

Sentencia C-028-09

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos mínimos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Procedencia por incumplimiento de requisitos que deben contener las razones de inconstitucionalidad aunque se hubiere admitido la demanda

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Interpretación equivocada de disposición acusada

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-Cargo no guarda correspondencia con disposición acusada

Referencia: expediente D-7354

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 98 del Decreto 2303 de 1989

Demandante:

Mirtha Sofía Bonilla González

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá D.C., veintisiete (27) de enero de dos mil nueve (2009)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El 25 de junio de 2008, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, la ciudadana Mirtha Sofía Bonilla González presentó demanda contra el artículo 98 del Decreto 2303 de 1989.

Mediante Auto del 18 de julio de 2008, el Magistrado Ponente resolvió admitir la demanda radicada bajo el número D-7354, fijar en lista la norma acusada por el término de diez días con el fin de otorgar la oportunidad a todos los ciudadanos de impugnarla o defenderla, y dar traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto a su cargo, de acuerdo con el artículo 7 del Decreto 2067 de 1991. En el Auto también se ordenó comunicar la demanda al Ministerio del Interior y de Justicia, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al Presidente del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, al Presidente de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, y a los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades del Rosario, Javeriana y Nacional, para que si lo estimaban conveniente, intervinieran dentro del proceso con el propósito de impugnar o defender las disposiciones acusadas.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto del artículo 98 del Decreto 2303 de 1989, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 39.013 del 7 de octubre de 1989.

“Decreto 2303 de 1989

‘Por el cual se crea y organiza la jurisdicción agraria’

(...)

ARTICULO 98. Partes. Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 984 del Código Civil, la persona que explote económicamente un predio agrario, según el artículo 2o. de la Ley 4a. de 1973 y disposiciones concordantes, que hubiere sido privada de hecho, total o parcialmente, de la tenencia material del mismo, sin que haya mediado su consentimiento expreso o tácito u orden de autoridad competente, ni exista otra causa

que lo justifique, podrá pedir al respectivo juez agrario que efectúe el lanzamiento del ocupante.

(...)”.

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

La demandante considera que el artículo 98 del Decreto 2303 de 1989 vulnera los artículos 4, 29, 58, 150, 218, 296 y 315 de la Constitución Política, conforme a las razones que a continuación se sintetizan.

Según el artículo 218 de la Constitución Política, a la Policía Nacional le corresponde mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, dentro de los que se destaca el derecho de propiedad como pilar de la organización política del Estado. De esta forma, como quiera que el artículo 4 constitucional dispone que la Carta Política tiene aplicación prevalente sobre las demás normas, no es posible asignar a un juez agrario, en desmedro de las atribuciones de la Policía, la competencia para aclarar una situación de hecho.

Ahora bien, la demandante señala que el artículo acusado genera confusión porque otorga al juez agrario la competencia para efectuar el lanzamiento de un ocupante de hecho, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 984 del Código Civil, esto es, de la facultad de las autoridades de policía de ejercer dicha función, con lo que los interesados pueden acudir a cualquiera de las dos vías para restablecer su situación inicial.

De igual forma, la actora encuentra contradictorio que la persona privada de la tenencia material del predio agrario cuente con un término de seis meses para acudir a las autoridades de policía con el fin de restablecer sus derechos y tan solo con uno de ciento veinte días para tramitar el lanzamiento frente al juez agrario, por cuanto la alternativa judicial debería otorgarse en un período superior al concedido para que proceda la actuación administrativa.

Por otro lado, la demandante considera que la norma demandada va en contravía de la intención de legislador, contemplada en la Ley 30 de 1987, de descongestionar los

despachos judiciales, habida cuenta que radica en cabeza de los jueces agrarios una función que corresponde a las autoridades de policía.

La actora se cuestiona si el Decreto 2303 de 1989 derogó las normas del Código Nacional de Policía que, al regular la querrela de policía frente a perturbaciones de la posesión, le son contrarias. De igual forma pone de presente la dificultad de aplicación de dicho decreto, en atención a que la Corte Suprema de Justicia ha establecido que no todo litigio en el que se encuentren envueltos bienes de naturaleza agraria, es de competencia de la jurisdicción agraria.

La accionante considera que la norma acusada vulnera el artículo 29 de la Constitución Política al suscitar conflictos de jurisdicción entre las autoridades de policía y los jueces agrarios, como quiera que si bien las primeras tienen facultad para restablecer situaciones de hecho en todo el territorio nacional, tal potestad se restringe en los asuntos agrarios en los que sólo el juez agrario tiene competencia para conocer. Así las cosas, los interesados en el restablecimiento de sus derechos afectados con una ocupación de hecho carecen de seguridad jurídica en relación con el procedimiento procedente para tal fin.

