

artículo 28 de la Constitución. Y, además, con ella no se desconoce el debido proceso ni se afecta el derecho a la propiedad. De otra parte, la Sala encontró que el inciso segundo del precepto acusado también es exequible, dado que existe un claro mandato constitucional de impedir, en cualquier tiempo, la adquisición de la propiedad por medios ilícitos y la sanción por su uso inadecuado, cuando se desatiende con ello la función social y ecológica de la propiedad, incluso tratándose de hechos anteriores a la vigencia de la norma analizada.

4. Salvamento parcial de voto y aclaraciones

El magistrado **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** salvó parcialmente su voto y el magistrado **ALEJANDRO LINARES CANTILLO** se reservó la facultad de aclarar su voto.

SENTENCIA C-474/23 (NOVIEMBRE 9)
M.P. ALEJANDRO LINARES CANTILLO
EXPEDIENTE D-15223

LA CORTE DECLARÓ EXEQUIBLE LA RESTRICCIÓN PARA PROPONER EXCEPCIONES EN EL MARCO DEL PROCESO DE EXPROPIACIÓN, TRAS DETERMINAR QUE TAL LIMITACIÓN NO VULNERA LOS DERECHOS AL DEBIDO PROCESO Y AL ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

1. Norma demandada

«**LEY 1564 DE 2012**
(julio 12)

“Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”

[...]

ARTÍCULO 399. EXPROPIACIÓN. El proceso de expropiación se sujetará a las siguientes reglas:

[...]

5. De la demanda se correrá traslado al demandado por el término de tres (3) días. **No podrá proponer excepciones de ninguna clase.** En todo caso el juez adoptará los correctivos

necesarios para subsanar los defectos formales de la demanda.

Transcurridos dos (2) días sin que el auto admisorio de la demanda se hubiere podido notificar a los demandados, el juez los emplazará en los términos establecidos en este código; copia del emplazamiento se fijará en la puerta de acceso al inmueble objeto de la expropiación o del bien en que se encuentren los muebles.

En la imposición de las penas accesorias se observará estrictamente lo dispuesto en el artículo 59. [...]]»

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el enunciado “*No podrá proponer excepciones de ninguna clase*”, contenido en el numeral 5 del artículo 399 de la Ley 1564 de 2012, “Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de la Corte Constitucional estudió una demanda de inconstitucionalidad contra el enunciado “*No podrá proponer excepciones de ninguna clase*”, contenido en el numeral 5° del artículo 399 de la Ley 1564 de 2012, “[p]or medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”, en virtud del cual la parte demandada dentro del proceso judicial de expropiación no puede formular excepciones dentro del término de traslado de la demanda.

Los promotores de la acción alegaron que la citada disposición vulneraba los derechos al debido proceso y a la tutela judicial efectiva, consagrados respectivamente en los artículos 29 y 229 de la Constitución, pues, en su opinión, las personas afectadas en su propiedad privada como consecuencia de la decisión de expropiar de la administración se ven impedidas para ejercer adecuadamente las garantías de defensa y contradicción frente a las actuaciones de las entidades públicas. Afirmaron que, si bien la misma norma le reconoce al juez la facultad de adoptar las medidas necesarias para subsanar los defectos formales de la demanda, tal oficiosidad no subsana la lesión que se ocasiona sobre el derecho de que es titular el demandado a defender sus propios intereses. Adicionalmente, manifestaron que la restricción en cuestión desconoce que en el proceso a que se alude no sólo están de por medio el interés general y la compensación económica de un derecho real, sino también el significado moral del bien y los eventuales perjuicios inmateriales derivados de la expropiación.

Como medida preliminar, y en atención a la solicitud de inhibición planteada por algunos intervinientes que consideraron que la acusación no cumplía la carga argumentativa mínima, la Sala verificó los requisitos de aptitud sustantiva de la demanda y los encontró satisfechos.

Al emprender el examen de mérito, la Sala Plena reiteró, en primer lugar, que el Legislador goza de una amplia libertad de configuración normativa en materia de regulación procesal, y que en el ejercicio de esa competencia de diseñar los distintos procedimientos y definir las formas propias de cada juicio el Congreso de la República puede, inclusive, suprimir etapas o recursos, siempre y cuando al realizar dicha tarea observe los

límites que le impone la Constitución.

