

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

-Sala Plena-

SENTENCIA C-474 DE 2023

Referencia: Expediente D-15223

Demanda de inconstitucionalidad contra del numeral 5° del artículo 399 (parcial) de la Ley 1564 de 2012, “[p]or medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”

Demandantes:

John Fernando Restrepo Tamayo
Juan David Vanegas Arango

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá, D.C., nueve (9) de noviembre dos mil veintitrés (2023).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. El 14 de marzo de 2023, los ciudadanos John Fernando Restrepo Tamayo y Juan David Vanegas Arango, en ejercicio de la acción pública prevista en los artículos 40.6, 241 y 242 de la Constitución Política, formularon 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”, por considerar que vulnera los derechos al debido proceso (artículo 29 C.P.) y a la tutela judicial efectiva (artículo 229 C.P.).

2. Mediante auto del 27 de abril de 2023, el entonces magistrado sustanciador resolvió (i) admitir la demanda; (ii) fijar en lista el proceso por el término de 10

días, en orden a permitir la intervención ciudadana; (iii) correr traslado del expediente a la Procuradora General de la Nación para que rindiera el concepto a su cargo; (iv) comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República y al Presidente del Congreso; (v) comunicar la iniciación del proceso a la Dirección de Acceso a la Justicia del Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de Transporte, al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, al Departamento Nacional de Planeación –DNP–, a la Dirección Técnica de Predios del Instituto de Desarrollo Urbano –IDU–, a la Agencia Nacional de Tierras, a la Superintendencia de Notariado y Registro y a la Agencia Nacional de Infraestructura y, a su vez, (vi) invitar a participar en relación con el asunto objeto de controversia a varias universidades y organizaciones¹.

3. Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

A. Texto normativo demandado

4. A continuación se transcribe la disposición demandada, de acuerdo con su publicación en el Diario Oficial No. 48.489 de 12 de julio de 2012, subrayándose el enunciado objeto de acusación:

**«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.

¹ Las instituciones invitadas a participar en este proceso fueron las siguientes: facultades de Derecho de las Universidades Nacional de Colombia, de Antioquia, de los Andes, Javeriana, del Rosario, Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Externado, Libre, EAFIT, Santo Tomás, del Norte y de la Sabana, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad –Dejusticia–, Academia Colombiana de Jurisprudencia, Comisión Colombiana de Juristas, Instituto Colombiano de Derecho Procesal, Centro Colombiano de Derecho Procesal Constitucional, Asociación Colombiana de Derecho Procesal Constitucional, Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario, Instituto de Estudios Urbanos - IEU de la Universidad Nacional de Colombia, Federación Colombiana de Municipios y Federación Nacional de Departamentos.

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

B. Pretensión y argumentos de la demanda

5. Los demandantes solicitaron que se declare inexecutable el enunciado normativo acusado, por cuanto estiman que contraría los artículos 29 y 229 de la Constitución.

6. El concepto de la violación se contrae a la presunta vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y a la tutela judicial efectiva derivada del hecho de que, en virtud de la disposición impugnada, la parte demandada dentro del proceso judicial de expropiación no puede formular excepciones dentro del término de traslado de la demanda.

7. En opinión de los promotores de la acción, “[e]l derecho fundamental al debido proceso encarna la quintaesencia del derecho constitucional moderno concebido como la sumatoria de garantías en favor del sujeto y límites exigidos sobre la actuación estatal, por medio de los cuales se asegura que todo evento disciplinario, judicial o administrativo en el que puede generarse una consecuencia desfavorable para el acusado, se haga en el marco de la más rígida sujeción a las formas legales, con un tercero imparcial que provea de objetividad la posible restricción a derechos que se afecten como consecuencia de la decisión restrictiva a que haya lugar. El debido proceso es el vértice del constitucionalismo en el contexto liberal y garantista porque permite siempre y en todo caso que aquel sobre quien se dirige la mayor carga que puede poner en riesgo algún derecho disponga de medios de defensa, controversia o impugnación a la decisión que se tome en su contra. El debido proceso representa la máxima expresión del derecho estatal limitado sobre el que existe, aún en el máximo escenario inquisitivo, la posibilidad de controvertir actuaciones que puedan resultar lesivas a su interés propio”².

8. Asimismo, afirmaron que el derecho de acceso a la administración de justicia permite que “los sujetos planteen, ante el Juzgador Competente; pretensiones o exigencias; y a su vez, y de forma correlativa, se les brinde la posibilidad de; oponerse a los hechos y pretensiones planteados en su contra; presentar medios de defensa y/o excepciones con la finalidad de aportar y controvertir elementos materiales probatorios, en el curso de los procesos judiciales y/o administrativos, donde encuentren involucrados sus derechos e intereses sociales, económicos y/o personales”³.

9. A partir de dichas consideraciones, los demandantes señalaron que el numeral 5° del artículo 399 del Código General del Proceso, al restringir la posibilidad de que los demandados en procesos de expropiación judicial presenten excepciones, impide el ejercicio adecuado de las garantías de defensa

² Cfr. Expediente D-15223, demanda de inconstitucionalidad, archivo “D0015223. Demanda ciudadana.pdf”, p. 4.

³ *Ibidem*.

y contradicción de las personas afectadas en su propiedad privada como consecuencia de la decisión de expropiar de la administración.

10. Agregaron 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.

11. 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 y afectivo del bien y los eventuales perjuicios inmateriales derivados de la expropiación.

C. Intervenciones

12. Durante el trámite se recibieron oportunamente trece escritos de concepto o intervención⁴, los cuales serán agrupados a continuación de acuerdo con el sentido de solicitud formulada.

13. *Solicitudes de inhibición*⁵. Quienes cuestionaron la aptitud sustantiva de la demanda expresaron que no se aprecia en ella una contradicción entre la norma acusada y la Constitución, porque los actores parten de argumentos subjetivos, indeterminados, indirectos y abstractos que no acreditan debidamente los requisitos mínimos de carga argumentativa, y porque las razones de inconstitucionalidad recaen sobre una interpretación incorrecta y no sobre una proposición jurídica real y existente.

14. *Solicitudes de exequibilidad*⁶. Quienes defendieron la validez constitucional de la disposición censurada sostuvieron que el derecho a la propiedad previsto en el artículo 58 de la Constitución puede ser limitado por motivos de utilidad pública o interés social (v.gr. es importante para cumplir con los fines del Estado y del ordenamiento del territorio), y enfatizaron que la expropiación puede ser administrativa o judicial, caso éste último en el cual el proceso posee ciertas características especiales que lo distinguen frente a otros procesos declarativos.

⁴Además de los mencionados trece escritos, en el expediente se observa que el Director del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional allegó un oficio en el que manifestó que no contaba con profesionales disponibles para presentar el concepto requerido por la Corporación; el Ministerio de Transporte remitió dos veces el mismo concepto; y, después de vencido el término de fijación en lista, se recibieron de manera extemporánea escritos provenientes de la Agencia Nacional de Tierras, de la Superintendencia de Notariado y Registro, de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, y de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás.

⁵Solicitaron que se profiera decisión inhibitoria el Departamento Nacional de Planeación y la Agencia Nacional de Infraestructura. En subsidio, solicitaron que se declare la exequibilidad de la norma acusada.

⁶Presentaron solicitudes de exequibilidad el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales – Asocapitales–, la Federación Colombiana de Municipios, el Fondo Nacional de Departamentos, el Departamento de Derecho Procesal de la Universidad Externado y el Observatorio de Intervención Ciudadana de la Universidad Libre.

15. Expusieron que tratándose del proceso judicial de expropiación el juez puede pronunciarse de oficio sobre la falta de jurisdicción, compromiso o cláusula compromisoria, inexistencia o indebida representación del demandante o del demandado, e ineptitud de la demanda por falta de requisitos formales, lo cual garantiza el debido proceso. Indicaron, a su vez, que es posible acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para discutir tanto los motivos de utilidad pública o de interés social que justifican la actuación administrativa, como el acto administrativo que ordena la expropiación; que en el marco del proceso de expropiación los demandados pueden solicitar la suspensión del trámite por prejudicialidad mientras se pronuncia el juez administrativo, y que también pueden discutir el monto de la indemnización y controvertir las pruebas aportadas por las entidades públicas e interponer recursos, de modo tal que cuentan con diversos escenarios de defensa, pues las excepciones no son el único medio disponible para controvertir la demanda y el enunciado cuestionado no representa una barrera en ese sentido.

16. Anotaron también que la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de control de constitucionalidad del 27 de junio de 1978, concluyó que la imposibilidad de proponer excepciones previas en el proceso de expropiación judicial no afecta las garantías de los demandados. Por último, destacaron que el Legislador tiene un amplio margen de configuración en materia procesal, que habilitar las excepciones en estos procesos contraría a la utilidad pública al retardar la tradición del predio al Estado, y que la misma restricción para proponer excepciones en este tipo de procesos existe en otros países como México, Argentina, España y Francia.

17. *Solicitud de inexecutableidad*⁷. Como razones para sustentar la inconstitucionalidad del precepto parcialmente censurado, se subrayó la importancia procesal de las excepciones para cuestionar las pretensiones de la demanda. Asimismo, se esgrimió que la conducta de las autoridades no debe depender de la iniciativa de la parte actora de los procesos y que en los casos de expropiación el Estado es quien presenta la demanda y quien ejerce también la función judicial, lo cual debe ser valorado a efectos de establecer la inconstitucionalidad. El ciudadano que intervino en este sentido se refirió, además, a la sentencia de Gustavo Petro vs. Colombia para recalcar el principio de imparcialidad objetiva, y señaló que también es inexecutable la expresión “[e]n todo caso, el juez adoptará los correctivos necesarios para subsanar los defectos formales de la demanda”, porque en su criterio ese apartado integra la unidad normativa.

