraventa el derecho de dominio, propiedad y posesión, sobre lotes de terreno en favor tanto de los accionantes como de terceras personas, en común y proindiviso con Zayne Zawady de Abdala.³

2.4. Copia de escrito dirigido al Alcalde Distrital de Santa Marta, con fecha del 14 de mayo de 2008, firmado por los ocupantes y poseedores de los predios de los señores, Milady Azwady Barco y Julio Zawady Barco, solicitando proceder a comprar y pagar a los propietarios firmantes los predios ocupados, declarados de utilidad pública e interés general, así como adjudicar los respectivos lotes. Agregan además que esta decisión se ha venido solicitando y prorrogando desde el año 1996, con los funcionarios de la administración Distrital sin ejecutarse hasta la fecha, recibiendo perjuicios por cuenta del Distrito sin resolver el problema social.⁴ (sic)

2.5. Copia de la respuesta a solicitud mediante derecho de petición, elevada ante el Concejo Distrital, por el señor Julio Zawady Barco, con fecha del 19 de mayo de 2008, firmada por el Secretario General de dicha entidad, expidiendo copia de los Acuerdos 053 de 1995 y 004 de 1996.⁵

1. Copia de certificación No.688, emitida por la Alcaldía Distrital, por concepto de reparación directa a favor de la señora Gloria Rosa Muñoz Samper, con fecha del 23 de noviembre de 2005.⁶

1. Copia del certificado de tradición y libertad correspondiente a la matrícula inmobiliaria 080-3973, del predio Vista Hermosa, de propiedad de la señora María Teresa Jiménez de Polo, en el cual se registra la cesión a título gratuito de bienes fiscales adjudicados a un grupo de personas.7

1. Copia de solicitud de cumplimiento al acto administrativo acuerdo No.004, declarado por el Concejo Distrital de Santa Marta, presentada al Alcalde Distrital de Santa Marta, por los demandantes.8

1. Copia de escrito de la Alcaldía Distrital, con fecha del 14 de octubre de 2008, en el que estudió el expediente radicado bajo el No.022 del 2008, contentivo de la solicitud de cumplimiento del acto administrativo acuerdo del Consejo Distrital de Santa Marta, No.004 de marzo 29 de 1996, realizada por los señores Julio Zawady Barco, Milady Zawady Barco y otros.

La entidad al admitir la solicitud, consideró necesario abrir una etapa previa para probar la veracidad de los hechos referidos por los peticionarios y determinar la viabilidad del trámite administrativo del acuerdo, para ello, ordenó oficiar a la oficina de instrumentos públicos para que certificara si los predios de los demandantes se desprenden del predio de mayor extensión con matrícula inmobiliaria 080-0027838, a nombre de la señora Zayne Zawady de Abdala, que es materia del acuerdo 004; oficiar al Concejo Distrital de Santa Marta para que certificara si el acuerdo conserva plena vigencia, en cuanto a los fines para los cuales fue expedido. No obstante, no obra prueba en el expediente, que estas órdenes hubieran sido atendidas.9

1. Copia de avalúo comercial solicitado por los demandantes, con fecha del 2 de julio de 2009.10

3. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. COMPETENCIA

Esta Corte es competente, de conformidad con los artículos 86 y 241 de la Constitución Política, y con el Decreto 2591 de 1991, para revisar el presente fallo de tutela.

1. CONSIDERACIONES JURIDICAS

1. El problema jurídico

Corresponde a esta Sala Séptima de Revisión determinar si la Alcaldía Distrital de Santa Marta vulneró los derechos fundamentales de petición, a la igualdad y a la propiedad, de los demandantes Milady Zawady Barco y Julio Zawady Barco, al no haber dado el trámite correspondiente al Acuerdo No.004 del 29 de marzo de 1996, por medio del cual se declaró de utilidad pública e interés social los terrenos de su propiedad.

