



Honorables Magistradas y Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA
Magistrado ponente: **JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR**
Palacio de Justicia, Calle 12 N.º 7-65, Bogotá D.C.
secretaria3@corteconstitucional.gov.co
La Ciudad

Demandantes: JOHN FERNANDO RESTREPO TAMAYO y JUAN DAVID VANEGAS ARANGO.

Referencia: Expediente **D-15223**. Demanda de inconstitucionalidad contra del numeral 5º del artículo 399 (parcial) de la Ley 1564 de 2012 “Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”.

Asunto: Intervención ciudadana según Decreto 2067 de 1991 art. 7, inc. 2º.

Los suscritos ciudadanos **JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARÍN**, actuando como director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá y **JENNER ALONSO TOBAR TORRES**, profesor investigador de la Universidad Libre seccional Bogotá y miembro del Observatorio; presentamos la siguiente intervención ciudadana en defensa de la supremacía e integridad de la Constitución Política de Colombia de 1991. Actuamos de conformidad con lo establecido en el art. 242 numeral 1 de la CP., el art. 7 Decreto 2067 de 1991; dentro del término establecido en el Auto del 27 de abril y a la fijación en lista que hizo la Secretaría General de la Corte Constitucional.

I. Normas legales demandadas y argumentos de los demandantes

Los demandantes acusan de inconstitucional el aparte que se subraya de esta norma:

“LEY 1564 DE 2012

(julio 12)

Diario Oficial No. 48.489 de 12 de julio de 2012

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

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

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

Artículo 399. Expropiación. El proceso de expropiación se sujetará a las siguientes reglas:

1. La demanda se dirigirá contra los titulares de derechos reales principales sobre los bienes y, si estos se encuentran en litigio, también contra todas las partes del respectivo proceso.



Igualmente se dirigirá contra los tenedores cuyos contratos consten por escritura pública inscrita y contra los acreedores hipotecarios y prendarios que aparezcan en el certificado de registro.

2. La demanda de expropiación deberá ser presentada dentro de los tres (3) meses siguientes a la fecha en la cual quedare en firme la resolución que ordenare la expropiación, so pena de que dicha resolución y las inscripciones que se hubieren efectuado en las oficinas de registro de instrumentos públicos pierdan fuerza ejecutoria, sin necesidad de pronunciamiento judicial o administrativo alguno. El registrador deberá cancelar las inscripciones correspondientes, a solicitud de cualquier persona, previa constatación del hecho.

3. A la demanda se acompañará copia de la resolución vigente que decreta la expropiación, un avalúo de los bienes objeto de ella, y si se trata de bienes sujetos a registro, un certificado acerca de la propiedad y los derechos reales constituidos sobre ellos, por un período de diez (10) años, si fuere posible.

4. Desde la presentación de la demanda, a solicitud de la entidad demandante, se decretará La entrega anticipada del bien, siempre que aquella consigne a órdenes del juzgado el valor establecido en el avalúo aportado. Si en la diligencia el demandado demuestra que el bien objeto de la expropiación está destinado exclusivamente a su vivienda, y no se presenta oposición, el juez ordenará entregarle previamente el dinero consignado, siempre que no exista gravamen hipotecario, embargos, ni demandas registradas.

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.

6. 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 petición de la parte interesada y sin necesidad de orden judicial, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) rendirá las experticias que se le soliciten, para lo cual el solicitante deberá acreditar la oferta formal de compra que haya realizado la entidad. El Gobierno Nacional reglamentará las tarifas a que haya lugar.

7. Vencido el traslado de la demanda al demandado o del avalúo al demandante, según el caso, el juez convocará a audiencia en la que interrogará a los peritos que hayan elaborado los avalúos y dictará la sentencia. En la sentencia se resolverá sobre la expropiación, y si la decreta ordenará cancelar los gravámenes, embargos e inscripciones que recaigan sobre el bien, y determinará el valor de la indemnización que corresponda.