Asimismo, subrayó que el texto legal acusado debía ser interpretado teleológicamente, teniendo en cuenta el objeto y finalidad del proceso judicial de expropiación, y sistemáticamente, en armonía con el conjunto de disposiciones que integran el artículo 399 del Código General del Proceso y con las demás reglas del ordenamiento jurídico que regulan la institución de la expropiación y sus diferentes etapas, puesto que una lectura fragmentaria o aislada de los fines perseguidos por el Legislador conlleva el riesgo de desnaturalizar el sentido y alcance de la norma demandada.

A partir de esa aproximación hermenéutica, la Sala resaltó que el proceso judicial de expropiación tiene fundamento constitucional en el principio de prevalencia del interés público o social sobre el interés privado, al tenor del artículo 58 superior, y se caracteriza por ser un proceso judicial especial con ciertas particularidades que lo distinguen de los demás procesos declarativos en materia civil, pues su objeto consiste en materializar la decisión estatal de expropiar adoptada por la administración y asegurar una indemnización justa a quien resulta afectado con la transferencia del bien al Estado. Todo ello en un marco de garantías y salvaguardas a lo largo de una secuencia de etapas, y con la oportuna intervención de las tres ramas del poder público, en orden a prevenir cualquier actuación arbitraria. De hecho, los motivos de **utilidad pública o de interés social son** definidos por el Legislador, la entidad estatal que es parte de la administración ordena la expropiación vía acto administrativo y el proceso civil es el mecanismo a través del cual hay expropiación mediante sentencia judicial e **indemnización previa.**

Tras verificar la manera como está estructurado el proceso de expropiación, dentro del cual el proceso judicial civil de que trata el artículo 399 del Código General del Proceso es apenas la fase de ejecución del acto administrativo, la Sala evidenció que el ordenamiento jurídico contempla diversos mecanismos en las etapas previas a la jurisdiccional a que se alude, que permiten al afectado rebatir de manera eficaz y oportuna las determinaciones de la administración en torno a la expropiación. Incluso, existe la posibilidad de suspender el proceso jurisdiccional expropiatorio, por prejudicialidad, cuando se cuestione el acto administrativo que ordena la expropiación ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

En vista de lo anterior, la Corte concluyó que, si bien la disposición acusada introduce una limitación en relación con la actuación del extremo pasivo dentro del proceso judicial de expropiación, al restringir la posibilidad de que proponga excepciones, ello no conlleva una vulneración de los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, toda vez que (i) el afectado tiene a su disposición distintas herramientas jurídicas idóneas

para hacer valer sus intereses y ejercer la contradicción y la defensa desde la etapa prejudicial, a lo largo de todo el trámite y hasta su culminación; (ii) el juez instructor del proceso está revestido de amplios poderes que le permiten adoptar las medidas o eventuales correctivos que sean necesarios en orden a hacer efectivos los derechos de las partes e intervinientes; y, en todo caso, (iii) de acuerdo con la configuración del proceso de expropiación, dicha instancia judicial no es el escenario para discutir en lo sustancial la pretensión de la entidad demandante, en tanto allí lo que se hace es ejecutar el acto administrativo que ordena la expropiación y cuya esencia es determinar cuál es el monto y los conceptos que ha de comprender la justa indemnización a favor del demandado, en los términos del numeral 6° del artículo 399 del Código General del Proceso.

4. Salvamento de voto

El magistrado **JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR** salvó voto frente a la decisión adoptada por la mayoría.

El magistrado **Ibáñez Najar** se apartó de la decisión de la mayoría de declarar la exequibilidad de la expresión “[n]o podrá proponer excepciones de ninguna clase” del numeral 5 del artículo 399 del Código General del proceso. A su juicio, a diferencia del entendimiento de la mayoría de la Sala Plena, en este caso la expresión demandada desconocía los derechos de acceso a la administración de justicia y de debido proceso, este último, en particular sus garantías de defensa y contradicción de un proceso de naturaleza declarativa para determinar si procede o no la expropiación que la administración ha considerado necesaria.