Se vulnera el derecho al debido proceso de los particulares, adicionalmente, por cuanto el trámite judicial del restablecimiento del derecho de posesión impone cargas procesales superiores que las que se deben cumplir para tramitar una querrela policiva, de suerte que se compromete la garantía de protección efectiva e inmediata de los derechos individuales de los perjudicados con ocupaciones de hecho.

La demandante afirma que la norma censurada viola el artículo 58 de la Constitución Política porque exige el desarrollo de un proceso judicial para la protección del derecho a la propiedad, con lo que se limita su protección inmediata. La actora igualmente señala que dicha norma es contraria al artículo 150-10, por cuanto las precisas facultades otorgadas al ejecutivo en la Ley 30 de 1987, con base en la cual se dictó el Decreto 2303 de 1989, se referían a la creación y organización de la jurisdicción agraria y no a la derogatoria de disposiciones concernientes a la defensa de la tenencia o la posesión, que corresponde a la policía.

Por otro lado, la actora considera que la norma demandada sustrae de la protección de la policía el derecho a la propiedad privada, con lo que se violan los artículos 218 y

296 de la Carta Política, aserto que apoya en jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la función y el poder de policía, en la que se concluye que los procesos policivos están basados en la urgencia y necesidad de adoptar medidas oportunas y eficaces para la protección de derechos e intereses particulares, como el de propiedad, de suerte que el sometimiento a trámites dispendiosos de un proceso judicial amenaza el derecho de propiedad y altera las funciones de policía constitucionalmente asignadas. En el mismo sentido, la demandante considera que la norma censurada trasgrede el artículo 315 de la Carta Política que otorga al Alcalde la facultad de ser la primera autoridad de policía del municipio y de preservar los derechos de los particulares.

Finalmente la demandante señala que el Decreto 2303 de 1989 es inconstitucional en su integridad, en atención a que el artículo 150-10 dispone que las facultades extraordinarias que el Congreso puede conceder al Gobierno, no pueden ser conferidas para expedir códigos de manera que, como dicho decreto contiene el Código de Procedimiento Agrario, resulta inexecutable.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

El Ministerio intervino en el proceso de la referencia y solicitó a la Corte que se declarara inhibida para pronunciarse de fondo por las razones que a continuación se exponen y que fueron expuestas a la luz de la jurisprudencia de esta Corporación en relación con los requisitos que debe satisfacer una demanda de inconstitucionalidad.

El interviniente refiere que la competencia para conocer de ocupaciones de hecho sobre bienes inmuebles ha sido atribuida, en el caso de los bienes sin vocación agraria, sean rurales o urbanos, a los alcaldes – inspectores de policía y, en el caso de aquéllos con vocación agraria, al inspector de policía y a los jueces agrarios.

En el caso de los bienes sin vocación agraria, el proceso se somete a las disposiciones contenidas en la Ley 57 de 1905 y el Decreto 992 de 1930, mientras que en el de los bienes con vocación agraria, el trámite se desarrolla conforme al Decreto 2303 de 1989

cuando sea el Juez quien conozca el asunto y por el Decreto 747 de 1992, cuando sea de conocimiento del Inspector. En relación con los procesos sobre bienes con vocación agraria, se destaca que no existe conflicto de competencia, que los dos trámites subsisten, habida cuenta que persiguen finalidades diferentes, y que la existencia de uno no deroga o modifica la del otro.

Por el contrario, la norma demandada constituye una garantía adicional de los derechos al debido proceso y propiedad privada, de los que es titular el sujeto despojado de la posesión del predio, quien puede solicitar la protección en sede administrativa o judicial, con sujeción a los términos previstos para la procedencia de cada alternativa (15 días para el trámite administrativo y 120 para el judicial, contados a partir del acto de invasión del predio agrario). Adicionalmente, el interviniente señala que los dos trámites pueden promoverse simultáneamente toda vez que las medidas administrativas son provisionales y no excluyen la intervención del juez, cuyas decisiones son de carácter definitivo.

De esta manera, los cargos formulados por la demandante parten del falso supuesto de que la norma censurada traslada competencias de los inspectores de policía a los jueces agrarios, con lo que reduce garantías a quien ha sido despojado de su bien, toda vez que el artículo 98 del Decreto 2303 de 1989 no elimina la competencia administrativa atribuida a los alcaldes – inspectores de policía para conocer de los procesos de lanzamiento por ocupación de hecho. Al resultar, entonces, que los cargos por violación de normas constitucionales se fundamentan en una interpretación del actor, no se encuentran satisfechos los requisitos exigidos para que proceda el estudio de la demanda.