Para la resolución del caso, la Sala dilucidará (i) si la propiedad es un derecho fundamental, (ii) los fundamentos y características de la expropiación, (iii) la acción de tutela como medio de defensa judicial, los alcances del artículo 86 de la Constitución en cuanto al término para interponerla y (iv) examinará el material probatorio obrante en el expediente para verificar si en el presente caso se está o no frente a la vulneración de los derechos fundamentales invocados.

1. La propiedad como derecho fundamental.

El artículo 58 de la Constitución Política, garantiza la propiedad privada y le asigna una función social, al que se le incorporó una función ecológica.

La Corte Constitucional se ha referido en reiterada jurisprudencia, respecto al derecho de propiedad y ha indicado que su connotación de fundamental no puede determinarse en todos los casos, sino que en el caso concreto, el juez de tutela debe, bajo la óptica de los principios, valores y derechos constitucionales, examinarlo. En la sentencia T-506 de 1992, esta Corporación expuso sobre el particular:

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. (M.P. Dr. Ciro Angarita Barón).¹¹

Es decir, que según la citada jurisprudencia, para que proceda la protección inmediata y efectiva del derecho a la propiedad por vía de tutela, debe su desconocimiento afectar derechos que por naturaleza son fundamentales, como la vida, la integridad física, el trabajo, etc. En este contexto, sólo la conexidad entre el derecho a la propiedad privada y alguno de los derechos fundamentales esenciales en el desarrollo y ejercicio de las condiciones básicas de vida, permiten al juez de tutela, resolver un asunto de esta índole¹².

Igualmente, la Corte ha entendido que la propiedad, por ser un derecho de naturaleza económico y social, su connotación de “fundamental” dependerá del estudio que el juez constitucional realice en el caso concreto. La Corte, atendiendo estas prerrogativas, señaló en la sentencia T-413 de 1997, lo siguiente:

Reitera la Corte que el de propiedad no es, de manera absoluta e invariable, un derecho fundamental y, por tanto, en principio, no es la acción de tutela el mecanismo adecuado para su protección. La normatividad, en los campos civil, comercial, administrativo y policivo, regula extensamente el tema de la propiedad y consagra acciones y procedimientos encaminados a su protección.

Mal podría afirmarse que un derecho relativizado por la prevalencia del interés colectivo y sometido a numerosas restricciones y límites, respecto del cual caben figuras como la expropiación -algunas veces sin indemnización-, la extinción del dominio y las servidumbres, y que la propia Constitución cataloga como función social que implica obligaciones, tenga per se el carácter de fundamental, o que tal condición pueda predicarse de él en toda su amplitud, en todas sus modalidades, respecto de todo sujeto y en todas las épocas.

Así, no puede reclamarse como fundamental y menos como absoluto el derecho a la gran propiedad, ni a la riqueza ilimitada e invulnerable, al atesoramiento indefinido, egoísta e improductivo, o contrario a las necesidades, exigencias y valores de la sociedad.

1. Los fundamentos y características de la expropiación. Reiteración de jurisprudencia.

Retomando la disposición contenida en el artículo 58 de la Constitución Política, en el que se señala:

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 debe ceder al interés público o social.

Se tiene entonces, que el derecho a la propiedad encuentra una restricción en aras del interés público o social, acorde con las exigencias de justicia y desarrollo económico, en virtud de las cuales, se consagró la expropiación, regulada en el mismo artículo 58:

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.

Tras la declaratoria de utilidad pública e interés social, mediante acto administrativo, la expropiación administrativa inicia con una etapa previa de negociación, mediante una oferta de la administración al particular para adquirir el bien por el precio base fijado por la entidad, luego sigue una etapa de negociación directa con el particular. Si el proceso de negociación directa resulta exitoso, se pasa a la etapa de transferencia del bien y de pago del precio acordado. Si por el contrario, el proceso de negociación fracasa, empieza la etapa expropiatoria propiamente dicha, la cual culmina con el traspaso del título traslativo de dominio al Estado y el pago de la indemnización al particular expropiado.