18. *Solicitud de executableidad condicionada*⁸. Respecto de la necesidad de un condicionamiento en este caso, se argumentó que la limitación para proponer excepciones objeto de cuestionamiento no constituye una vulneración del

⁷ Alegó solicitud de inexecutableidad el ciudadano Harold Sua Montaña.

⁸ Solicitó un pronunciamiento de executableidad condicionada el Consultorio Jurídico de la Universidad de los Andes.

derecho al debido proceso, no obstante lo cual el traslado de la demanda resulta un mecanismo alegórico en vista de que no pueden presentarse excepciones. Por lo tanto, se sugirió condicionar la exequibilidad “*bajo el entendido de que los afectados pueden presentar excepciones previas durante el traslado de la demanda para justificar su defensa*”, tras expresar que “*la modulación interpretativa debería encaminarse dando lugar a los sujetos procesales que participen en el proceso para ser oídos sin ir en detrimento del proceso de expropiación con base a la función social de la propiedad desde la Constitución de 1991*”.

D. Concepto de la Procuradora General de la Nación

19. La Procuradora General de la Nación solicitó declarar la exequibilidad de la disposición parcialmente demandada. Señaló que el Legislador cuenta con un amplio margen de configuración normativa para definir los procedimientos dentro de los límites que le fijan los principios de razonabilidad y proporcionalidad, por lo que las normas procesales deben ser conducentes para alcanzar un fin constitucional, sin resultar evidentemente desproporcionadas.

20. Frente al apartado acusado, indicó que, si bien es cierto que el impedir la formulación de excepciones restringe *prima facie* la garantía de defensa, dicha limitación es proporcional, porque, en primer lugar, persigue el fin constitucional de administrar justicia con celeridad, y es idónea para conseguir la finalidad propuesta, porque la eliminación de la etapa de excepciones previas disminuye los tiempos procesales y evita dilaciones del trámite. Además, no es una medida evidentemente desproporcionada, porque los demandados (i) pueden ejercer su derecho a la defensa a través de la contestación de la demanda, la solicitud y práctica probatoria, las discusiones sobre el monto del avalúo presentado o de la indemnización y los recursos correspondientes, y (ii) están facultados para presentar memoriales al juez que justifiquen una posible excepción previa, con el fin de que este adopte los correctivos a que haya lugar.

21. Resaltó que en la sentencia C-543 de 2011 la Corte reconoció que el Legislador puede restringir de forma legítima las garantías procesales para asegurar la celeridad en la administración de justicia, y que en estos asuntos la mora judicial puede generar una afectación para el interés general y la utilidad pública, así como el desconocimiento de la función social de la propiedad.

II. CONSIDERACIONES

A. Competencia

22. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241.4 de la Constitución, la Corte es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, dado que la norma demandada se inserta en una ley de la República.

B. Cuestión preliminar: la aptitud sustantiva de la demanda

23. La Sala Plena es competente para realizar un análisis del cumplimiento de los requisitos de procedibilidad de la demanda de inconstitucionalidad. Al respecto, en la sentencia C-623 de 2008 la Corte precisó que:

“[a]un cuando en principio, es en el auto admisorio donde se define si la demanda cumple o no con los requisitos mínimos de procedibilidad, ese primer análisis responde a una valoración apenas sumaria de la acción, llevada a cabo únicamente por cuenta del Magistrado Ponente, razón por la cual, la misma no compromete ni define la competencia del Pleno de la Corte, que es en quien reside la función constitucional de decidir de fondo sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes y los decretos con fuerza de ley”⁹.

24. Esta corporación ha señalado que toda demanda de inconstitucionalidad debe ser analizada a la luz del principio *pro actione*, habida cuenta de la naturaleza pública de esta acción. No obstante, la misma jurisprudencia ha reconocido que la demanda de inconstitucionalidad debe reunir ciertas condiciones mínimas que permitan guiar la labor del juez constitucional y orientar el debate de los intervinientes en el proceso de constitucionalidad.

25. El artículo 2° del Decreto Ley 2067 de 1991 dispone que la demanda debe contener: (i) el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, transcribiéndolas literalmente por cualquier medio o aportando un ejemplar de la publicación oficial; (ii) el señalamiento de las normas constitucionales infringidas; (iii) las razones que sustentan la acusación, comúnmente denominadas concepto de violación; (iv) el señalamiento del trámite legislativo impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado, cuando fuere el caso; y, (v) la razón por la cual la Corte es competente.

26. De conformidad con la jurisprudencia constitucional, el *concepto de la violación* se formula debidamente cuando (i) se identifican las normas constitucionales vulneradas, (ii) se expone el contenido normativo de las disposiciones acusadas –lo cual implica señalar aquellos elementos materiales que se estiman violados–, y (iii) se expresan las razones por las cuales los textos demandados violan la Constitución.

27. Como lo señaló esta Corte en la sentencia C-1052 de 2001, toda demanda de inconstitucionalidad debe, como mínimo, fundarse en razones *claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes*. A partir de dicha sentencia, la Corte Constitucional ha reiterado, de manera uniforme, que las razones de inconstitucionalidad deben ser:

“(i) *claras*, es decir, seguir un curso de exposición comprensible y presentar un razonamiento inteligible sobre la presunta inconformidad entre la ley y la Constitución; (ii) *ciertas*, lo que significa que no deben basarse en interpretaciones puramente subjetivas, caprichosas o irrazonables de los textos demandados, sino

⁹ Corte Constitucional, sentencias C-894 de 2009, C-055 y C-281 de 2013.

exponer un contenido normativo que razonablemente pueda atribuírseles; (iii) específicas, lo que excluye argumentos genéricos o excesivamente vagos; (iv) pertinentes, de manera que planteen un problema de constitucionalidad y no de conveniencia o corrección de las decisiones legislativas, observadas desde parámetros diversos a los mandatos del Texto Superior; y (v) suficientes; esto es, capaces de generar una duda inicial sobre la constitucionalidad del enunciado o disposición demandada”¹⁰.

28. Con fundamento en las anteriores consideraciones, y tomando en cuenta los cuestionamientos planteados en cuanto a la plena acreditación de las condiciones de aptitud sustantiva de la demanda, es preciso determinar si la censura promovida por los ciudadanos John Fernando Restrepo Tamayo Juan David Vanegas Arango se ajusta a los mínimos argumentativos previamente señalados, de los cuales depende la posibilidad jurídica de desarrollar el juicio abstracto de constitucionalidad.

29. En criterio de la Sala, y contrario a lo señalado por un sector de los intervinientes que apuntan a una supuesta ausencia de *certeza*¹¹ y *especificidad*¹², la acusación sí reúne los requisitos para emprender un análisis de mérito.

30. En efecto, el cargo se aprecia cierto, en la medida en que del enunciado legal demandado sí se desprende la consecuencia que infieren los actores. Ciertamente, al prescribir que luego de corrido el traslado de la demanda de expropiación al demandado este “*No podrá proponer excepciones de ninguna clase*”, el numeral 5 del artículo 399 del Código General del Proceso establece de manera puntual y veraz una restricción al extremo pasivo en lo que atañe a la posibilidad de formular argumentos encaminados a resistir la pretensión procesal, lo que evidencia que la premisa normativa que identifican los accionantes como uno de los extremos de contrastación y el contenido que de allí extraen no se basa en interpretaciones subjetivas, caprichosas o irrazonables del texto acusado.

31. Asimismo, los argumentos expuestos en la demanda ponen de presente un reparo específico, comoquiera que se plantea de manera concreta y directa en qué consiste la presunta oposición al ordenamiento constitucional. Así, la infracción alegada se asocia al hecho de que la disposición jurídica impugnada introduce una limitante a la realización de un acto procesal propio de uno de los contendientes enfrentados en el proceso declarativo especial de expropiación como lo es la proposición de excepciones, lo cual –según el dicho de los ciudadanos accionantes– resulta incompatible con las garantías del debido proceso y acceso a la administración de justicia que le asisten al demandado, al no permitírsele promover su defensa en ese preciso espacio procesal. De esta

¹⁰ Corte Constitucional, entre otras, sentencia C-330 de 2013.

¹¹ Dado que se sostiene que las razones de inconstitucionalidad recaen sobre una interpretación incorrecta y no sobre una proposición jurídica real y existente.

¹² En tanto se afirma que los actores no plantean una contradicción entre la norma acusada y la Constitución, porque parten de argumentos subjetivos, indeterminados, indirectos y abstractos.

manera, en vez de invocar ideas vagas, indeterminadas, abstractas y globales, la demanda propone una contrastación normativa objetiva y puntual.

32. En razón de lo anterior, dado que la demanda no adolece de las falencias en materia de admisibilidad aducidas por aquellos intervinientes que solicitaron que se declare la inhibición, es procedente que esta Corte se pronuncie de fondo frente al cargo de inconstitucionalidad formulado.

C. Problema jurídico y metodología de la decisión

33. Le corresponde a la Sala Plena determinar si 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”, vulnera los derechos fundamentales al debido proceso y a la tutela judicial efectiva, amparados por los artículos 29 y 228 de la Constitución, al restringir la posibilidad de que la parte demandada dentro del proceso judicial de expropiación formule excepciones dentro del término de traslado de la demanda.

34. Para dilucidar lo anterior, la Corte se pronunciará en torno a los siguientes ejes temáticos: (i) la libertad de configuración del Legislador en materia de regulación procesal, (ii) el proceso de expropiación, y (iii) la proposición de excepciones como expresión del derecho a la contradicción. A partir de dichos elementos de juicio, se procederá al análisis de la cuestión planteada en la demanda en torno a la disposición censurada.