El Instituto, a través de uno de sus miembros, intervino en el proceso de la referencia y solicitó a la Corte Constitucional que declarara la exequibilidad de la norma acusada.

En relación con la presunta trasgresión de los límites a las facultades extraordinarias, en virtud de las cuales se profirió el Decreto 2303 de 1989, el interviniente señala que éste fue expedido en vigencia de la Constitución de 1886 de manera que no puede

cuestionarse a la luz de las exigencias de la Carta Política de 1991.

Ahora bien, en lo que guarda relación con las facultades otorgadas por el Congreso, el interviniente indica que en la Ley 30 de 1987 se facultó al Presidente para organizar la jurisdicción agraria, lo cual implica necesariamente la creación de despachos judiciales y la asignación de competencias, la cual podía comportar la sustracción de ellas a otras autoridades que las venían cumpliendo.

En relación con los alcances de la distribución de competencias entre las autoridades judiciales y de policía en materia del proceso de lanzamiento por ocupación de hecho, el interviniente señala que si bien la Carta Política asignó a la Policía la función de mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades, es a los jueces a quienes corresponde definir sobre la titularidad de los mismos. En este sentido, las autoridades de policía se encuentran instituidas para prevenir las vías de hecho que puedan alterar el statu quo sin que ello excluya la actuación de las autoridades judiciales.

Por otra parte, el interviniente señala que, en desarrollo de la facultad de configuración legislativa, el Congreso puede crear mecanismos policivos, con alcance transitorio, para el restablecimiento de los derechos individuales conjuntamente con procesos judiciales con efectos definitivos sobre la materia, o puede optar por prescindir de los primeros, sin que en ningún caso sea posible suprimir el acceso a la administración de justicia para la definición de los derechos en controversia.

De esta forma, en el Decreto 2303 de 1989, el legislador extraordinario optó por limitar la competencia de los funcionarios de policía a la etapa preventiva de suerte que, si se concreta la perturbación de la posesión de un bien rural que no haya sido advertido o evitado por la policía, corresponda al juez la tramitación del proceso tendiente al restablecimiento de la situación. En relación con este procedimiento, el interviniente señaló que es tan ágil como uno policivo y, en todo caso, más seguro en cuanto más respetuoso del derecho de defensa.

El Decano de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional rindió concepto en el proceso de la referencia y solicitó a la Corte Constitucional que declarara la exequibilidad de la norma acusada, precisando preliminarmente que el Código Nacional de Policía no regula el lanzamiento por ocupación de hecho en predios urbanos y rurales, como lo sostiene la actora.

De otra parte, el interviniente refirió la legislación que precedió al Decreto 2303 de 1989, en la que, en un principio, los trámites de lanzamiento por ocupación de hecho se adelantaban por las autoridades locales de policía sin intervención de funcionarios judiciales y sin garantía del debido proceso, hasta que, en los años treinta, con motivo de la concepción de la función social de la propiedad, se instituyeron los jueces de tierras quienes conocerían de los juicios de lanzamiento por ocupación de hecho en predios rurales económicamente explotados.

Las funciones otorgadas a los jueces de tierras fueron trasladadas a los jueces de circuito con motivo de la ley 4 de 1943 y, posteriormente, a los jueces agrarios, merced a la adopción del Decreto Extraordinario 2303 de 1989.

Posteriormente, el interviniente refiere la jurisprudencia constitucional sobre el concepto y alcance del poder de policía, para precisar que ni los gobernadores ni los alcaldes gozan de poder de policía, como lo entendió la demandante, pues éste no se deriva de la Constitución Política.

En relación con los cargos concretos, señala que (i) no existe violación del artículo 29 superior, por cuanto se prevé un juez competente y unas formas procesales determinadas para los trámites de lanzamiento por ocupación de hecho; (ii) no se presenta vulneración del artículo 58 constitucional, en atención a que el procedimiento regulado en la disposición acusada se dirige a la protección del derecho de propiedad frente a ocupaciones de hecho; (iii) no se concreta la trasgresión del artículo 150-10, por cuanto el Decreto 2303 de 1989 fue expedido en vigencia de la Constitución Política de 1886 cuyo artículo 76 facultaba al legislador para conceder precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir códigos; (iv) no es posible que se contraría el artículo 218 superior porque sus disposiciones sobre la definición, organización y finalidades de la policía no guarda ninguna relación con la creación o

modificación de un procedimiento como el lanzamiento por ocupación de hecho; (v) no se viola el artículo 315 de la Carta Política por cuanto de ninguna de las atribuciones otorgadas constitucionalmente a los alcaldes se desprende la de tramitar juicios de lanzamiento por ocupación de hecho; y que (vi) no existe vulneración del artículo 296 constitucional porque éste no consagra ningún poder de policía como afirma la actora ni guarda relación con la norma acusada.