Los artículos 68 a 70 de la mencionada Ley 388 de 1997, explican el procedimiento que debe surtir la expropiación administrativa, los cuales se encuentran resumidos en la sentencia C-1074 de 2002:

Esta Corte ha establecido que la expropiación puede ser definida como una operación de derecho público por la cual el Estado obliga a un particular a cumplir la tradición del dominio privado al dominio público de un bien, en beneficio de la comunidad y mediante una indemnización previa.

Dado que esta es la limitación más gravosa que puede imponerse sobre el derecho de propiedad legítimamente adquirido, la Carta ha rodeado la figura de la expropiación de un conjunto garantías. La principal de ellas es que se indemnice previamente al afectado.

Otra garantía constitucional importante es la exigencia de que la indemnización sea previa, como requisito sustancial de la expropiación. El artículo 58 reitera en este punto el principio *ubi expropriatio ibi indemnitas*, según el cual el sacrificio que representa la expropiación debe ser indemnizado con el objeto de reparar la afectación del derecho de propiedad privada y preservar el principio de igualdad ante las cargas públicas.

Según el texto constitucional estudiado, la indemnización por expropiación debe cumplir dos características: 1) debe ser previa; y 2) debe fijarse consultando los intereses de la comunidad y del afectado. Si bien el texto del artículo 58 superior no exige expresamente que la indemnización sea “justa”, ni tampoco señala si debe ser “plena” o si debe ser pagada en dinero, esta Corporación se ha referido en su jurisprudencia a las características constitucionales de la indemnización por expropiación.

De igual manera, la norma reguladora, señala los medios de defensa judicial expeditos con que cuentan quienes sean afectados por la decisión de expropiación, la cual debe surtirse ante el juez contencioso administrativo.

1. La acción de tutela como medio de defensa judicial, alcances del artículo 86 de la Constitución en cuanto al término para interponerla.

La Corte Constitucional ha avalado en reiterada jurisprudencia que la existencia de otros

medios de defensa judicial hace improcedente la acción de tutela. Por lo tanto, esta Sala de Revisión debe entrar a analizar si la presente acción de tutela cumple con los requisitos de procedibilidad a efectos de determinar si es viable el estudio de fondo del problema jurídico planteado.

La consolidada jurisprudencia de esta Corporación¹³, ha puesto de presente que la acción de tutela es un mecanismo de origen constitucional de carácter residual, subsidiario y cautelar, encauzado a la protección inmediata de los derechos fundamentales de las personas que están siendo amenazados o conculcados.

La Corte ha señalado que dos de las características esenciales de esta figura en el ordenamiento jurídico colombiano son la subsidiariedad y la inmediatez: (...) la segunda, puesto que la acción de tutela ha sido instituida como remedio de aplicación urgente que se hace preciso administrar en guarda de la efectividad concreta y actual del derecho objeto de violación o amenaza. Luego no es propio de la acción de tutela el sentido de medio o procedimiento llamado a remplazar los procesos ordinarios o especiales, ni el ordenamiento sustitutivo en cuanto a la fijación de los diversos ámbitos de competencia de los jueces, ni el de instancia adicional a las existentes, ya que el propósito específico de su consagración, expresamente definido en el artículo 86 de la Carta, no es otro que el de brindar a la persona protección efectiva, actual y supletoria en orden a la garantía de sus derechos constitucionales fundamentales.

(...)

La acción de tutela ha sido instituida como remedio de aplicación urgente que se hace preciso administrar en guarda de la efectividad concreta y actual del derecho objeto de violación o amenaza.

Frente a la naturaleza subsidiaria se ha señalado que para la protección de los derechos fundamentales este mecanismo constitucional sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial.¹⁴ De lo anterior se colige, que no es la finalidad de esta acción ser un mecanismo alternativo a los otros medios jurisdiccionales existentes, de modo que pueda utilizarse uno u otro sin ninguna distinción, ni fue diseñada para desplazar a los jueces ordinarios del ejercicio de sus atribuciones propias.