D. La libertad de configuración del Legislador en materia de regulación procesal –reiteración de jurisprudencia¹³

35. De acuerdo con los numerales 1 y 2 del artículo 150 de la Constitución, dentro de las funciones del Congreso de la República se hallan comprendidas las facultades de hacer, reformar y derogar las leyes, así como de expedir códigos en todos los ramos. A partir de dicha cláusula superior, esta corporación ha reiterado que el Legislador goza de una amplia libertad de configuración a la hora de establecer las reglas adjetivas que definen y regulan los procedimientos legales, tanto judiciales como administrativos, para el ejercicio de los derechos de las personas¹⁴.

36. Este margen de configuración legislativa en materia procesal “le permite al legislador fijar las reglas a partir de las cuales se asegura la plena efectividad del derecho fundamental al debido proceso (artículo 29 C.P.), y del acceso efectivo a la administración de justicia (artículo 229 C.P.). Además, son reglas que consolidan la seguridad jurídica, la racionalidad, el equilibrio y finalidad de

¹³ Para este acápite la Sala retoma parcialmente las consideraciones vertidas en la sentencia C-440 de 2022.

¹⁴ Corte Constitucional, sentencias C-296 de 2002, C-1235 de 2005, C-203 de 2011, C-437 de 2013, C-329 de 2015, C-086 de 2016, C-025 de 2018, C-031 de 2019 y C-210 de 2021.

los procesos, y permiten desarrollar el principio de legalidad propio del Estado Social de Derecho”¹⁵.

37. La amplia potestad de configuración en cabeza del Legislador se patenta, según se ha señalado en la jurisprudencia constitucional, en la facultad de “(...) (i) fijar nuevos procedimientos, (ii) determinar la naturaleza de actuaciones judiciales, (iii) eliminar etapas procesales, (iv) establecer las formalidades que se deben cumplir, (v) disponer el régimen de competencias que le asiste a cada autoridad, (vi) consagrar el sistema de publicidad de las actuaciones, (vii) establecer la forma de vinculación al proceso, (viii) fijar los medios de convicción de la actividad judicial, (ix) definir los recursos para controvertir lo decidido y, en general, (x) instituir los deberes, obligaciones y cargas procesales de las partes”¹⁶. Inclusive, este tribunal ha reconocido que, en este ámbito, el Legislador cuenta con la potestad de privilegiar determinados modelos de procedimiento, y hasta de prescindir de etapas o recursos en algunos de ellos¹⁷.

38. Tratándose puntualmente de la institución jurídica de la expropiación, la Constitución señala de manera expresa en su artículo 58 que corresponde al Legislador definir los motivos de utilidad pública o interés social ante los cuales ha de ceder el interés particular y que dan lugar a la adquisición de un bien por el Estado con el respectivo reconocimiento de una compensación al afectado. Según la norma superior, esta competencia legal se predica tanto de la expropiación judicial como de aquella que se da por vía administrativa.

39. A la luz de lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha señalado que el Legislador tiene una amplia libertad de configuración normativa en cuanto a expropiación se refiere¹⁸. Esto, de suyo, abarca lo relativo a los aspectos procesales de esta figura. En efecto, puesto que la actuación de las autoridades en este ámbito está sujeta a la estricta observancia del debido proceso, dentro de la esfera de regulación del Legislador se halla comprendida también la tarea de determinar las reglas procedimentales a que deben ceñirse tanto la administración como los jueces en materia expropiatoria. Bajo esta perspectiva, la jurisprudencia ha enfatizado el importante rol que desempeña en este contexto específico la rama legislativa comoquiera que a través de ella se preserva el principio de legalidad del procedimiento y se previene la arbitrariedad estatal a la hora de adelantar una expropiación. En palabras de esta corporación, “[e]sta garantía del principio de legalidad limita el margen de acción del gobierno, y con ello ampara, desde el punto de vista subjetivo, el derecho fundamental al debido proceso de los administrados”¹⁹.

40. Ahora bien, aunque al Congreso de la República le haya sido deferida por la Carta Política la mencionada potestad de configuración normativa, tal atribución se encuentra sujeta a los precisos límites que traza la misma

¹⁵ Corte Constitucional, sentencia SU-418 de 2019.

¹⁶ Corte Constitucional, sentencia C-341 de 2021, en reiteración de la C-031 de 2019.

¹⁷ *Cfr.* Corte Constitucional, sentencias C-179 de 2016, C-282 de 2017, C-025 de 2018 y C-031 de 2019.

¹⁸ Corte Constitucional, sentencia C-750 de 2015.

¹⁹ Corte Constitucional, sentencia C-035 de 2016

Constitución. En este sentido, la Corte ha identificado cuatro categorías dentro de las cuales la actuación del Legislador puede desplegarse en concordancia con los postulados fijados en la norma superior.

41. El primer límite a la amplia potestad de configuración legislativa en materia de normas procesales tiene que ver con la debida observancia del principio de supremacía constitucional contemplado en el artículo 4 superior, y se traduce en que el Legislador no está autorizado para alterar materias procesales que se hallen directamente reguladas en la Constitución.

42. El segundo límite tiene como fundamento los artículos 2 y 228 constitucionales y consiste en que el Legislador debe respetar los principios y fines esenciales del Estado, lo que implica que los procedimientos no son fines en sí mismos sino que han de operar como instrumentos para garantizar los derechos y libertades de las personas y para materializar el derecho sustancial, dotando de eficacia a principios como la independencia y autonomía judicial, el acceso efectivo a la administración de justicia y la publicidad de las actuaciones²⁰.

43. El tercer límite se circunscribe a que, al determinar las formas de cada juicio, el Legislador debe atender a un criterio de razón suficiente, de tal suerte que mediante ellas se persiga el cumplimiento de un fin constitucionalmente válido, a través de un mecanismo que se muestre adecuado y necesario para el cumplimiento de dicho objetivo y que, al mismo tiempo, no afecte de forma desproporcionada un derecho, fin o valor constitucional²¹.

44. Y, por último, como cuarto límite se tiene que, conforme a los artículos 29, 209 y 228 de la Carta, al dictar las normas procesales el Congreso debe asegurar que los principios inherentes al debido proceso y al acceso a la justicia, esto es, legalidad, defensa, contradicción, publicidad y primacía del derecho sustancial, así como los de celeridad, igualdad de trato y dignidad humana, se proyecten en los trámites judiciales y administrativos.

45. De lo expuesto se concluye que el ordenamiento superior le otorga al Legislador una amplia potestad de configuración en lo que atañe a establecer las normas que rigen los procedimientos por conducto de los cuales se hacen efectivos los derechos, conforme a la cual puede, inclusive, suprimir etapas o recursos²². No obstante, en el ejercicio de dicha potestad debe observar los límites trazados por la propia Constitución, que se contraen a (i) la imposibilidad de modificar las reglas procesales prescritas directamente en el texto constitucional; (ii) el debido respeto por los principios y fines esenciales del Estado; (iii) la satisfacción de los principios de razonabilidad y

²⁰ Corte Constitucional, sentencia C-124 de 2011.

²¹ Corte Constitucional, sentencia C-428 de 2011.

²² Corte Constitucional, sentencias C-394 de 2023, C-440 de 2022, C-091 de 2022, C-284 de 2021, C-210 de 2021, C-605 de 2019, C-031 de 2019, C-025 de 2018, C-282 de 2017, C-179 de 2016, C-319 de 2013, C-180 de 2006, C-1233 de 2005, C-040 de 1997, C-541 de 1996, C-427 de 1996, C-005 de 1994, C-150 de 1993, C-093 de 1993, entre otras.

proporcionalidad; y, (iv) la realización de las garantías asociadas al debido proceso y al acceso a la justicia.

46. En lo que atañe a la expropiación, el amplio margen de configuración normativa a que se ha hecho alusión y sus límites constitucionales se proyectan tanto en la definición de los motivos de utilidad pública o interés social que hacen procedente la expropiación, ya sea esta judicial o administrativa, como también en el diseño de los procesos y el establecimiento de las precisas reglas procedimentales que están llamadas a acatar las autoridades al momento de llevar a cabo esta clase de operaciones.

47. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha puesto de relieve que “la potestad de configuración del legislador lo faculta para crear procedimientos especiales de expropiación, en cada una de las áreas donde tal regulación específica permita optimizar la protección de los bienes jurídicos involucrados en cada caso²³. En esa medida, por ejemplo, el legislador puede establecer la expropiación en materia de reforma urbana, para garantizar el acceso de las personas a una vivienda digna; en materia agraria, para permitir el acceso progresivo de las personas a la propiedad de la tierra y mejorar su productividad; para atender desastres; y para proteger los bienes culturales o el ecosistema, entre otros”²⁴.

E. El proceso de expropiación

48. El inciso 1º del artículo 58 de la Constitución consagra que “[c]uando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultare en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.” En concordancia, el inciso 4º *ejusdem* establece que “[p]or motivos de utilidad pública o 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.”

49. A su vez, el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que fue ratificada por Colombia mediante la Ley 74 de 1968, establece en su numeral 1: “[t]oda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social”. Y, seguidamente, el numeral 2 de la misma norma convencional prescribe:

²³ En el mismo sentido la Corte declaró la constitucionalidad de un procedimiento subsidiario para dar a conocer a los particulares la oferta de compra de la administración, cuando ésta tuviera interés en adquirir la propiedad de bienes inmuebles de particulares. Con este mecanismo se permitía a la administración realizar el interés público o social perseguido. Al respecto, sostuvo: “*El empleo de medios subsidiarios para lograr la presencia de los interesados en las actuaciones administrativas o para poner en conocimiento los actos de la administración, constituye un procedimiento normal y ordinario, en atención a la necesidad de dar celeridad a dichas actuaciones y satisfacer oportunamente los intereses públicos o sociales, aparte de que la regularidad en la utilización de dichos medios se garantiza a través del control jurisdiccional.*” Sentencia C-428/94.

²⁴ Corte Constitucional, sentencia C-227 de 2011.