Finalmente el interviniente señala que el Decreto Reglamentario 747 de 1992 sobre prevención de invasiones en predios rurales facultó a las autoridades de policía a adoptar medidas provisionales que pueden aplicarse simultáneamente con las del Decreto 2303 de 1989, de manera que no se ha despojado al alcalde de ninguna facultad que constitucionalmente le corresponda.

1. Universidad del Rosario

El Decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario intervino en el proceso de la referencia y recomendó a esta Corporación que declarara la constitucionalidad de la norma acusada, previa identificación del problema jurídico que se desprende de la demanda, cual es, la posible vulneración que la norma censurada representa para la protección constitucional a la propiedad y demás derechos adquiridos.

El interviniente destaca la importancia del derecho a la propiedad e indica que el legislador ha dispuesto de algunos mecanismos para su protección y de herramientas transitorias con las que, sin discutir la titularidad del derecho patrimonial, se persigue el mantenimiento del statu quo.

En este orden de ideas, asegura que podría pensarse que la norma acusada desconoce la protección provisional y expedita de la tenencia de un inmueble, como quiera que aquélla exige la intervención de un juez agrario en casos de su perturbación de hecho, de manera que, si se entiende derogado el trámite policivo consagrado en la Ley 57 de 1905, se vulneraría la obligación del Estado de proteger los derechos adquiridos y se desconocería la obligación de la Policía Nacional de mantener las condiciones necesarias para el

ejercicio de los derechos, derivada de la Carta Política.

Sin embargo, el entendimiento que el interviniente da a la norma no es el de la derogatoria de los trámites policivos referidos sino el de la asignación de funciones adicionales a los jueces agrarios, con el fin de armonizar las medidas preventivas policiales con las medidas de fondo judiciales. Dicha interpretación se sustenta en el artículo 1 del Decreto 747 de 1992 que dispone que, sin perjuicio de la acción que pueda intentar ante el juez, la persona que explote económicamente un predio agrario y que hubiere sido privada de hecho de su tenencia material, podrá solicitar al alcalde la protección de su predio.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante concepto No. 4608 del 9 de septiembre de 2008, el Procurador General de la Nación solicitó a la Corte Constitucional que se declarara inhibida para conocer de fondo la demanda formulada contra el artículo 98 del Decreto 2303 de 1989 o que, en su defecto, declarara su exequibilidad en relación con los cargos imputados.

En primer lugar, el Procurador señala que el artículo demandado consagra dos mecanismos entre los que libremente puede optar el poseedor agrario que ha sido desposeído del inmueble rural para lograr el restablecimiento de sus derechos. Uno policivo que se desprende de la remisión a lo previsto en el artículo 984 del Código Civil, que regula el derecho de restablecimiento de la posesión, con lo que se garantiza el acceso a la justicia mediante un juicio policivo de lanzamiento por ocupación de hecho. Otro judicial creado por el artículo 98 demandado en desarrollo de las facultades extraordinarias concedidas en la Ley 30 de 1987, sin que se observe extralimitación en el ejercicio de las mismas.

De esta manera, la norma resulta garante de la propiedad en relación con la protección de la posesión agraria, como quiera que permite al despojado decidir a qué vía acudir para el restablecimiento de la situación anterior, mediante la institución de un mecanismo policivo que se justifica por su celeridad e inmediatez y otro judicial que permite aclarar los derechos en la posesión con fines de propiedad.

De esta forma, no es cierto que la norma acusada desconozca la competencia policiva

para el control de las vías de hecho en asuntos de dominio, como lo sostiene la demandante, sino que, por el contrario se preserva dicha función en su integridad y se contempla una protección especial al poseedor agrario que es despojado del predio rural que lo faculta para acudir ora a la jurisdicción agraria, bien a la policiva para la protección de sus derechos.

Observa el Ministerio Público que la demandante realizó una lectura de la norma que no corresponde a la realidad de su contenido, por lo que, ante la ausencia de claridad y certeza de los cargos formulados, solicita la declaratoria de inhibición por parte de esta Corporación. Subsidiariamente, si la Corte decide abordar el tema de fondo, solicita que se declare la exequibilidad de la disposición demandada.