Sin embargo, la existencia de otro medio judicial no hace de por sí improcedente la intervención del juez de tutela, pues deben tenerse en cuenta dos circunstancias especiales a saber: primero, que los medios alternos con que cuenta el interesado deben ser idóneos, esto es, aptos para obtener la protección requerida, con la urgencia que sea del caso¹⁵; y segundo, que a pesar de la existencia de otros medios de defensa judicial, será procedente la acción de tutela cuando se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Así, el carácter subsidiario y residual de la acción de tutela ha servido a la Corte Constitucional para explicar el ámbito restringido de procedencia de las peticiones elevadas con fundamento en el artículo 86 de la Carta Política, más aún cuando el sistema judicial permite a las partes valerse de diversas acciones ordinarias que pueden ser ejercidas ante las autoridades que integran la organización jurisdiccional, encaminadas todas a la defensa de sus derechos.¹⁶

Igualmente, frente a la inmediatez se ha dicho que, pese a no tener un término de caducidad expresamente señalado en la Constitución o en la Ley, la acción de tutela como mecanismo de protección constitucional procede dentro de un término razonable y proporcionado contado a partir del momento en que se produce la vulneración o amenaza al derecho. Se justifica la exigencia de dicho término toda vez que con éste se impide el uso de este mecanismo excepcional como medio para simular la propia negligencia o como elemento que atente contra los derechos e intereses de terceros interesados¹⁷, así como mecanismo que permite garantizar los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica que se deprecian de toda providencia judicial.¹⁸ En la sentencia C-543 de 1992, se dijo al respecto:

La posibilidad de interponer la acción de tutela en cualquier tiempo significa que no tiene término de caducidad. La consecuencia de ello es que el juez no puede rechazarla con fundamento en el paso del tiempo y tiene la obligación de entrar a estudiar el asunto de fondo. Sin embargo, el problema jurídico que se plantea en este punto es: ¿quiere decir esto que la protección deba concederse sin consideración al tiempo transcurrido desde el momento en que ha tenido lugar la violación del derecho fundamental?

Las consecuencias de la premisa inicial, según la cual la tutela puede interponerse en

cualquier tiempo, se limitan al aspecto procedimental de la acción, en particular a su admisibilidad, sin afectar en lo absoluto el sentido que se le deba dar a la sentencia. Todo fallo está determinado por los hechos, y dentro de estos puede ser fundamental el momento en el cual se interponga la acción, como puede que sea irrelevante.

(...)

Si el elemento de la inmediatez es consustancial a la protección que la acción brinda a los derechos de los ciudadanos, ello implica que debe ejercerse de conformidad con tal naturaleza. Esta condiciona su ejercicio a través de un deber correlativo: la interposición oportuna y justa de la acción.

(...)

Si la inactividad del accionante para ejercer las acciones ordinarias, cuando éstas proveen una protección eficaz, impide que se conceda la acción de tutela, del mismo modo, es necesario aceptar que la inactividad para interponer esta última acción durante un término prudencial, debe llevar a que no se conceda. En el caso en que sea la tutela y no otro medio de defensa el que se ha dejado de interponer a tiempo, también es aplicable este principio, según el cual la falta de ejercicio oportuno de los medios que la ley ofrece para el reconocimiento de sus derechos no puede alegarse para beneficio propio, máxime en los casos en que existen derechos de terceros involucrados en la decisión.

De este modo, la oportunidad en la interposición de la acción de tutela se encuentra estrechamente vinculada con el objetivo que la Constitución le atribuye de brindar una protección inmediata, de manera que, cuando ello ya no sea posible por inactividad injustificada del interesado, se cierra la vía excepcional del amparo constitucional y es preciso acudir a las instancias ordinarias para dirimir un asunto que, debido a esa inactividad,

se ve desprovisto de la urgencia implícita en el trámite breve y sumario de la tutela.