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

50. En desarrollo del ordenamiento constitucional, de vieja data esta Corte definió la expropiación 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”²⁵. Más recientemente, este tribunal ha precisado que “la expropiación es un mecanismo judicial o administrativo por cuya virtud las entidades de derecho público, previa declaratoria de utilidad pública, pueden adquirir bienes privados que por lo tanto ingresan al patrimonio público para que aquellos sean usados exclusivamente en beneficio de la comunidad. Es por esto que, antes de iniciar cualquier proceso de expropiación, sea por vía judicial o por vía administrativa, debe verificarse cuál es la utilidad pública o el interés social que lo motivan y por qué se presentaría el conflicto entre el interés privado y el interés público que obliga la decisión que impere este último sobre aquel. [...] Cuando dichos motivos se acrediten en la práctica, el interés privado ha de ceder ante el público”²⁶.

51. Y es que, como lo ha subrayado reiteradamente este tribunal, la propiedad privada, amparada por el artículo 58 de la Carta, es un derecho que no posee una naturaleza absoluta²⁷. Se trata, en cambio, de “un derecho subjetivo al que le son inherentes unas funciones sociales y ecológicas, dirigidas a asegurar el cumplimiento de varios deberes constitucionales, entre los cuales, se destacan la protección del medio ambiente, la salvaguarda de los derechos ajenos y la promoción de la justicia, la equidad y el interés general como manifestaciones fundamentales del Estado Social de Derecho y en lo referente a sus límites, ha establecido que se encuentran en la utilidad pública o el interés social, de los cuales deriva la expropiación”²⁸.

52. En el ejercicio hermenéutico encaminado a establecer un adecuado equilibrio entre el interés privado y el interés público prevalente en el marco de la expropiación, considerada “la limitación más gravosa que puede imponerse sobre el derecho de propiedad legítimamente adquirido”²⁹, esta Corte ha fijado “unas condiciones *sine qua non* para que proceda la limitación a la propiedad privada, tales como (i) que se presente por motivos de utilidad pública o de interés social previamente definidos por el legislador; (ii) que la expropiación se realice mediante decisión judicial o administrativa, esta última sujeta a posterior acción contencioso administrativa incluso respecto del precio; (iii) que la expropiación se adelante con respeto del principio de legalidad, esto es, de conformidad con el procedimiento establecido en la ley; (iv) que la

²⁵ Corte Constitucional, sentencia C-153 de 1994.

²⁶ Corte Constitucional, sentencia C-085 de 2022.

²⁷ Corte Constitucional, sentencias C-750 de 2015, C-669 de 2015, C-306 de 2013, C-258 de 2013, C-227 de 2011, C-133 de 2009, C-870 de 2003, C-491 de 2002.

²⁸ Corte Constitucional, sentencia C-207 de 2019, reiterando la sentencia C-133 de 2009.

²⁹ Corte Constitucional, sentencias C-227 de 2011, C-476 de 2007.

expropiación comprenda una etapa previa de enajenación voluntaria o negociación directa, a partir de una oferta por parte de la entidad administrativa; y (v) que se pague una indemnización previamente al traspaso del derecho de propiedad a la Administración, la cual debe ser justa”³⁰.

53. En ese contexto, se han identificado por esta corporación tres elementos característicos de la expropiación, a saber: sujetos, objeto y causa³¹. En ese sentido, se ha indicado que “[s]on *sujetos* de esta operación de derecho público: (i) la entidad –judicial o administrativa– con potestad expropiatoria (sujeto activo), (ii) el titular del derecho fundamental expropiado (sujeto pasivo) y (iii) la persona que se verá beneficiado por la expropiación (beneficiario)³². De otro lado, el *objeto* material del acto de expropiación es el derecho de dominio del sujeto pasivo sobre algún bien del cual era su legítimo titular y el cual, como resultado de la expropiación, ingresa al patrimonio público³³. Por último, la *causa* es la finalidad de utilidad pública e interés social que motiva y justifica la expropiación, la cual debe estar prevista en la ley”³⁴.

54. Asimismo, la jurisprudencia constitucional ha relevado que la operación de la expropiación está estructurada en diferentes momentos dentro de los cuales tiene lugar la intervención de las tres ramas del poder público³⁵. De esta manera se busca precaver cualquier acción estatal arbitraria que vaya en detrimento de los derechos del titular del bien implicado, lo cual se acompasa con el mandato de protección de todas las personas en sus bienes, en tanto fin esencial del Estado al tenor del artículo 2 constitucional.

55. Bajo dicha comprensión, conforme al principio de legalidad, al Legislador le corresponde la tarea de definir los motivos de utilidad pública o de interés social, a partir de donde se trazan los límites en cuanto a los supuestos taxativos en los que válidamente puede tener lugar una expropiación, toda vez que “los procedimientos judiciales o administrativos, dirigidos a obtener una expropiación, no pueden, en ningún caso, fundarse en motivos ajenos a aquellos que la ley definió como de interés social o utilidad pública”³⁶. A su turno, la Administración, en cabeza de la entidad estatal competente y por medio de acto administrativo, ostenta la potestad para ordenar la expropiación del bien, dentro de y conforme al marco establecido por la ley. Por su parte, las autoridades jurisdiccionales intervienen en el escenario del proceso judicial, mecanismo a través del cual se materializa la decisión expropiatoria, velando por que se respeten en todo momento el ordenamiento jurídico, el debido proceso y los demás derechos de los afectados, y disponiendo el correspondiente

³⁰ Corte Constitucional, sentencia C-669 de 2015, reiterando la sentencia C-133 de 2009. En el mismo sentido, sentencias C-750 de 2015 y C-133 de 2009.

³¹ Corte Constitucional, sentencia C-020 de 2023, reiterando las sentencias C-227 de 2011 y C-764 de 2013.

³² *Ibidem*.

³³ Corte Constitucional, sentencia C-085 de 2022.

³⁴ Corte Constitucional, sentencia C-020 de 2023.

³⁵ Corte Constitucional, sentencia C-669 de 2015, reiterando las sentencias C-306 de 2013, C-153 de 1994 y C-216 de 1993.

³⁶ Corte Constitucional, sentencia C-085 de 2022.

resarcimiento económico en el evento en que se encuentren reunidas las condiciones para que proceda la transferencia del bien al Estado³⁷.

56. Ahora bien, según lo prescribe el artículo 58 constitucional, la expropiación por motivos de utilidad pública o interés social puede ser administrativa o judicial. La primera tiene lugar cuando la expropiación la adelanta un órgano de la Administración, se realiza mediante la expedición de un acto administrativo y tiene carácter excepcional, sin perjuicio del control posterior de que es susceptible el referido acto ante el juez de lo contencioso administrativo³⁸. La segunda, que es la regla general, ocurre cuando, después de surtirse el procedimiento en sede administrativa, se tramita ante las autoridades judiciales un proceso declarativo especial al cabo del cual se ordena el pago de un monto justo al afectado y se decreta a través de sentencia el traspaso del bien a la entidad pública³⁹. En ambos casos, ha dicho la Corte, “debe salvaguardarse el balance constitucional entre la utilidad pública o el interés social que motivan la expropiación, y el interés privado amparado a través de la indemnización. Para ello, debe cumplirse a cabalidad el procedimiento orientado a garantizar este balance”⁴⁰.

57. De igual manera, la jurisprudencia constitucional sostiene que “la legislación colombiana ha previsto la posibilidad de la negociación directa del bien que se pretende adquirir y sólo cuando ésta fracasa autoriza el procedimiento de expropiación”⁴¹. La institución jurídica de la expropiación, entonces, se desenvuelve en tres etapas diferenciadas, a saber: (i) la oferta de compra, (ii) la negociación y (iii) el proceso expropiatorio propiamente dicho⁴², las cuales se proyectan en una fase administrativa, en la que se expide el acto expropiatorio y la entidad expropiante persigue inicialmente un acuerdo con el afectado o, en su defecto, ordena expropiar. La expropiación judicial presupone el agotamiento de la fase administrativa, y en ella la autoridad jurisdiccional, con observancia plena de las garantías sustanciales y procesales, decreta la expropiación.

58. La fase administrativa comienza cuando la entidad pública interesada en llevar a cabo la expropiación de un determinado bien expide acto administrativo que contiene la identificación precisa del mismo y la oferta de compra. En esta fase, la primera etapa consiste en que la Administración fija un precio base y le presenta la oferta al particular propietario del bien con el objetivo de persuadirlo de llegar a un consenso para la transferencia de la propiedad.

59. Sigue luego la etapa de negociación, que se denomina “enajenación voluntaria” en el proceso de expropiación judicial y “negociación directa” en la

³⁷ Corte Constitucional, sentencia C-1074 de 2002]

³⁸ De acuerdo con lo establecido en los artículos 63 y siguientes de la Ley 388 de 1997 y en otros regímenes especiales.

³⁹ De conformidad con lo previsto en las Leyes 9ª de 1989, 1682 de 2013, 1742 de 2014 y el artículo 399 de la Ley 1564 de 2012.

⁴⁰ Corte Constitucional, sentencia C-750 de 2015, reiterando la sentencia C-306 de 2013.

⁴¹ Corte Constitucional, sentencia C-306 de 2013.

⁴² Corte Constitucional, sentencias C-476 de 2007 y C-1074 de 2002.

expropiación por vía administrativa⁴³, y como resultado de la concertación entre las partes es posible modificar el precio base señalado en la oferta. Esta etapa tendrá uno de dos desenlaces posibles: si prospera, se perfeccionará con la celebración de un contrato de compraventa enderezado a la tradición del bien al Estado y el pago del precio convenido, pero si no se consigue un acuerdo formal, proseguirá la etapa expropiatoria propiamente dicha.