VI CONSIDERACIONES

1. Competencia

De acuerdo con el numeral 5 del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para decidir sobre la constitucionalidad del artículo 98 del Decreto 2303 de 1989, por tratarse de una norma expedida por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el Congreso de la República por medio de la Ley 30 de 1987.

2. El asunto sometido a la consideración de la Corte. Planteamiento sobre una posible ineptitud sustantiva de la demanda

2.1. Como se consignó en el acápite de antecedentes, la demandante considera que el artículo 98 del Decreto 2303 de 1989, al radicar en el juez agrario la competencia para adelantar el proceso de lanzamiento por ocupación de hecho en predios agrarios, contraviene la Carta Política, en la medida en que despoja a los funcionarios de policía y a los alcaldes municipales de dicha función que les corresponde de conformidad con lo dispuesto en los artículos 218, 296 y 315 constitucionales.

De igual forma, la accionante considera que la norma demandada trasgrede los derechos al debido proceso (artículo 29 constitucional) y a la propiedad (artículo 58 superior), en atención a que la remisión que hace al artículo 984 del Código Civil representa un

eventual conflicto de competencia entre las autoridades de policía y los jueces agrarios y como quiera que la sujeción a un trámite judicial para procurar el restablecimiento de los derechos de quienes ven perturbados la posesión de un bien agrario impone cargas procesales superiores a las requeridas para promover una querrela policiva y soslaya el carácter urgente de las medidas de protección que corresponde adoptar a las autoridades de policía, con lo que se compromete el ejercicio efectivo del derecho de propiedad.

Finalmente, la demandante cuestiona la constitucionalidad integral del Decreto 2303 de 1989, que en su concepto contiene el Código de Procedimiento Agrario, por cuanto, de acuerdo con el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, el Congreso de la República no puede revestir al Presidente de facultades extraordinarias para la expedición de códigos.

2.2. Tanto el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como la Procuraduría General de la Nación solicitaron a esta Corporación que se declarara inhibida para decidir de fondo sobre la presente demanda de inconstitucionalidad al considerar que ésta no reúne los requisitos de certeza, pertinencia y suficiencia para que el asunto planteado sea decidido de fondo.

En efecto, el Ministerio y la Procuraduría consideraron que los cargos formulados contra el artículo 98 del Decreto 2303 de 1989 parten de una interpretación errónea de la actora sobre sus efectos y ámbito de aplicación, toda vez que los procesos policivos y judiciales de lanzamiento por ocupación de hecho en predios agrarios representan mecanismos de garantía de la efectividad de los derechos al debido proceso y a la propiedad privada, de suerte que coexisten sin suscitar conflictos de competencia, en la medida en que persiguen finalidades diferentes.

2.3. Los demás intervinientes, aun cuando le solicitan a la Corte que proceda a declarar la exequibilidad del artículo impugnado, coinciden con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Procuraduría General de la Nación en el sentido de que la demanda parte de una interpretación equivocada de la norma acusada en la medida en que, en su criterio no es cierto que, como afirma la accionante, el artículo 98 del Decreto 2303 de 1989 tenga por efecto vaciar de competencia a las autoridades policivas en materia de

lanzamiento por ocupación de hecho en predios rurales.

2.4. Con base en los planteamientos expuestos por los distintos intervinientes, el primer asunto que le corresponde definir a la Corte es si la presente demanda cumple con los requerimientos mínimos que exige la ley para que pueda llevarse a cabo el juicio de inconstitucionalidad.

3. Presupuestos que debe tener en cuenta el ciudadano para presentar en debida forma una demanda de inconstitucionalidad.

La Corte Constitucional ha analizado ampliamente los requisitos que debe reunir una demanda de inconstitucionalidad para que el asunto sometido a su consideración pueda ser decidido de fondo, advirtiendo que la fijación de tales requerimientos no tiene el alcance de desconocer el carácter público de la acción de inconstitucionalidad ni de hacer nugatorio el ejercicio de este derecho político, sino que constituye una carga procesal mínima establecida con el fin de que la Corporación pueda cumplir eficazmente con las funciones asignadas por la Carta Política en esta materia¹.