Con todo, la jurisprudencia también ha apreciado que puede resultar admisible que transcurra un extenso espacio de tiempo entre el hecho que genera la vulneración y la presentación de la acción de tutela bajo dos circunstancias claramente identificables: la primera, cuando se demuestra que la vulneración es permanente en el tiempo¹⁹ y, la segunda, cuando se pueda establecer que ... la especial situación de aquella persona a quien se le han vulnerado sus derechos fundamentales, convierte en desproporcionado el hecho de adjudicarle la carga de acudir a un juez; por ejemplo el estado de indefensión, interdicción, abandono, minoría de edad, incapacidad física, entre otros²⁰.

De este modo, para que, no obstante haya transcurrido un tiempo prolongado desde la ocurrencia del acto lesivo, resulte procedente el recurso de amparo constitucional, se requiere que la afectación de derechos fundamentales que se pretende remediar sea actual.

1. CASO CONCRETO

De acuerdo con las consideraciones expuestas, la Sala entrará a verificar si el presente caso cumple con los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela, específicamente, si se observó el presupuesto de inmediatez.

En relación con este requisito, recuerda la Sala que si bien no existe realmente un término de caducidad para la presentación de la acción de tutela, esta Corporación ha considerado que, dada su naturaleza cautelar, la solicitud debe invocarse en un plazo razonable.

Los hechos motivo de la presente acción acaecieron en el año 1996, cuando el Concejo Distrital de Santa Marta, emitió el Acuerdo Administrativo No.004, el cual fue sancionado por el Alcalde Distrital de Santa Marta, declarando de utilidad pública e interés social los predios de los accionantes Milady Zawady Barco y Julio Zawady Barco, y autorizando al alcalde municipal para hacer los traslados de rigor en el presupuesto de rentas y gastos de la vigencia fiscal, así como para hacer los empréstitos con entidades bancarias hasta por el

monto del valor de los predios, previa valoración del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Observa la Sala que, en efecto, ni la administración ni los accionantes ejercieron algún tipo de actuación inmediata frente a la declaración emitida en el Acuerdo No.004 de 1996, sólo se evidencia el despliegue de la actuación surtida por los accionantes en la solicitud de cumplimiento de la disposición administrativa elevada a la Alcaldía Distrital en octubre de 2008 y luego con la interposición de la acción de tutela en enero de 2011.

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. Pues se tiene que a los demandantes como sujetos procesales afectados con la decisión de expropiación decretada por la administración distrital, les asistía el derecho de recurrir el acto administrativo que la determinó, o ejercitar la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, dentro del término previsto en la Ley 388 de 1997 y las normas reguladoras de la materia y no lo hicieron. De igual manera, no encuentra la Sala la relación de conexidad con derechos fundamentales que permitan la procedencia de la acción de tutela.

Adicionalmente se colige que entre el hecho generador de la presunta vulneración de los derechos invocados y la presentación de la acción de tutela, ha transcurrido un exagerado lapso de tiempo, lo que desvirtúa sin lugar a dudas, un perjuicio irremediable que diera cabida a la acción de tutela como mecanismo transitorio. Esta prolongada inactividad de los accionantes para acudir a la jurisdicción, permite suponer desinterés de su parte por recibir una protección eficaz y oportuna de sus derechos. Por ello, y por cuanto en el expediente no aparece justificación válida sobre la demora en interponer la acción de tutela, debe concluirse que se incumplió el requisito de la inmediatez.

Así las cosas, esta Sala procederá a revocar la decisión del Juzgado Primero Civil del Circuito de Santa Marta, y en su lugar, confirmará el fallo proferido por el Juzgado Cuarto Civil Municipal de Santa Marta, al encontrarlo ajustado a derecho.