60. En esta última hipótesis, vencido el plazo establecido para concretar una negociación, la entidad dictará un nuevo acto administrativo motivado en el que ordenará la expropiación, con inclusión expresa de los siguientes elementos: (i) la identificación precisa del bien objeto de expropiación, (ii) el valor del precio indemnizatorio y la forma de pago, (iii) la destinación que se dará al bien expropiado, conforme a los motivos de utilidad pública o de interés social que se hayan invocado y las condiciones de urgencia que se hayan declarado, (iv) la orden de inscripción del acto administrativo, una vez ejecutoriado, en la correspondiente Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, para los efectos de que se inscriba la transferencia del derecho de dominio de su titular a la entidad que haya dispuesto la expropiación, y (v) la orden de notificación a los titulares de derecho del dominio u otros derechos reales sobre el bien expropiado, con indicación de los recursos que legalmente procedan en vía gubernativa⁴⁴. Si se trata de expropiación administrativa, una vez ejecutoriado este acto le corresponde al sujeto pasivo efectuar la entrega material del bien, al paso que la entidad adquirente deberá poner a disposición inmediata de aquel el valor del precio indemnizatorio.

61. Es importante resaltar que contra el acto administrativo que decide la expropiación procede el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, escenario en el cual se podrán controvertir tanto los fundamentos que sustentan la enajenación forzada como el precio indemnizatorio reconocido⁴⁵.

62. La expropiación judicial se sujeta a las reglas del proceso declarativo especial regulado detalladamente en el artículo 399 del Código General del Proceso, y tiene lugar cuando ha fracasado el intento de negociación, por lo que la entidad procede a radicar demanda ante el juez civil luego de que ha quedado en firme el acto que ordena la expropiación⁴⁶. La demanda deberá interponerse dentro de los tres meses siguientes a la fecha en la cual dicho acto ha adquirido firmeza⁴⁷ y se deberá dirigir contra los titulares de derechos reales principales sobre el bien a expropiar y, si estos se encuentran en litigio, también contra todas las partes del respectivo proceso, así como contra los tenedores cuyos contratos consten por escritura pública inscrita y contra los acreedores hipotecarios y prendarios que aparezcan en el certificado de registro⁴⁸.

⁴³ Corte Constitucional, sentencia C-476 de 2007, reiterando la sentencia C-1074 de 2002.

⁴⁴ Artículo 68 de la Ley 388 de 1997.

⁴⁵ Artículo 71 de la Ley 388 de 1997.

⁴⁶ Corte Constitucional, sentencia C-1074 de 2002.

⁴⁷ Numeral 2 del artículo 399 de la Ley 1564 de 2012.

⁴⁸ Numeral 1 *ejusdem*.

63. De acuerdo con el precepto normativo objeto de examen, de la mencionada demanda se correrá traslado al demandado por el término de tres días, sin que pueda proponer excepciones de ninguna clase. Lo anterior no obsta para que, en ejercicio de los poderes de que está investido, el juez adopte los correctivos que estime necesarios para subsanar los defectos formales de la demanda⁴⁹. Con todo, el propietario demandado cuenta con la posibilidad de objetar el valor de la indemnización propuesto en la oferta de la entidad demandante, caso en el cual, so pena de rechazo, le corresponde la carga de aportar un dictamen pericial elaborado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) o por una lonja de propiedad raíz, del que se correrá traslado a la parte demandante⁵⁰.

64. El juez debe convocar a audiencia una vez vencido el traslado de la demanda al demandado o del avalúo al demandante, según el caso. En dicha diligencia, luego de interrogar a los peritos autores de los avalúos, proferirá sentencia. Si decreta la expropiación, ordenará cancelar los gravámenes, embargos e inscripciones que recaigan sobre el bien y fijará el monto de la indemnización a favor del afectado⁵¹. Ejecutoriada la sentencia, la entidad deberá depositar a órdenes del juzgado el valor dispuesto por el juez⁵², quien ordenará enseguida que se proceda a la entrega definitiva del bien a la demandante⁵³ y, tras el respectivo registro⁵⁴, el demandado recibirá la indemnización a que tiene derecho⁵⁵.

65. Cabe anotar que, aunque la etapa previa de enajenación voluntaria no haya resultado exitosa, nada obsta para que en esta fase jurisdiccional se intente nuevamente llegar a un acuerdo entre entidad pública y propietario antes de que se dicte sentencia, caso en el cual el proceso terminará de manera anticipada⁵⁶.

66. Es importante señalar, asimismo, que la entidad está facultada para promover el referido proceso civil aun cuando el acto administrativo por el que ordenó la expropiación sea controvertido mediante el respectivo medio de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En tal evento, el juez que instruye el proceso civil deberá abstenerse de dictar sentencia antes de que venza el término para que el juez administrativo se pronuncie⁵⁷, y es posible en todo caso plantear la prejudicialidad ante el juez civil⁵⁸.

67. De modo pues que el proceso civil a que se alude se inserta dentro de la institución jurídica de la expropiación como una fase jurisdiccional en la cual,

⁴⁹ Numeral 5 *ejusdem*.

⁵⁰ Numeral 6 *ejusdem*.

⁵¹ Numeral 7 *ejusdem*.

⁵² Numeral 8 *ejusdem*.

⁵³ Numeral 9 *ejusdem*.

⁵⁴ Numeral 10 *ejusdem*.

⁵⁵ Numeral 12 *ejusdem*.

⁵⁶ Corte Constitucional, sentencia C-1074 de 2002.

⁵⁷ Artículo 23 de la Ley 9 de 1989.

⁵⁸ Numeral 1 del artículo 161 de la Ley 1564 de 2012.

precedida de una etapa administrativa, lo que acontece, en suma, es que mediante decreto judicial se materializa como tal la decisión expropiatoria adoptada por la entidad pública competente y se otorga la respectiva indemnización al afectado. Resulta determinante enfatizar este objeto específico al que se contrae el proceso de expropiación, por cuanto da cuenta del propósito que tomó en consideración el Legislador a la hora de configurar el diseño procedimental de la operación expropiatoria. Sobre el particular, los tratadistas convergen en que la esencia de proceso judicial de expropiación no es otra más que hacer efectiva la orden de expropiar, imponiéndola al propietario, y asegurar a este último el pago de una justa indemnización⁵⁹.

68. La finalidad puntual de este proceso se revela en el hecho de que, conforme al precepto bajo estudio, al afectado se le permite controvertir asuntos fundamentalmente relacionados con la indemnización. En efecto, las situaciones que regula la norma se dedican especialmente a ello, al disponer que (i) *cuando el demandado esté en desacuerdo con el avalúo o considere que hay lugar a indemnización por conceptos no incluidos en él o por un mayor valor*, deberá aportar un dictamen pericial elaborado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) o por una lonja de propiedad raíz, del cual se le correrá traslado al demandante por tres (3) días. Si no se presenta el avalúo, se rechazará de plano la objeción formulada. A su vez, (ii) cuando en el acto de la diligencia de entrega se oponga un tercero que alegue posesión material o derecho de retención sobre la cosa expropiada, la entrega se efectuará, pero el opositor podrá promover incidente para que se le reconozca su derecho y *se ordene un avalúo para establecer la indemnización que le corresponde*. Incluso, (iii) desde la presentación de la demanda, a solicitud de la entidad demandante, se puede decretar la entrega anticipada del bien, siempre que aquella consigne a órdenes del juzgado *el valor establecido en el avalúo aportado*.

69. Recapitulando, la institución de la expropiación implica una limitación constitucionalmente admisible del derecho a la propiedad privada de quien ostenta la titularidad del dominio respecto de un bien determinado, que se

⁵⁹ Al respecto, los tratadistas de derecho procesal colombiano han señalado que, no obstante su naturaleza de proceso declarativo especial, el proceso de expropiación tiende a asemejarse más a un proceso ejecutivo que a uno declarativo. En ese sentido, Jaime Azula Camacho resalta que “el proceso de expropiación tradicionalmente ha sido incluido en nuestro ordenamiento procesal entre los declarativos, no obstante que su verdadera condición, como lo reconocen las legislaciones extranjeras, es la de un ejecutivo, porque se parte de un derecho cierto (el acto administrativo que la decreta) y porque persigue su satisfacción, esto es, el cumplimiento de esa decisión, que se realiza mediante el traspaso de la propiedad y la entrega del bien a la entidad de derecho público beneficiada.” (AZULA CAMACHO, Jaime. *Manual de Derecho Procesal*, Tomo 3. Editorial Temis, Bogotá, p. 358). En similar sentido, Hernán Fabio López Blanco afirma que “[u]bicar la expropiación como un proceso declarativo, es desconocer la esencia del proceso de cognición, por medio del cual se procura, mediante una amplia actividad probatoria, establecer la existencia de un derecho cuya existencia se discute o es incierta, para que el juez lo declare; es decir, todo lo contrario de lo que sucede con la expropiación, que parte de la base de un derecho cierto y, lo más sobresaliente, indiscutible, tanto así que este proceso no admite excepciones de ninguna índole. Su esencia es ejecutar, hacer cumplir la orden de expropiación, por lo cual insisto en sostener éste es un proceso de ejecución y no de declaración.” (LÓPEZ BLANCO, Hernán Fabio. *Código General del Proceso-Parte Especial*, Tomo 2. Editorial Dupré, Bogotá, 2017, p. 354). Ramiro Bejarano Guzmán, por su parte, sostiene que “el proceso de expropiación tiene por objeto forzar al particular a cumplir el acto administrativo por medio del cual se decretó la expropiación de un bien, mueble o inmueble, por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador.” (BEJARANO GUZMÁN, Ramiro. *Procesos declarativos, arbitrales y ejecutivos*. Editorial Temis, 8ª edición, Bogotá, 2018, p. 356).

justifica por el interés prevalente que se le reconoce al interés general frente al particular en el Estado Social de Derecho, por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador. Pero, dado que tal limitación conlleva una afectación respecto de los derechos del propietario, la propia Carta previno que la actuación de las autoridades devenga en arbitrariedad sometiénolas a estrictos linderos legales. En ese marco, el proceso declarativo especial de expropiación constituye una fase jurisdiccional en la cual, si no se ha logrado un acuerdo de negocio entre la Administración y el propietario, el acto administrativo que contiene la orden de expropiar, una vez en firme, se hace efectivo por virtud de decreto del juez civil, con la observancia plena de las garantías del debido proceso y asegurando en todo caso un justo resarcimiento al afectado.