En ese orden de ideas, de acuerdo con el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad deben señalar (i) las normas acusadas como inconstitucionales, (ii) las normas constitucionales que se consideran infringidas y (iii) las razones por las cuales dichos textos se consideran violados. En punto de la satisfacción de este último requisito, la Corte ha establecido que no cualquier tipo de razones resulta suficiente sino que es necesario que éstas sean claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes², como quiera que sólo con el lleno de estas características es posible que el juez constitucional realice la confrontación del texto demandado con las normas constitucionales³.

La Corte constitucional ha establecido que el requisito de claridad hace referencia al carácter inteligible de la argumentación presentada en la demanda, de manera que para la Corporación resulte de fácil comprensión el concepto de la violación⁴. Por su parte, la certeza implica que los cargos de inconstitucionalidad recaigan sobre una proposición jurídica real y existente y no sobre una deducida por el actor o implícita⁵. El criterio de especificidad alude a la precisión o concreción con que se formulan los cargos de la demanda, de suerte que resulte posible establecer si realmente existe una oposición

objetiva y verificable entre el contenido de la norma acusada y la Carta Política⁶. La pertinencia guarda relación con la necesidad de que el reproche formulado sea de naturaleza constitucional, de manera que devienen inaceptables los argumentos que se basan en consideraciones puramente legales⁷ o doctrinarias⁸, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos⁹ del demandante. Finalmente, la suficiencia exige que los cargos de inconstitucionalidad refieran todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para desatar el estudio correspondiente y con entidad persuasiva tal que al menos generen una duda razonable sobre la constitucionalidad de la norma impugnada.

De esta forma, sólo cuando se verifica el cumplimiento de los requisitos señalados es dado a la Corte desatar el juicio de inconstitucionalidad promovido mediante demanda ciudadana. Contrariu Sensu, esto es, si la demanda no se ajusta a las condiciones mínimas de procedibilidad, concretamente a aquéllas relativas a la necesidad de que los argumentos de inconstitucionalidad sean claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes, la misma será sustancialmente inepta y el juez constitucional estará obligado a proferir un fallo inhibitorio¹⁰.

Si bien del artículo 6 del Decreto 2067 de 1991 la jurisprudencia constitucional ha concluido que, en principio, es en el Auto en el que se decide sobre la admisión de la demanda, en donde debe valorarse la satisfacción de los requisitos de procedibilidad estudiados, también ha sostenido que, como quiera que ese primer análisis responde a un estudio apenas sumario, resulta jurídicamente viable que la Corporación desate el análisis de procedibilidad en la Sentencia, una vez evalúe, además de la acusación, la opinión de los distintos intervinientes y el concepto del Ministerio Público¹¹.

4. Ineptitud sustantiva de la demanda formulada contra el artículo 98 del Decreto 2303 de 1989

4.1. De acuerdo con una interpretación literal y sistemática del artículo 98 demandado, la Corte considera que el cargo de inconstitucionalidad formulado por la accionante, en el sentido de que dicha norma contraviene la Constitución al retirar de las autoridades de policía la competencia, que les es propia, para tramitar el proceso de lanzamiento por ocupación de hecho en predios agrarios y radicarla en cabeza de los jueces agrarios, no

satisface el requisito de certeza como quiera que se fundamenta en un análisis errado del precepto censurado, yerro que radica en que no es cierto que las autoridades de policía hayan sido privadas de su competencia para conocer de tales procesos como pasa a analizarse.

4.2. Históricamente ha existido una controversia sobre la autoridad competente para conocer del proceso de lanzamiento por ocupación de hecho en predios rústicos. En efecto, preliminarmente la Ley 57 de 1905 estableció la acción restitutoria que el propietario debía instaurar ante el jefe de policía cuando su predio rural fuere ocupado de hecho. Sin embargo, con motivo de la expedición de la Ley 200 de 1936 además de ampliarse la acción a favor de los poseedores, se atribuyó la competencia a los jueces de tierras, quienes debían adelantar el proceso de lanzamiento conforme al trámite establecido en el Decreto 59 de 1938, no obstante lo cual dispuso que a la policía correspondía evitar las vías de hecho.

Posteriormente, con la expedición del Código de Procedimiento Civil (Decretos 1400 y 2019 de 1970) se trabó una controversia doctrinaria y judicial sobre el funcionario competente para adelantar el trámite de lanzamiento por ocupación de hecho en predio rural. Así, unos autores consideraban que el Código de Procedimiento Civil derogaba el procedimiento especial previsto en la Ley 200 de 1936 y su Decreto reglamentario 59 de 1938, por lo que las autoridades de policía eran las únicas competentes para tramitar el lanzamiento, mientras que otra parte de la doctrina estimaba que el Código de Procedimiento Civil no había derogado el proceso especial de lanzamiento por ocupación de hecho, por lo que el funcionario judicial era el competente para conocer y fallar el proceso de lanzamiento por ocupación de hecho en predio rural.