8. El demandante deberá consignar el saldo de la indemnización dentro de los veinte (20) días siguientes a la ejecutoria de la sentencia. Si no realiza la consignación oportunamente, el juez



librará mandamiento ejecutivo contra el demandante.

9. Ejecutoriada la sentencia y realizada la consignación a órdenes del juzgado, el juez ordenará la entrega definitiva del bien.

10. Realizada la entrega se ordenará el registro del acta de la diligencia y de la sentencia, para que sirvan de título de dominio al demandante.

11. 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 se advertirá al opositor que dentro de los diez (10) días siguientes a la terminación de la diligencia podrá promover incidente para que se le reconozca su derecho. Si el incidente se resuelve a favor del opositor, en el auto que lo decida se ordenará un avalúo para establecer la indemnización que le corresponde, la que se le pagará de la suma consignada por el demandante. El auto que resuelve el incidente será apelable en el efecto diferido.

12. Registradas la sentencia y el acta, se entregará a los interesados su respectiva indemnización, pero si los bienes estaban gravados con prenda* o hipoteca el precio quedará a órdenes del juzgado para que sobre él puedan los acreedores ejercer sus respectivos derechos en proceso separado. En este caso las obligaciones garantizadas se considerarán exigibles aunque no sean de plazo vencido.

Si los bienes fueren materia de embargo, secuestro o inscripción, el precio se remitirá a la autoridad que decretó tales medidas; y si estuvieren sujetos a condición resolutoria, el precio se entregará al interesado a título de secuestro, que subsistirá hasta el día en que la condición resulte fallida, siempre que garantice su devolución en caso de que aquella se cumpla.

13. Cuando se hubiere efectuado entrega anticipada del bien y el superior revoque la sentencia que decretó la expropiación, ordenará que el inferior, si fuere posible, ponga de nuevo al demandado en posesión o tenencia de los bienes, y condenará al demandante a pagarle los perjuicios causados, incluido el valor de las obras necesarias para restituir las cosas al estado que tenían en el momento de la entrega. Los perjuicios se liquidarán en la forma indicada en el artículo 283 y se pagarán con la suma consignada. Concluido el trámite de la liquidación se entregará al demandante el saldo que quedare en su favor.

La sentencia que deniegue la expropiación es apelable en el efecto suspensivo; la que la decreta, en el devolutivo.

PARÁGRAFO. Para efectos de calcular el valor de la indemnización por lucro cesante, cuando se trate de inmuebles que se encuentren destinados a actividades productivas y se presente una afectación que ocasione una limitación temporal o definitiva a la generación de ingresos proveniente del desarrollo de las mismas, deberá considerarse independientemente del avalúo del inmueble, la compensación por las rentas que se dejaren de percibir hasta por un periodo máximo de seis (6) meses.”

Los demandantes consideran que la norma demandada altera la naturaleza propia del proceso declarativo y *“anula las garantías mínimas del derecho de defensa y contradicción que caracterizan un elemento medular del Estado de derecho constitucional”*. Ello porque la



restricción priva a los demandados en los procesos de expropiación de un mecanismo de defensa tal como las excepciones, lo que limita seriamente su derecho al debido proceso.

II. Consideraciones del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre

A. Problema jurídico que resolver y tesis del Observatorio

Teniendo en cuenta los argumentos presentados, este Observatorio plantea como problema jurídico a la Corte, responder si ¿el numeral 5° del artículo 399 (parcial) de la Ley 1564 de 2012 afecta el núcleo esencial del derecho de defensa y contradicción de las personas demandadas en procesos expropiatorios? La tesis que se sostendrá este Observatorio es que a pesar de la limitación que la norma demanda impone, esta NO afecta el núcleo esencial de los derechos constitucionales de los demandados y por ello la Corte Constitucional debe declarar **EXEQUIBLE** la norma legal demandada por los cargos presentados en la demanda de constitucionalidad.

