



Señores
H. CORTE CONSTITUCIONAL
H Magistrado doctor Jorge Enrique Ibáñez Najjar
Ciudad

Ref.: Intervención del Director del Departamento de Derecho Procesal de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia en el trámite del expediente D-15.223.

RAMIRO BEJARANO GUZMÁN, ciudadano colombiano, identificado con c.c. No 14.872. 948 de Buga, actuando en calidad de Director del Departamento de Derecho Procesal de la Universidad Externado de Colombia, procedo respetuosamente a atender la invitación que se ha formulado por la Corporación a esta Casa de Estudios para intervenir en el proceso de constitucionalidad de la referencia, lo cual hago en tiempo oportuno pidiendo se descarten los argumentos formulados por los demandantes, con base en los siguientes

I. RAZONAMIENTOS

1. La norma demandada es el numeral 5º del artículo 399 del Código General del Proceso, el cual reza así:

“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”.

2. De acuerdo con los razonamientos de la demanda de constitucionalidad la disposición previamente citada vulnera el derecho constitucional al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Carta Política.
3. De acuerdo con el escrito de la demanda:

“la impide al particular de intervenir de manera activa en la protección de sus intereses donde está en juego uno de los derechos más relevantes del sistema moderno: la propiedad privada ... impedir que puedan presentarse excepciones, porque se cree que lo único discutible es el precio del bien en términos objetivos, normativos o catastrales es obviar de manera inconstitucional el significado moral



del bien, lo representativo en términos afectivos o la indeterminación de la administración a la hora de justificar con exactitud la determinación de modo, tiempo y lugar para que tenga la afectación de un derecho fundamental altamente sensible que disputa, en el marco de este proceso, una vocación contramayoritaria ... No puede pretender el legislador equiparar la actuación oficiosa del juez en pro de subsanar la demanda con respecto a las excepciones que pueda presentar el sujeto pasivo de la expropiación”.

4. Las razones de inconstitucionalidad son insuficientes, puesto que existen suficientes vías judiciales que permiten concretar al afectado con la expropiación el debido proceso y el derecho de defensa a través de la formulación de acción contencioso administrativa de nulidad contra la expropiación, y, además, porque existen amplias razones para que no se permita la formulación de excepciones por parte de la parte demandada, como se pasará a explicar.
5. En primer lugar, las razones que señalan que la falta de presentación de excepciones deja al propietario desprovisto de defensa son insuficiente, pues siempre existe la posibilidad de demandar el acto administrativo que ordena la expropiación ante la jurisdicción contencioso administrativa, escenario judicial llamado a resolver las pretensiones contra dicha orden.
6. Aunque el proceso civil de expropiación inicie, el propietario cuenta con la facultad de iniciar un proceso contencioso administrativo contra la orden expropiatoria, y en ese escenario podrá poner de presente las razones relativas al *“significado moral del bien, lo representativo en términos afectivos o la indeterminación de la administración a la hora de justificar con exactitud la determinación de modo, tiempo y lugar para que tenga la afectación de un derecho fundamental altamente sensible que disputa”*, como lo señala la demanda.
7. Como bien lo ha señalado la jurisprudencia del Consejo de Estado:

“los actos administrativos relacionados con el trámite de expropiación que son susceptibles de demandarse ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, es decir, susceptibles de la acción especial contenida en el artículo 71 de la Ley 388 son:

- i. Los que declaran los motivos de utilidad pública o de interés social
y



ii. Los que deciden la expropiación”¹.