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

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR, por las razones expuestas en esta providencia, la Sentencia proferida por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Santa Marta el 11 de marzo de 2011, mediante el cual concedió el amparo de los derechos invocados por los peticionarios.

SEGUNDO: En su lugar, CONFIRMAR el fallo emitido por el Juzgado Cuarto Civil Municipal de Santa Marta el 31 de enero de 2011, que negó por improcedente el amparo constitucional solicitado por Milady Zawady Barco y Julio Zawady Barco contra la Alcaldía Distrital de Santa Marta.

TERCERO: LÍBRESE por Secretaría la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

2 Folios 15 al 17, cuaderno 2, acuerdo emanado del Consejo Distrital de Santa Marta, el cual rige a partir de la fecha de sanción y promulgación, dado el 31 de diciembre de 1995.

3 Folios 18 al 35, cuaderno 2.

4 Folios 35 a 39, cuaderno 2.

5 Folio 40, cuaderno 2.

6 Folio 46, cuaderno 2.

7 Folios 47 a 72, cuaderno 2.

8 Folios 133 a 140, cuaderno 2.

9 Folios 73 a 78, cuaderno 2.

10 Folios 80 a 100, cuaderno 2.

11 Igualmente, en la sentencia No. T-125 de 1994, la Corte apuntó: Si bien el carácter de fundamental del derecho a la propiedad privada es relativo, la Corte Constitucional ha reconocido que, en los casos en que su desconocimiento conduzca a la vulneración de los derechos fundamentales a la vida, a la igualdad y a la dignidad humana, éste adquiere el carácter de derecho fundamental” (M. P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).

12 En la sentencia T-310 de 1995, así se pronunció la Corte: En consecuencia, no es admisible argumentar que el derecho de propiedad no puede ser protegido bajo ninguna circunstancia a través de la tutela, cuando el deber del juez es examinar el caso en concreto, evaluar las pruebas correspondientes y, entonces sí, determinar si está en íntima y directa conexión con otro u otros derechos fundamentales de aplicación inmediata (Art. 85 C.P.).” (Negrilla y subraya fuera del texto original). En la sentencia T-413 de 1997, la Corte insistió en que el derecho a la propiedad privada no es un derecho fundamental que merezca la protección que ofrece la acción de tutela, dejando en claro que solo será viable dicha protección cuando se evidencie la conexidad con derechos que por naturaleza son fundamentales. En igual sentido en la sentencia T-1321 de 2005, se señaló al respecto: si bien la propiedad privada es un derecho, éste no se caracteriza por ser absoluto, toda vez

que sobre el mismo recaen obligaciones, deberes y limitaciones para su efectivo goce. Tampoco es un derecho de aplicación directa, pues a diferencia de derechos fundamentales como la vida, la integridad física, etc., éste se caracteriza por ser un derecho de carácter relativo cuya aplicación indirecta, obedece como ya se indicó, a las diferentes limitaciones o restricciones que sobre el mismo existe, pues se impone a su titular el necesario cumplimiento de requerimientos de orden legal para su pleno ejercicio.

13 Sentencias T-335 de 2007; T-764 de 2007; T-266 de 2008 y T-655 de 2009, entre otras.

14 En este sentido se pueden consultar, entre muchas otras, las sentencias T-600 del 1 de agosto de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, T-1198 del 15 de noviembre de 2001. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, T-1157 del 1 de noviembre de 2001. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, T-321 del 21 de marzo de 2000. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

15 Sentencia T-384 del 30 de julio de 1998. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

16 Sentencia T-301 de 2009.

17 Ver entre otras las sentencias SU-691 de 1999, T-905 de 2006, T-808 de 2007, T-594 de 2008, T-743 de 2008

18 sentencia C-590 de 2005, T-844 de 2008

19 Ver entre otras, las Sentencias T- 1110 de 2005 y T-425 de 2009.

20 Sentencia T-158 de 2006.