Si bien el Legislador tiene amplias facultades para diseñar el proceso judicial expropiatorio e, incluso, puede suprimir etapas y recursos del trámite, lo cierto es que en el ejercicio de tal función debe garantizar que las personas ejerzan sus derechos de acceso a la administración de justicia, audiencia, defensa y contradicción de manera efectiva. La jurisprudencia constitucional ha señalado que los derechos fundamentales referidos constituyen un límite constitucional importante frente al amplio margen de configuración normativa del Congreso en la materia (Sentencias C-641 de 2002, C-393 de 2003, C-886 de 2004 y C-726 de 2011). Incluso, ha considerado que el control de constitucionalidad de las normas que regulan trámites judiciales debe hacerse a través de un juicio de proporcionalidad de intensidad intermedia, cuando aquellas entren en tensión con las garantías de contradicción y defensa (Sentencias C-807 de 2009, C-337 de 2016, C-031 de 2019; C-345 de 2019 y C-284 de 2021).

Para el Magistrado, la aplicación de la metodología establecida por el precedente necesariamente conlleva a concluir que la norma es contraria

a los mandatos constitucionales previstos en los artículos 29 y 229 de la Constitución y, como consecuencia de ello, la expresión demandada debía declararse inexecutable por las siguientes razones.

Una lectura conjunta de la exposición de motivos del proyecto de ley que dio lugar al Código General del Proceso y de la naturaleza del proceso declarativo especial de expropiación permitiría concluir que la norma pretende materializar el principio de celeridad en la administración de justicia y viabilizar la ejecución de los proyectos de utilidad pública o interés social que apliquen la perspectiva solidarista de la propiedad y la prevalencia del interés general sobre el particular, entendida como una de las finalidades del Estado Social y Democrático de Derecho. Ambos preceptos son mandatos constitucionales de especial relevancia para el ordenamiento jurídico. En esa medida, la disposición acusada persigue un fin es legítimo y constitucionalmente relevante.

Sin embargo, la norma no es efectivamente conducente para garantizar los propósitos mencionados.

La falta de discusión sobre los motivos de utilidad pública invocados por la administración o la utilización indebida de su declaratoria como ha sucedido, por ejemplo, limitaría la actuación del juez a una revisión formal del proceso, siendo que el Legislador lo clasificó como un proceso declarativo especial en el cual, al final del mismo, quien decreta o no la expropiación judicial es el juez, a partir de la demanda que presenta la administración y de su contestación. En consecuencia, la medida no es efectivamente conducente para materializar la celeridad procesal, el acceso a la administración de justicia, ni el fin solidarista de la propiedad.

En esa misma línea, el Magistrado advierte que la prohibición resulta evidentemente desproporcionada. De un lado, impide que los demandados en procesos declarativos especiales de expropiación cuenten con recursos judiciales idóneos, como las excepciones así ellas solo sean las de mérito, para la protección de sus intereses y derechos. Y, del otro, no establece medidas para que los demandantes se opongan o cuestionen la actuación de la administración durante la fase previa al proceso judicial declarativo especial expropiatorio, sin perjuicio de recurrir a demandar el acto ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y solicitar la prejudicialidad. De manera que, la norma no permite que los afectados sean realmente escuchados en el proceso judicial declarativo especial respecto de la decisión de expropiar y que puedan defenderse, contradecir y debatir las pretensiones a través de la formulación de excepciones de mérito o sustanciales o de otros mecanismos que materialicen los derechos de contradicción y defensa.

Es cierto que las excepciones de mérito no son el único mecanismo que permite ejercer las garantías mencionadas, pero el Legislador no puede prohibirlas, sin perjuicio de establecer otro mecanismo idóneo para que las partes ejerzan sus garantías *iustfundamentales*. La posibilidad de discutir el valor indemnizatorio no es suficiente para proteger esos derechos, porque ese mecanismo no garantiza que se puedan discutir los motivos y la finalidad que dan lugar a la demanda de expropiación.