F. La posibilidad de proponer excepciones como expresión del derecho a la contradicción

70. El derecho de contradicción emana directamente de la cláusula de garantía del debido proceso prevista en el artículo 29 de la Constitución, en concordancia con el derecho que le asiste a toda persona, al tenor del artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, a ser oída por la autoridad competente en aquellos procedimientos donde se determinen sus derechos y obligaciones.

71. En armonía con estos preceptos, la doctrina procesal explica que “[e]l derecho de contradicción podemos entenderlo como aquel derecho abstracto que tiene el demandado a ser oído y gozar de la oportunidad de defenderse con la finalidad de obtener una sentencia que resuelva el conflicto de intereses. Como bien señala Devis Echandía⁶⁰, el principio del contradictorio resulta “la aplicación procesal del principio constitucional de que nadie puede ser juzgado sin ser oído en el juicio, ni condenado sin ser vencido, ya que por el solo hecho de ser demandado se sujeta al resultado de la sentencia que en el proceso llegue a dictarse”⁶¹.

72. De acuerdo con lo decantado en la jurisprudencia constitucional, el derecho de contradicción “se plantea desde la perspectiva de confrontación de los elementos sustantivos y procesales que afectan los derechos e intereses en el proceso. Por lo tanto, se ha precisado que esta garantía implica, entre otros: (i) el derecho de contradecir o debatir las pretensiones, que incluye la formulación de excepciones formales y sustanciales⁶²; (ii) la posibilidad de oponer pruebas a las que se presentaron en su contra; (iii) participar efectivamente en la producción de la prueba solicitada por la contraparte, (iv)

⁶⁰ DEVIS ECHANDÍA, Hernando. *Nociones Generales de Derecho Procesal*. Aguilar S.A., Madrid, 1966, p. 210.

⁶¹ CASSASA CASANOVA, Sergio. *Las excepciones en el proceso civil*. *Gaceta civil y procesal civil*, Lima, 2014, p. 17.

⁶² Sentencias C-939 de 2003 M.P. Clara Inés Vargas Hernández y C-641 de 2002 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

exponer los argumentos en torno a los medios de prueba⁶³; y (v) presentar recursos en contra de las decisiones desfavorables”⁶⁴.

73. La proposición de excepciones se constituye, entonces, en una manifestación de *resistencia procesal*⁶⁵ en cabeza del extremo pasivo que materializa el derecho fundamental al debido proceso, en su dimensión de derecho a la contradicción, en los escenarios en que sus derechos e intereses son sometidos a debate. Mediante la postulación de estas resistencias procesales, el demandado puede intentar derruir los elementos básicos de la pretensión aportando la correspondiente fundamentación fáctica y jurídica de su ataque⁶⁶, o bien, puede denunciar la ausencia de los elementos estructurales del proceso judicial⁶⁷.

74. A propósito de la institución de las excepciones, la función que desempeñan y las garantías inherentes a su formulación, la doctrina especializada es prolífica: “Couture⁶⁸ concebía a la excepción como ‘el poder jurídico que se halla investido el demandado, que le habilita para oponerse a la acción promovida contra él’. Devis Echandía afirmaba que ‘la excepción es una especial manera de ejercitar el derecho de contradicción o defensa en general que le corresponde a todo demandado, y que consiste en oponerse a la demanda para atacar las razones de la pretensión del demandante, mediante razones propias de hecho, que persigan destruirla o modificarla o aplazar sus efectos’⁶⁹. El italiano Rocco comenta que ‘excepción es facultad procesal, comprendida en el Derecho de contradicción en el juicio, que corresponde al demandado, de pedir que los órganos jurisdiccionales declaren cierta existencia de un hecho jurídico que produce efecto jurídico relevante, frente a la acción ejercitada por el actor’^{70,71}.

75. Igualmente, esta corporación ha resaltado que las excepciones “son manifestación del derecho de contradicción que tiene quien es llevado a estrados. Las [excepciones] previas son aquellas dirigidas a perfeccionar el proceso, mientras que las de mérito van encaminadas a negar el derecho que se reclama. Al respecto, la Corte Suprema de Justicia ha dicho que: ‘si la excepción

⁶³ Sentencias C-029 de 2021 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁶⁴ Corte Constitucional, sentencia C-284 de 2021.

⁶⁵ La noción de *resistencia procesal* se vincula con la oposición a la pretensión procesal, la cual “está constituida por cualquier enfrentamiento a la reclamación procesal del actor. Quiere decir lo anterior que el enfrentamiento abarca todo tipo de resistencia por parte del sujeto pasivo de la pretensión procesal. Se define como: la declaración de voluntad por la que el sujeto pasivo de la pretensión procesal reclama al órgano jurisdiccional frente al sujeto activo de la misma la no actuación de la pretensión procesal invocada por este.” (QUIROGA CUBILLOS, Héctor Enrique. *La pretensión procesal y su resistencia*. Ediciones Academia Colombiana de Jurisprudencia, Bogotá, 2005, p. 149).

⁶⁶ *Ibid.* p. 177.

⁶⁷ *Ibid.* p. 183

⁶⁸ COUTURE, Eduardo. *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*. 4ª edición, editorial IB de F, Montevideo, 2010, p. 73.

⁶⁹ DEVIS ECHANDÍA, Hernando. *Teoría general del Proceso*. Tomo I, Ed. Universidad, Buenos Aires, 1984, p. 264.

⁷⁰ ROCCO, Ugo. *Tratado de Derecho Procesal Civil*. Tomo I, traducido por Santiago Sentis Melendo y Marino Ayerra Redín, Ed. Temis y Depalma, Bogotá y Buenos Aires, 1976, p. 324.

⁷¹ CASSASA CASANOVA, Sergio. *Op. cit.*, p. 70.

tiende a mejorar la forma o a demorar el trámite, perfeccionándolo, es dilatoria (...); y si la excepción tiende a desconocer el derecho reclamado, a enervar la acción o a obtener que se declare extinguida, es perentoria y ataca el fondo de lo planteado por el demandante^{72,73}.

76. Con la misma orientación, la Corte ha precisado que “[l]as excepciones previas son medidas de saneamiento en la etapa inicial de algunos procesos, por causa de vicios o defectos de los mismos, a cargo de la parte demandada, y tienen como finalidad mejorar aquellos o terminarlos cuando ello no es posible, y evitar así nulidades o sentencias inhibitorias (...). Se contraponen a las excepciones de fondo o de mérito, que se refieren al derecho sustancial, se dirigen contra las pretensiones de la demanda y por regla general se deciden en la sentencia”⁷⁴.

77. Ahora bien, no obstante la importancia que revisten estas oposiciones procesales para la parte demandada en un determinado litigio, en previas oportunidades este tribunal constitucional se ha visto abocado a examinar diferentes regulaciones procedimentales y ha encontrado que la eliminación de la etapa dedicada a la formulación de excepciones en el marco de diferentes procesos obedece a una decisión del Legislador, en ejercicio de su amplio margen de configuración normativa, encaminada a imprimirle mayor celeridad al trámite, y ha resaltado que introducir restricciones a dicha etapa no impide que el extremo pasivo pueda plantear ante el juez instructor los hechos constitutivos de posibles excepciones previas así como aportar las pruebas que considere pertinentes con el fin de que el funcionario los examine; vía por la cual, según ha subrayado la jurisprudencia, también se garantiza el derecho de contradicción, en la medida en que no se erradica por completo la posibilidad de alegación de tales argumentos de defensa por parte del demandado⁷⁵.

78. A propósito del asunto que ocupa la atención de la Sala Plena, resulta pertinente traer a colación que, en pronunciamiento anterior, esta Corte analizó la efectividad del derecho de contradicción cuando, en el contexto de un proceso judicial promovido por una entidad pública en pro del interés general frente al interés particular, se le limita al demandado la posibilidad de proponer excepciones, pues se planteó que dicha restricción suponía una vulneración de los derechos constitucionales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia⁷⁶.

79. Pues bien: en aquella ocasión, esta corporación resaltó el especial carácter que revisten los procesos que imponen gravámenes a la propiedad privada a fin de permitir la ejecución de obras o proyectos relacionados con la protección del

⁷² Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, Auto de 10 de febrero de 1983, reiterado en sentencia del 20 de septiembre de 1985.

⁷³ Corte Constitucional, sentencia C-551 de 2016.

⁷⁴ Corte Constitucional, sentencia C-1237 de 2005.

⁷⁵ Corte Constitucional, sentencias C-032 de 2006 y C-1193 de 2005, en similar sentido sentencia C-740 de 2003.

⁷⁶ En esa ocasión se abordó el proceso de constitución de servidumbre pública de conducción de energía eléctrica.

interés general, reiteró las reglas jurisprudenciales desarrolladas a partir de la interpretación del artículo 58 superior en materia de procesos de expropiación en torno al alcance del derecho a la propiedad y sus tensiones con la protección del interés general, y recalcó que ante la declaratoria de utilidad pública “los propietarios o poseedores de los inmuebles afectados sólo podrán exigir a la administración que reconozca el valor de los intereses susceptibles de indemnización”⁷⁷. En ese sentido, concluyó que, desde la perspectiva del afectado con la medida, la vulneración de los derechos fundamentales invocados sólo se podría predicar si el trámite judicial lo privara del acceso a la mencionada indemnización, lo cual no ocurría al impedírsele interponer excepciones. Esta restricción –recalcó la Corte– se enmarca dentro de la libertad de configuración del Legislador para definir procesos judiciales y obedece a la necesidad de viabilizar una decisión expedita en procura del interés general⁷⁸.