8. El proceso civil de expropiación tiene una vocación de naturaleza expedita, aunque se encuentre consagrado dentro de los procesos declarativos del régimen procesal civil. Precisamente por ello es que este proceso solamente puede adelantarse una vez la administración ha proferido el acto por medio del cual se ordena la expropiación. Ello quiere decir que antes de iniciarse el proceso civil se ha ofrecido un escenario en el cual es posible reivindicar derechos y debe observarse el cumplimiento y respeto al debido proceso, aunque sea en sede administrativa.
9. Por tanto, no es cierto lo señalado en el escrito de la demanda, según el cual negar la posibilidad de presentar excepciones “altera la naturaleza propia del proceso declarativo o de conocimiento, el cual se caracteriza por la incertidumbre existente en el objeto del proceso que debe ser resuelta por el operador judicial”. En efecto, aunque este sea un proceso de naturaleza declarativa, lo precede un trámite administrativo que otorga certezas al juez en cuanto a la decisión expropiatoria y por esa vía constituye un proceso con ciertas especificidades que no lo encuadran claramente dentro de la lógica típica del trámite declarativo, sino más bien en un proceso de ejecución.
10. Como bien lo ha advertido la jurisprudencia constitucional, la institución jurídica de la expropiación tiene un valor importante y específico para la consecución de los fines del Estado social de derecho:

“El derecho de propiedad concede a su titular el poder de usar, gozar, explotar y disponer del bien, siempre y cuando se respeten las inherentes funciones sociales y ecológicas que se derivan del principio de solidaridad. Los límites al derecho de dominio se encuentran encaminados al cumplimiento de deberes constitucionales estrechamente vinculados con la noción de Estado Social de Derecho, por ejemplo la protección al medio ambiente, la salvaguarda de los derechos ajenos, la promoción de la justicia y la equidad y el interés general prevalente. **Tales fines autorizan al Estado a restringir el derecho de propiedad y adquirir inmuebles para materializar los objetivos superiores. Esa labor debe realizarse en el marco de un procedimiento que respete los requisitos establecidos en la Constitución para privar del derecho de propiedad a una persona**”². (Subrayo).

¹ Consejo de Estado, Sección Quinta en Descongestión, Sentencia 25000232400020080008901, 31 de May de 2018. (C.P. Rocío Araújo Oñate)

² Corte Constitucional, Sentencia C-750 de 2015.



11. Por tanto, la existencia de un trámite administrativo antes de la intervención judicial de expropiación es un esquema que protege y garantiza ampliamente el derecho al debido proceso y en especial a la defensa. En efecto, la razón por la cual el legislador no autorizó la formulación de excepciones en este proceso obedece a dos razones claramente justificables, así:
 - a.- En primer término, que antes del proceso judicial de expropiación, el afectado ha tenido oportunidad de defenderse en el trámite administrativo surtido ante el ente que decreta la expropiación, y
 - b.- En segundo término, porque concluida la fase administrativa, el afectado puede controvertir el acto administrativo en acción de nulidad y restablecimiento ante la jurisdicción contenciosa, procedimiento en el cual podrá hacer valer las razones para pedir la nulidad de tal acto expropiatorio.
12. En ese sentido, y teniendo en cuenta que la figura de la expropiación busca la primacía del interés general sobre el particular (por medio de la adecuada ponderación entre ambos), guarda coherencia constitucional y legal que el proceso civil de expropiación busque la celeridad en su trámite, la cual puede garantizarse mediante la no formulación de excepciones, que en el proceso de expropiación devienen inútiles porque el afectado tiene otros escenarios de defensa judicial.
13. Adicionalmente, el mismo proceso que regula la disposición demandada ofrece salvaguardas y garantías relativas al debido proceso, incluso si el mismo no permite la formulación de excepciones de ninguna clase, como así lo he sostenido texto:

“Aunque el demandado técnicamente no puede formular ningún tipo de excepciones, nada le impide presentar un memorial, dentro del término del traslado o aun después, haciendo evidente la presencia del motivo de la excepción previa”³.
14. Es decir, señores Magistrados, esta apreciación apunta en el sentido de que la prohibición de formular excepciones ni siquiera es absoluta frente a las denominadas previas, pues aún frente a estas el demandado puede presentar

³ Ramiro Bejarano Guzmán, ‘Procesos declarativos, arbitrales y ejecutivos’, Ed. Temis, décima edición, 2023, p. 367.



un memorial llamando la atención sobre la existencia de un defecto procedimental, para que sea enmendado oportunamente.}

15. Adicionalmente, resulta reiterada la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre las facultades del legislador para regular la facultad expropiatoria del Estado:

“El legislador tiene un amplio margen de configuración en materia de expropiación. No obstante, esa facultad no puede usarse para vaciar las competencias de delimitación del resarcimiento del juez y de la administración”⁴.