También es importante considerar que la eventual discusión que podría adelantarse en un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho resulta ineficaz, porque no garantiza que los demandados puedan oponerse de forma oportuna a las pretensiones de la administración. Probablemente, la definición de esa discusión será posterior a la ejecución de la decisión judicial de expropiación, lo que implicaría que la persona demandada no tendría mecanismos idóneos y oportunos para oponerse al acto mismo de expropiación. En consecuencia, la norma, a pesar de perseguir un fin legítimo desde el punto de vista constitucional, no resulta idónea, ni proporcional para garantizar los mismos.

Ahora bien, el magistrado Ibáñez advirtió que la decisión de la mayoría parece tener sustento en que los accionantes pueden acudir al proceso de nulidad y restablecimiento del derecho y que el proceso de expropiación *“es apenas la fase de ejecución del acto administrativo”* o lo que es lo mismo un proceso ejecutivo especial. Sin embargo, no se comparte esta aproximación, porque la viabilidad de un trámite judicial adicional no es suficiente para demostrar que los demandados en este tipo de procesos cuenten con un mecanismo de defensa idóneo dentro del proceso judicial que genera la controversia. Además, la posibilidad de acudir a este trámite no está prevista de forma clara en la legislación. Tan es así que solo a partir de la Sentencia de Unificación del 11 de diciembre de 2015, proferida por el Consejo de Estado, se les permitió a los demandados acudir a ese trámite judicial para cuestionar las pretensiones de las entidades públicas. De manera que, la procedencia de este mecanismo adicional no está previsto de forma clara en la ley.

Por otra parte, fue el mismo Legislador quien le otorgó un alcance diferente a este proceso judicial que no es entonces un proceso ejecutivo especial en atención al desequilibrio implícito de las cargas que existe en los trámites de expropiación. En esa medida, no es posible modificar su naturaleza en atención a la necesidad de obtener decisiones prontas en materia expropiatoria. Por el contrario, a la hora de determinar el alcance del proceso declarativo especial de expropiación, resulta indispensable valorar las demás condiciones que rodean el proceso, entre ellas, la necesidad de evitar el ejercicio arbitrario del poder por parte del Estado. Se trata, entonces, de un proceso judicial que tiene por objeto declarar si hay lugar

o no a expropiar un predio, más no ejecutar una decisión de la administración que, entre otras cosas, no tiene la posibilidad de ordenar la expropiación, como lo asegura la decisión mayoritaria.

Ciertamente, cuando la etapa de negociación previa se declara fallida, las entidades públicas que tienen facultades expropiatorias expiden una resolución en la que identifican el predio que requieren y su avalúo, con el fin de tasar la indemnización que corresponda con ocasión de la expropiación. Sin embargo, ese acto administrativo no tiene la virtualidad de disponer la expropiación. Esa actuación corresponde a una mera intención que se materializa con una demanda de expropiación que el juez debe resolver como la autoridad judicial competente con todos los elementos de juicio necesarios para determinar si procede o no la declaratoria de expropiación. De manera que, para la postura disidente, la línea argumentativa que propone la decisión de la mayoría en este caso deja de lado las diferencias que existen entre la expropiación de carácter administrativo, la cual procede ante circunstancias excepcionalísimas, y el proceso judicial declarativo especial de expropiación que es la regla general en estos casos.

Si en gracia de discusión se admitiera que el proceso judicial declarativo especial de expropiación es equiparable a los procesos ejecutivos, es del caso señalar que en últimos la ley prevé la posibilidad de que los demandados se opongan a las pretensiones de la demanda. En concreto, los artículos 422 y 423 del Código General del Proceso establecen de forma precisa las excepciones que pueden proponerse en los procesos ejecutivos y la forma en la que deben ser tramitadas. Lo mismo ocurre con otros procesos judiciales que deben resolverse de forma ágil. En efecto, el artículo 421 del mismo código prevé que los demandados en esos procesos podrán oponerse a todas las pretensiones de la demanda en la contestación. La norma solo limita el derecho a la defensa respecto de algunas excepciones previstas de forma taxativa en la misma norma.

A partir de lo expuesto, el magistrado Ibáñez Najjar concluyó que, incluso, bajo la equiparación inadecuada del proceso declarativo especial de expropiación con otros procesos como el ejecutivo, es evidente que la prohibición contenida en la norma demandada es desproporcionada, porque impide el ejercicio de las garantías de audiencia, defensa, contradicción y en general el debido proceso de los demandados.