Finalmente, el artículo 98 del Decreto 2303 de 1989 asignó la función para adelantar el proceso de lanzamiento por ocupación de hecho en predios agrarios a los jueces agrarios, a través de una fórmula que remite al artículo 984 del Código Civil y al artículo 2º de la Ley 4ª de 1973, con lo que el debate sobre el conflicto de competencia subsistía, hasta que se expidió el Decreto 747 de 1992 en el que dicha función fue afirmada en cabeza de las autoridades de policía, de suerte que en la actualidad coexisten de forma armónica sus competencias con las de los jueces agrarios para garantía del ejercicio de los derechos a la propiedad y al debido proceso de las personas desposeídas irregularmente de sus

predios agrarios.

Sobre el particular, esta Corporación sostuvo lo siguiente:

“De lo expuesto se concluye que el Decreto 747 de 1992, consagra una acción de carácter policivo, con medidas provisionales para quien encontrándose explotando económicamente un bien agrario, haya sido privado de su tenencia material, de hecho, sin su consentimiento, y sin causa que lo justifique, preservando la definición permanente de la situación a cargo de la justicia agraria”¹².

En este sentido, la doctrina ha sido uniforme en señalar que actualmente el proceso de lanzamiento por ocupación de hecho puede ser adelantado tanto por los jueces agrarios como por los funcionarios de policía de conformidad con los trámites regulados para tal efecto en el Decreto 2303 de 1989 y en el Decreto 747 de 1992, respectivamente¹³, precisando que la competencia de las autoridades de policía se inscribe dentro de la función administrativa de protección y restablecimiento del orden público en todo el territorio nacional, mediante la adopción de medidas inmediatas para la conservación del statu quo y la restitución de las cosas a su estado inicial, de forma transitoria y provisional, mientras el juez agrario adopta las decisiones judiciales permanentes y definitivas en el marco de un proceso respetuoso de las garantías constitucionales de los interesados.

La coexistencia armónica de la competencia de los jueces agrarios y los funcionarios de policía para adelantar el proceso de lanzamiento por ocupación de hecho en predio agrario, ha sido refrendada por la Corte Constitucional en reciente fallo de tutela en el que se afirmó que “la Alcaldía del Municipio de Orocué, al adelantar el trámite policivo y ordenar el lanzamiento por ocupación de hecho, era competente para hacerlo y además aplicó el procedimiento previsto tanto en el Decreto 747 de 1992, como en el Código de Policía de Casanare, normas que expresamente contemplan el procedimiento a seguir en casos como el que ocupa la atención de esta Sala(...)”¹⁴.

Adicionalmente, en dicha providencia, la Corte señaló que:

“No se está pues, ante un conflicto de competencias o de jurisdicciones, en tanto que el Decreto 2303 de 1989 prevé en forma clara un procedimiento especial de lanzamiento por

ocupación de hecho de competencia exclusiva de la jurisdicción agraria, lo que no excluye la acción de restablecimiento de carácter policivo, provisional y preventivo, consagrado en el Código Nacional de Policía, en el Decreto 747 de 1992 y en las normas del Código de Policía de Casanare, dirigido a restablecer las cosas a su estado inicial de manera transitoria mientras el Juez adopta las medidas que corresponda al caso particular con carácter judicial, permanente y definitivo, sometido desde luego, a las formas propias del procedimiento establecido en las normas que lo rigen”¹⁵.

En este sentido, la Corte concluye que los cargos formulados por la demandante parten del erróneo presupuesto en el sentido de que las autoridades de policía han sido privadas de la competencia para adelantar procesos de lanzamiento por ocupación de hecho en predios agrarios. En efecto, la competencia puramente policiva de conservación del orden público frente a ocupaciones de hecho siempre ha estado radicada en las autoridades de policía, como fue reafirmado en el Decreto 747 de 1992 “Por el cual se dictan medidas policivas con el fin de prevenir las invasiones en predios rurales que estén ocasionando la alteración del orden público interno en algunos departamentos”, en virtud del cual las personas privadas de hecho de la tenencia material de un predio agrario que exploten económicamente, podrán solicitar al alcalde o al funcionario en quien se haya delegado esta función, la protección de su predio, con el objeto de que se restablezca y mantenga la situación que existía antes de la invasión, sin perjuicio de la acción que pueda intentar ante el juez para que adopte las medidas definitivas pertinentes (artículo 1).