B. El derecho constitucional de defensa y contradicción y su núcleo esencial

Tanto la Constitución Política como la jurisprudencia de la Corte han señalado que el derecho al debido proceso está compuesto de varias garantías, entre las que se encuentran, el derecho de defensa y contradicción¹. Específicamente respecto al contenido del derecho de defensa y contradicción, la Corte ha señalado que:

“El artículo 29 de la Constitución Política garantiza el derecho de defensa, como uno de los elementos que conforman el debido proceso, pero tal reconocimiento no se agota en dicha conformación, porque en cuanto derecho subjetivo el derecho de defensa se remonta a la posibilidad de que toda persona, haciendo uso de su libertad y de su derecho a la determinación, participe activamente en la sociedad de la cual forma parte.

De tal suerte que el “derecho de defensa” que garantiza la Constitución Política supera el contenido originario de la defensa procesal, en cuanto, por estar unido a la libertad y a la autodeterminación, se manifiesta, de diversas maneras, siempre que la persona requiere hacer efectivos sus derechos constitucionales.

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-371 de 2011.



Concebido, entonces, el derecho de defensa en su conjunto como derecho de participación efectiva y en razón de que la concepción de los derechos fundamentales tiene incidencia no solo en las relaciones de los asociados con los poderes públicos, sino también en las relaciones jurídicas entre particulares, cabe precisar que éste derecho no se inicia y concluye con el otorgamiento de un poder para ser representado en juicio, sino que antecede al litigio, permanece durante su trámite y se conserva una vez éste concluye. Así cuando alguien recurre a la administración de justicia en busca de protección, o para resistir a un ataque, el derecho de defensa no se crea con la acción, tampoco con la excepción, sino que con estas modalidades de ejercicio simplemente se manifiesta”².

El derecho de defensa y contradicción es en una garantía de los ciudadanos que trasciende la órbita estrictamente procesal para permear cada uno de los escenarios donde se desarrollan las relaciones entre ellos y entre los ciudadanos y el Estado. Adicionalmente, en su jurisprudencia, la Corte ha insistido en que al igual que todos los derechos constitucionales, la garantía de defensa y contradicción no es absoluta, sino que puede ser limitada por el legislador “a fin de dar un mayor alcance a intereses públicos legítimos o a otros derechos fundamentales implicados”³. En efecto, la Corte ha señalado que el derecho de defensa y contradicción pueden ser limitados por el legislador “siempre que no se vea afectado su núcleo esencial, la limitación responda a criterios de razonabilidad y proporcionalidad, y no se desconozcan otros derechos fundamentales”⁴. Por lo anterior, se afirma que, al identificarse una eventual limitación legislativa al derecho de defensa y contradicción, debe verificarse que en todo caso se respete el núcleo esencial de este derecho, teniendo en cuenta que “El núcleo esencial del derecho de defensa comprende la posibilidad real y efectiva de controvertir las pruebas y de interponer los recursos de ley”⁵ -resaltado propio-.

C. La norma demandada no vulnera el núcleo esencial del derecho de defensa y contradicción.

Si bien es cierto, la norma bajo análisis constitucional limita, *prima facie*, el derecho de defensa y contradicción de los ciudadanos demandados en procesos de expropiación, al impedirles presentar excepciones dentro del proceso, con base en la jurisprudencia constitucional expuesta, este Observatorio considera que tal limitación NO vulnera el núcleo esencial del derecho de defensa y contradicción, como se explica a continuación.

² Corte Constitucional. Sentencia C-1178 de 2001.

³ Corte Constitucional. Sentencia C-315 de 2012.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-371 de 2011, reiterada en la Sentencia C- 210 de 2021.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia SU- 014 de 2001.



La norma legal demandada no anula completamente la posibilidad material de defensa de los demandados dentro del proceso de expropiación pues, aunque las excepciones son un importante medio de defensa, no es el único instrumento de defensa disponible y, principalmente, no anula la posibilidad que los demandados puedan controvertir las pruebas aportadas por la entidad estatal demandante e interponer los recursos de ley contra las decisiones judiciales.