G. Análisis de constitucionalidad del numeral 5° del artículo 399 de la Ley 1564 de 2012

80. Con la panorámica que ofrecen las anteriores consideraciones, corresponde ahora a la Sala concentrarse en determinar si el enunciado “*No podrá proponer excepciones de ninguna clase*”, contenido en el numeral 5° del artículo 399 de la Ley 1564 de 2012, desconoce los artículos 29 y 229 de la Constitución y, por tanto, lesiona los derechos al debido proceso y a la tutela judicial efectiva, al restringir la posibilidad de que la parte demandada dentro del proceso judicial de expropiación formule excepciones dentro del término de traslado de la demanda.

⁷⁷ Corte Constitucional, sentencia C-831 de 2007.

⁷⁸ Sobre el particular, dijo la Corte: “19. El límite temporal del término de traslado al demandado dentro del proceso imposición de servidumbre pública (Art. 27-3) no presenta dificultad constitucional alguna. En efecto, no existe una norma superior que imponga un plazo mínimo para que el demandado se oponga a las pretensiones de la entidad actora, razón por la cual la materia está contenida dentro del amplio margen de configuración normativa que tiene el legislador para definir los procesos judiciales. Adicionalmente, la fijación de un término breve de traslado al demandado responde a un fin constitucionalmente valioso, en tanto el proceso de constitución de servidumbre pública de conducción de energía tiene entre sus principales finalidades, como se ha insistido en esta sentencia, la protección del interés general, representado en la pronta ejecución de las obras necesarias para la adecuada prestación del servicio público.

20. Similares argumentos son predicables para el caso de la prohibición de excepciones dentro del proceso de constitución de servidumbre pública (Art. 27-5). Si se parte de afirmar que el interés del demandado se circunscribe a la obtención de una indemnización justa y las normas acusadas otorgan una instancia para discutir ese aspecto en específico, la prohibición de excepciones no configura una decisión legislativa irrazonable, en tanto responde a la limitación que la Carta Política impone al derecho a la propiedad privada, afectada con gravámenes derivados de la protección del interés general de los usuarios del servicio público de energía eléctrica. En ese sentido, el derecho de contradicción del propietario o poseedor del bien sirviente se circunscribe a la discusión acerca del monto de la compensación económica, excluyéndose otros asuntos. Por lo tanto, la prohibición en comento no sólo es compatible con la Constitución, sino que es un desarrollo de los mandatos superiores que imponen la función social de la propiedad y la adecuada prestación de los servicios públicos para todos los asociados.

Del mismo modo, debe tenerse en cuenta que la legislación en comento establece mecanismos concretos para que el juez del conocimiento pueda y deba ejercer, a través de las reglas fijadas por el Código Procedimiento Civil, norma supletoria para el proceso de constitución de servidumbres públicas de energía eléctrica, los controles procesales correspondientes. Estas medidas estarían dirigidas a acreditar las condiciones para proferir sentencia de fondo, entre ellas, la titularidad de la jurisdicción, la capacidad de las partes en el proceso y, en general, las demás causales constitutivas de excepciones previas dentro del procedimiento civil ordinario.” Corte Constitucional, sentencia C-831 de 2007.

81. Como primera medida, la Corte considera necesario reiterar en esta oportunidad que, de conformidad con la cláusula recogida en los numerales 1 y 2 del artículo 150 de la Carta Política, tratándose de la expedición de reglas de carácter procesal al Legislador le asiste una amplia libertad de configuración normativa.

82. En ejercicio de esa competencia de expedir, reformar y derogar leyes y códigos, y a condición de que no traspase los límites que le traza el ordenamiento superior, esta corporación ha reconocido que el órgano legislativo está facultado, inclusive, para prescindir de etapas o recursos al momento de diseñar los procedimientos, como se aprecia que ocurre, para el caso bajo estudio, con la supresión de la etapa de proposición de excepciones por parte del extremo pasivo dentro del traslado de la demanda de expropiación.

83. Ahora bien, a efectos de examinar si el Legislador desconoció los límites fijados por la Carta Política al establecer que el demandado dentro del proceso de expropiación no puede formular excepciones, tal como lo prescribe el artículo acusado, es menester que la Sala Plena tome en consideración los diferentes criterios de interpretación judicial de que dispone con el fin de desplegar un ejercicio hermenéutico razonable, ponderado y en consonancia con la función de salvaguarda de la supremacía e integridad de la Constitución que se le ha encomendado. Esto, sin perder de vista que las leyes objeto de escrutinio por parte de esta corporación son la expresión del principio democrático, y que una incorrecta interpretación de las proposiciones legales sometidas a juicio –como la derivada de 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.

84. En el asunto bajo estudio, la Corte encuentra que el precepto censurado debe ser analizado a la luz de los criterios teleológico y sistemático de interpretación: en efecto, para consultar si existe una justificación subyacente a la prohibición de proponer excepciones a que alude el numeral 5° del artículo 399 de la Ley 1564 de 2012, es preciso tomar en consideración el objeto y finalidad del proceso judicial de expropiación (criterio teleológico), en armonía con el conjunto de disposiciones del Código General del Proceso en que se inserta el citado artículo y con las demás reglas del ordenamiento jurídico que regulan la institución de la expropiación y cada una de sus diferentes etapas (criterio sistemático).

85. Con esta aproximación a la norma cuestionada como punto de partida, es pertinente reiterar lo sentado por la jurisprudencia constitucional en cuanto a la finalidad social que persigue la institución jurídica de la expropiación. En ese marco, y de conformidad con lo consagrado en el artículo 58 superior, el proceso expropiatorio tiene un claro fundamento constitucional en el principio de prevalencia del interés público sobre el interés privado. Bajo esa lógica, resulta oportuno enfatizar que el objeto de este proceso se contrae puntualmente a (i) materializar la decisión estatal de expropiar adoptada por la Administración

y (ii) asegurar una indemnización justa a quien resulta afectado con la transferencia del bien al Estado.

86. Esta singular característica convierte al proceso de expropiación en un proceso especial cuyas particularidades lo distinguen de los demás procesos declarativos en materia civil, pues, no obstante la denominación que le asignó el Legislador de “proceso declarativo especial”, es evidente que en él existe certidumbre sobre el derecho sustancial de que es titular la parte demandante y, por lo tanto, la controversia no gravita en torno al reconocimiento de esa prerrogativa, a diferencia de lo que ocurre con la generalidad de los litigios de naturaleza declarativa en los que dicho aspecto es el núcleo de la disputa. Tal perspectiva permite comprender, teniendo en cuenta la función que cumplen las excepciones en la contienda procesal, por qué en este proceso especial no tiene caso formularlas, en la medida en que no tienen la potencialidad de repeler la pretensión procesal como sí sucede en los procesos declarativos ordinarios.

87. Precisamente, en vista de que no hay controversia en relación con el derecho reclamado por la entidad expropiante, entonces, de manera correlativa, es estrecho el margen para que el demandado despliegue las actuaciones ordinarias de resistencia procesal que son habituales en el contexto de otros procesos. Y es que no se trata solamente del hecho de que en el centro del proceso se halla un derecho cierto, sin más, sino que la pretensión de la parte actora se afina en la realización de objetivos ligados al interés general que la propia Constitución blindada, por lo que la pronta y eficaz resolución del asunto adquiere mayor connotación de cara a la consecución del bien común y al efectivo cumplimiento de los fines esenciales del Estado consistentes en servir a la comunidad y promover la prosperidad general, como lo pregonan el artículo 2 constitucional.

88. Ahora bien, lo anterior no significa que en nombre del interés general se convaliden abusos y atropellos por parte de la Administración, pues algo semejante sería inaceptable en un Estado Social de Derecho. Por el contrario, con el ánimo de proteger al sujeto pasivo de la expropiación, el propio ordenamiento jurídico prevé reglas para que la operación se desarrolle dentro de 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, es del resorte exclusivo del Legislador definir los motivos de utilidad pública o de interés social, y mientras quien ordena la expropiación vía acto administrativo es la entidad de la Administración, a la autoridad judicial le corresponde controlar que se respete el debido proceso y demás derechos de las partes e intervinientes, siendo el proceso civil el mecanismo a través del cual se concreta la expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa.

89. Como se destacó en las consideraciones de esta providencia, la institución de la expropiación está estructurada a partir de diferentes etapas que comprenden la expedición del acto administrativo que identifica el bien a

expropiar y declara los motivos de utilidad pública o de interés social, la oferta de compra por parte de la entidad pública al propietario, la negociación entre ambas partes con el objetivo de llegar a una concertación que viabilice la adquisición estatal del bien, y el proceso expropiatorio propiamente dicho en los eventos en que no se consiga lograr un acuerdo de voluntades. Dentro de todas estas etapas que se concatenan, las cuales están revestidas de una serie de garantías sustantivas y procesales en cuya virtud pueden ser ampliamente escuchados los propietarios afectados, el proceso civil de que trata el artículo 399 de la Ley 1564 de 2012 es apenas la fase final en que se ejecuta por decreto judicial el acto administrativo que ha adquirido firmeza.

90. Así, desde una mirada comprehensiva de las diferentes normas que regulan en conjunto la figura de la expropiación, es posible evidenciar que el ordenamiento jurídico contempla diversos mecanismos en las etapas previas a la fase jurisdiccional, recogida en el proceso declarativo especial de expropiación que se rige por el Código General del Proceso, que permiten al afectado rebatir de manera eficaz y oportuna las determinaciones de la Administración en torno a la expropiación, así se le restrinja la posibilidad de proponer excepciones ulteriormente.