4.3. De esta forma, como fue señalado por el Ministerio Público y los intervinientes en este proceso de constitucionalidad, con la expedición del Decreto 747 de 1992, el alcance del Decreto 2303 de 1989 no es otro sino el de ofrecer mayores garantías a la propiedad, la posesión y la mera tenencia de predios agrícolas explotados económicamente, de suerte que no es cierto, como pretende hacer ver la demandante, que esta última norma despoje a las autoridades de policía de una competencia que les es propia.

4.4. Así las cosas, en el entendido que la censura que respalda la solicitud de inconstitucionalidad se basa en una interpretación errada de la norma acusada, debe concluir la Corte que la demanda es sustancialmente inepta. En efecto, según quedó

explicado precedentemente, sólo hay lugar a emitir un pronunciamiento de fondo por parte del órgano de control constitucional, cuando el demandante ha formulado un verdadero cargo de inconstitucionalidad, esto es, cuando el mismo se estructura a partir de razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes, circunstancia que no ocurre en el presente caso, puesto que la demanda no cumple con el presupuesto de certeza, toda vez que la acusación formulada no recae directamente sobre el contenido de la disposición demandada, como lo exige ese presupuesto de procedibilidad, sino sobre una proposición jurídica inferida o deducida por la actora.

Por ello, a pesar de que la presente demanda fue inicialmente admitida por el Magistrado Sustanciador, un análisis detenido de la misma ha llevado a la Corte a concluir que en ella no se estructuró un verdadero cargo de inconstitucionalidad.

Por las razones expuestas, la Corte se inhibirá de emitir pronunciamiento de fondo sobre la demanda formulada contra el artículo 98 del Decreto 2303 de 1989.

5. Ineptitud sustantiva de la demanda formulada contra el Decreto 2303 de 1989 en su integridad

Finalmente, en lo que guarda relación con el cargo formulado por la demandante contra el Decreto 2303 de 1989 en su integridad por contrariar el numeral 10 del artículo 150 constitucional, en relación con la prohibición de que el Congreso confiera facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir códigos, esta Corporación se declarará inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo al advertir que la actora omitió demandar la Ley 30 de 1987 la cual, al revestir al Presidente de las facultades extraordinarias en virtud de las cuales profirió el Decreto censurado, era la norma que eventualmente podría trasgredir el texto constitucional, de manera que se configura una ineptitud sustantiva de la demanda.

No obstante lo anterior, la Corte pone de presente que en reiterada jurisprudencia¹⁶ se ha sostenido que el tránsito constitucional impone la obligación de ejercer el análisis de constitucionalidad relativo al proceso de formación de las normas expedidas bajo la vigencia de la Carta Política de 1886, con fundamento en las reglas y requisitos en ella contenidos. De esta forma, los códigos expedidos antes de la vigencia de la Constitución Política de 1991, dictados por el Presidente de la República en ejercicio

de facultades extraordinarias conferidas por el legislador, no devienen inexecutable por este aspecto, como quiera que para la época en que fueron expedidos, no existía la prohibición que hoy consagra el artículo 150, numeral 10 de la Constitución.

VII. DECISION

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

RESUELVE

Primero. Declararse INHIBIDA para emitir pronunciamiento de fondo respecto de los cargos formulados contra el artículo 98 del Decreto 2303 de 1989, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Segundo. Declararse INHIBIDA para emitir pronunciamiento de fondo en relación con el Decreto 2303 de 1989 “Por el cual se crea y organiza la jurisdicción agraria”, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-980 de 2005, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

2 Corte Constitucional, Sentencia C-1052 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

3 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-402 de 1999, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

4 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-1052 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

5 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-504 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

6 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-568 de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

7 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-447 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

8 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-504 de 1993; M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y Carlos Gaviria Díaz.

9 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-447 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

10 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-980 de 2005, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

11 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-1115 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil

12 Corte Constitucional, Sentencia T-1104 de 2008, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

13 Sobre el particular, ver, entre otros, Código Judicial Agrario, Concordado y Comentado por Gabriel Moncada Quintero, Editorial Leyer; Tratado de Derecho de Policía, Remberto Torres Rico, Ediciones Ciencia y Derecho; y Lecciones de Derecho de Policía, Marina Goenaga, Editorial Temis.

14 Corte Constitucional, Sentencia T-1104 de 2008, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

15 Ibídem.

16 Ver, entre otras, Sentencias C-621 de 1997, M.P. Hernando Herrera Vergara y C-587 de 1997, M.P. Jorge Arango Mejía.