Debe tenerse en cuenta que:

“Las 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. Están previstas en el Art. 97 del C. P. C. 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”⁶.

En lo que respecta a las excepciones previas, si bien es cierto el demandado no puede proponerlas, se debe tener en cuenta que el demandado en todo caso sí tiene el derecho a contestar la demanda y que, además, el juez tiene la obligación de tomar los correctivos necesarios para subsanar los defectos formales de la demanda. Bajo estos dos presupuestos si el demandado advierte algún defecto formal que afecte su derecho al debido proceso puede manifestárselo al juez en la contestación o en memorial separado, si así lo estima, y el juez tendrá el deber de valorar la situación expuesta y adoptar las medidas correctivas que procedan.

Frente a las excepciones de mérito, el que el legislador prohíba su presentación al demandado, no le impide a este oponerse a las pretensiones de la demanda a través de su contestación, sea controvirtiendo los hechos que dan lugar a la solicitud de expropiación o sea controvirtiendo algunos aspectos en concreto como, por ejemplo, el valor del avalúo. En cualquier caso, el demandado cuenta con instrumentos procesales que le permiten en todo caso controvertir las pruebas aportadas por la entidad estatal demandante e interponer los recursos de ley contra las decisiones judiciales, respetándose así el núcleo esencial del derecho de defensa y contradicción.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-1237 de 2005.



Adicionalmente, se resalta que al considerar el derecho de defensa y contradicción como una garantía transversal del ciudadano que trasciende el plano estrictamente procesal, se puede observar que la demanda de expropiación está antecedida por todo un procedimiento administrativo en el que es vinculado el ciudadano demandado, que finaliza con la expedición de un acto administrativo que autoriza continuar con la fase judicial de expropiación. Durante todo este procedimiento el ciudadano puede ejercer sin limitación alguna su derecho de defensa y contradicción a partir del ejercicio oportuno de los recursos, acciones y medios de control del derecho administrativo.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el proceso de expropiación tiene una característica especialísima la cual es que responde a finalidades de utilidad pública e interés social. Esto resulta de suma relevancia al momento de evaluar la razonabilidad y proporcionalidad de la limitación que la norma demandada genera al derecho de defensa y contradicción de los demandados.

En efecto, al impedir la presentación de excepciones por parte del demandado se busca dar celeridad al proceso judicial para materializar los fines que la administración persigue con la expropiación. Dicha finalidad es claramente legítima y constitucional, el medio que el legislador eligió para ello resulta idóneo, conducente y adecuado en tanto al limitar la posibilidad de presentar excepciones se evita con ello dilatar el debate judicial, pero sin afectar el núcleo esencial del derecho que se encuentra en la posibilidad del demandado de aportar y controvertir pruebas e interponer los recursos de ley, por lo que, además, se considera que la limitación no es evidentemente desproporcionada.

En síntesis, este Observatorio considera que la limitación que la norma demandada impone resulta constitucionalmente proporcional y razonable y por ello debe declararse **EXEQUIBLE**.

III. Petición

El Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre le solicita a la Honorable Corte Constitucional:

- Que declare **EXEQUIBLE** el numeral 5° del artículo 399 (parcial) de la Ley 1564 de 2012 por los cargos presentados en la demanda de constitucionalidad.



De los señores Magistrados, atentamente,

KENNETH BURBANO VILLAMARIN

Director Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

Facultad de Derecho de la Universidad Libre

observaciudadanoderecho@unilibre.edu.co kenneth.burbano@gmail.com

Calle 8 No. 5-80, segundo Piso, Bogotá D.C. - Cel. 3153465150

Jenner Alonso Tobar Torres

Docente miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

Facultad de Derecho Universidad Libre.

Jenner.tobar@unilibre.edu.co