91. En efecto, desde que se emite el primer acto administrativo enderezado a expropiar el bien, el propietario es vinculado al trámite y se propicia su participación activa a lo largo del mismo, aunado a que cuenta con la posibilidad de controvertir las decisiones adoptadas por la entidad pública mediante de la interposición de recursos y medios de control ante los jueces administrativos a fin de redargüir tanto los fundamentos que sustentan la enajenación forzada como el monto indemnizatorio. Inclusive, existe la posibilidad de suspender el proceso jurisdiccional expropiatorio a cargo del juez civil, por prejudicialidad, cuando se cuestione, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el acto administrativo que ordena la expropiación.

92. En adición a lo anterior, la Sala estima relevante subrayar que dentro del régimen adjetivo en el que se inserta la norma acusada, el Legislador previó otras medidas que refuerzan el derecho de contradicción de que es titular el demandado, aun cuando se le haya impedido la opción de ejercer resistencia procesal a través de la formulación de excepciones.

93. En ese sentido, el mismo numeral objeto de censura establece que “[e]n todo caso el juez adoptará los correctivos necesarios para subsanar los defectos formales de la demanda”⁷⁹, lo cual habilita al funcionario judicial para que, de conformidad con los amplios poderes de que está investido, asuma un rol activo en la adopción de las medidas o eventuales correctivos que resulten necesarios para que los derechos de las partes e intervinientes, y especialmente los del afectado, sean efectivos y no sufran mengua alguna. En este punto, valga señalar que, como ya lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional, la prescindencia de la etapa de proposición de excepciones no excluye la posibilidad de que el

⁷⁹ Numeral 5° del artículo 399 de la Ley 1564 de 2012.

demandado plantee los argumentos defensivos que considere pertinentes (entre ellos, los hechos y pruebas que den cuenta de la posible configuración de una excepción previa) con el propósito de que el juez instructor los examine y, de ser el caso, se pronuncie de oficio al respecto.

94. Asimismo, el numeral 6° del artículo 399 del Código General del Proceso le brinda al demandado otro escenario para desplegar su derecho a la contradicción cuando esté en desacuerdo con el avalúo o considere que hay lugar a indemnización por conceptos no incluidos en él o por un mayor valor. Este es un espacio propicio para que el afectado con la expropiación ponga de presente inclusive eventuales daños inmateriales que, en su criterio, debieran ser estimados dentro del proceso, con miras a que el juez determine si el resarcimiento económico por parte de la entidad pública debe contemplar también la indemnización por el posible perjuicio inmaterial que se le genere⁸⁰.

95. Al respecto, es pertinente tomar en cuenta que, de acuerdo con la doctrina sobre obligaciones civiles, es preciso “distinguir entre el interés del acreedor, de ordinario patrimonial, pero que bien puede ser espiritual, afectivo, recreacional, etc., [...] y la prestación, que así excepcionalmente no sea patrimonial, de todas maneras ha de ser apreciable en dinero, pues de otra forma no podría hacerse efectiva la responsabilidad, en últimas siempre pecuniaria. Los ejemplos de la obligación de reparar la ofensa a un bien de la personalidad, en forma específica o mediante un suceso, son dicentes: el interés del acreedor no es, ciertamente, pecuniario, pero la prestación, aun cuando no muestre esa calidad, sí es apreciable en dinero, de modo que ante la renuencia del deudor a ejecutarla, podrá el acreedor pretender que un tercero lo realice, a expensas del deudor, o sin más, demandarlo por el equivalente pecuniario”⁸¹. Así pues, sea cual fuere la naturaleza del daño que le ocasiona la expropiación del bien, el propietario cuenta con la posibilidad de alegarlo en este estadio procesal con miras a que la indemnización que ha de recibir sea justa.

96. De esta forma, entonces, se le proporciona al extremo pasivo la oportunidad de discutir en torno al monto y los conceptos que ha de comprender la justa indemnización a que tiene derecho y, por esa vía, se le garantiza la posibilidad de ejercer resistencia procesal en aquello que sí es susceptible de debate en el marco de este particular proceso declarativo en el que, se insiste, la certeza del derecho en cabeza la demandante hace que la pretensión expropiatoria esté a salvo de cualquier ataque.

97. A similares conclusiones arribó en el pasado la Corte Suprema de Justicia, en sede de control de constitucionalidad, cuando en sentencia del 27

⁸⁰ Si bien el artículo 58 de la Carta señala que la indemnización previa se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado, es pertinente tener en cuenta que dentro de cualquier proceso que se surta ante la Administración de Justicia, la valoración de daños irrogados a las personas y a las cosas, atenderá los principios de reparación integral y equidad y observará los criterios técnicos actuariales (artículo 16, Ley 446 de 1998).

⁸¹ *Cfr.* OSPINA FERNÁNDEZ, Guillermo. *Régimen General de las Obligaciones*. Editorial Temis, Bogotá, 2018 (p.91).

de junio de 1978 analizó si los artículos 453, 454 y 457 del entonces Código de Procedimiento Civil vulneraban la igualdad y el debido proceso, al prescribir que en el proceso de expropiación judicial por motivos de utilidad pública no eran admisibles excepciones de ninguna clase. Luego de constatar que la misma regulación examinada imponía al juez instructor el deber de pronunciarse de oficio sobre las circunstancias constitutivas de excepciones previas y de abstenerse de resolver la expropiación en caso de encontrar configurada alguna de ellas, el alto tribunal sostuvo que “la actuación oficiosa y obligatoria que la ley impone al juez suple cabalmente la defensa del interés privado a la vez que permite hacer efectivo el interés social o la razón de utilidad pública que justifica la expropiación y que debe prevalecer, en los términos del artículo 30 de la Constitución”. Agregó, además, que “las excepciones no son el único medio de defensa de que disponen los particulares para la protección de sus derechos y que, en el presente caso, esa garantía está constituida precisamente por el juicio de expropiación, dentro del cual hay amplia y equitativa controversia entre la administración y la persona afectada por la expropiación. En dicho proceso se determina, y ese es uno de sus objetivos, el monto de la indemnización que debe pagarse y en ese aspecto no hay restricción alguna del derecho de defensa, ni el Estado tiene una situación de parte privilegiada, pues la ley lo coloca en igualdad de situación que al expropiado. Y el pago de tal indemnización no es otra cosa que la garantía del derecho afectado, porque es la compensación legal del perjuicio sufrido”. Consideró, por lo tanto, que las normas cuestionadas no eran inconstitucionales.

98. Por lo demás, esta Corte estima que en el asunto bajo estudio resulta oportuno reiterar lo consignado en la sentencia C-831 de 2007 en cuanto a que en esta clase de procesos “[s]i se parte de afirmar que el interés del demandado se circunscribe a la obtención de una indemnización justa y las normas acusadas otorgan una instancia para discutir ese aspecto en específico, la prohibición de excepciones no configura una decisión legislativa irrazonable, en tanto responde a la limitación que la Carta Política impone al derecho a la propiedad privada, afectada con gravámenes derivados de la protección del interés general”⁸². En ese orden de ideas, tal como se dijo entonces y se ratifica ahora, la restricción a la formulación de excepciones por parte del demandado se sitúa dentro de la libertad de configuración normativa de que goza el Legislador en materia procesal y, en desarrollo de los principios de celeridad y eficacia, atiende a la necesidad de viabilizar una decisión expedita en pro del bien común.

99. Pues bien: en criterio de esta Sala, las razones expuestas en precedencia bastan para concluir que, si bien es cierto que el numeral 5° del artículo 399 de la Ley 1564 de 2012 restringe la posibilidad de que el demandado dentro del proceso judicial de expropiación 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

⁸² Corte Constitucional, sentencia C-831 de 2007.

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 legal del proceso judicial de expropiación, dicha instancia procesal civil 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, acto que puede controvertirse ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo; la esencia del proceso judicial de expropiación 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.

100. En vista de lo anterior, la Sala concluye que con dicha limitación para proponer excepciones en el marco del proceso de expropiación el Legislador (i) no ha modificado ninguna regla procesal prescrita en la Constitución, (ii) se respetan los principios y fines esenciales del Estado orientados al bienestar general; (iii) se aprecia como una medida razonable y proporcional, teniendo en cuenta que (iv) garantiza un debido proceso atendiendo a la finalidad específica del proceso de expropiación y su alcance.

101. Como consecuencia de lo anterior, la Corte declarará la exequibilidad del 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”.

H. Síntesis de la decisión

102. 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.

103. 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.

104. 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.

105. 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.

106. 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.

107. 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.

108. 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.

109. 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.

110. Como consecuencia de lo anterior, la Sala Plena determinó que el enunciado normativo censurado debe ser declarado exequible.

III. DECISIÓN

La Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

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”.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.



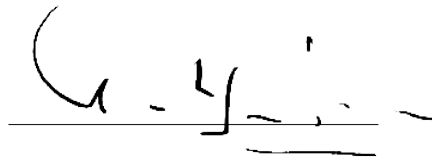
DIANA FAJARDO RIVERA
Presidenta

Natalia Angel Cabo

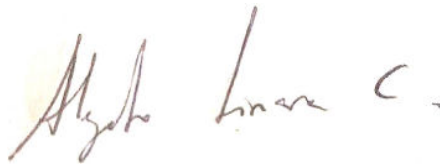
NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada



JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Magistrado



JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado
Con salvamento de voto



ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

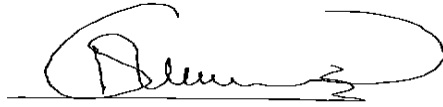


ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado



PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada
Con impedimento aceptado



JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado



ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **bc485891cb16ff2befb3a07cd5bdb5b436502d1e0f94f216d80ccd852c3b857**

Verifique este documento electrónico en: <https://siicor.corteconstitucional.gov.co/firmaelectronica/validararchivo.php>