16. En el caso de la norma acusada, el legislador configuró las posibilidades de defensa bajo el respeto del debido proceso, pues la exclusión de la facultad de presentar excepciones no implica un cercenamiento de la defensa del propietario del bien expropiado, se itera, porque el afectado sí tiene en el firmamento jurídico otras posibilidades judiciales de controvertir la legalidad del acto expropiatorio y defenderse del mismo.
17. Adicionalmente, no se olvide que el proceso de expropiación regulado en el Código General del Proceso, si bien está enlistado como un proceso declarativo especial, participa más de la naturaleza de proceso de ejecución.
18. En efecto, el demandante en el proceso de expropiación – una entidad pública – no solicita que se declare la misma porque esta ya viene autorizada por el ente administrativo y en veces confirmada por el trámite de la vía gubernativa del acto expropiatorio. Cuando la entidad pública demanda la expropiación lo que pide es que se ejecute la misma por estar ya decretada, lo que reitera el argumento de que por esa razón el papel del juez en el proceso judicial de la expropiación se asimila más al que adopta en un proceso ejecutivo que el que desarrolla en un proceso de conocimiento o declarativo.
19. Justamente en razón de esa naturaleza jurídica peculiar del proceso judicial de expropiación es que toma sentido que el legislador no haya autorizado al demandado a formular excepciones en este trámite, porque tratándose de un asunto en el que se acude al juez para obtener la satisfacción del derecho de expropiar, está, por razones de los poderes exorbitantes del Estado, justificado que aquí no se permita al afectado proponer defensas perentorias o de mérito, lo que no supone que no pueda hacerlo en el proceso contencioso administrativo.

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-750 de 2015.



20. Dicho de otra manera, el demandado en proceso de expropiación ejerce su defensa separadamente, 'primero en la vía administrativa ante la entidad pública que profiere el acto expropiatorio, y, en segundo lugar, promoviendo demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra el acto respectivo. No se autorizó formular excepciones en el proceso reglado en el Código General del Proceso, porque tales defensas devienen innecesarias por repetitivas en este trámite concebido solamente para ejecutar al derecho insatisfecho de expropiar, pues estas pueden hacerse valer de otra manera.
21. De otro lado, el afectado con la expropiación que demanda la legalidad del acto administrativo ante la jurisdicción contencioso administrativa pero simultáneamente es demandado civilmente en proceso de expropiación, puede pedir que mientras se decida el primero se suspenda el segundo por prejudicialidad al tenor de lo previsto en el numeral 1 del artículo 161 del Código General del Proceso. Esto es, este instituto asegura el respeto al debido proceso y al derecho de defensa de quien ha de enfrentarse a una expropiación, por lo que quedan sin respaldo los cargos de inexequibilidad propuestos en la demanda.
22. En suma, no tendría sentido declarar la inexequibilidad de la norma acusada, pues ello crearía confusión y caos judicial innecesarios, porque, en todo caso, el demandado en expropiación siempre ha tenido el camino de controvertir la legalidad del acto expropiatorio en sede de vía administrativa y, además, a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción contencioso administrativa. Así lo quiso el legislador y esa disposición soberana no se estrella contra la Constitución.

II. SOLICITUD

En virtud de las razones previamente señaladas, solicito manera respetuosa ante la Corte que se deniegue la petición de inexequibilidad y se rechacen los cargos formulados en la demanda.

De los señores magistrados,

RAMIRO BEJARANO GUZMÁN
c.c. 14.872.948 de Buga
Director Departamento de Derecho Procesal.