Sentencia C-245-09

Referencia: expediente D-7567

Demandante: Universidad del Cauca.

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 144 y 145 de la Ley 1152 de 2007 "por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones".

Magistrado Ponente:

Dr. JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Bogotá, D.C., primero (1°) de abril de dos mil nueve (2009)

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 2067 de 1991, profiere la presente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES.

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución, la Universidad del Cauca a través de apoderado, instauró demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 144 y 145 de la Ley 1152 de 2007 "por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones."

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

II. NORMAS DEMANDADAS.

El texto de las disposiciones demandadas es el siguiente:

“LEY 1152 DE 2007

(Julio 25)

Diario Oficial No. 46700 de 25 de julio de 2007

“CAPÍTULO III

Procedimiento administrativo de extinción del dominio

ARTÍCULO 144°.- Establézcase en favor de la Nación la extinción del derecho de dominio o propiedad sobre los predios rurales en los cuales se dejare de ejercer posesión en la forma establecida en el artículo 131 de esta Ley durante tres (3) años continuos, salvo fuerza mayor o caso fortuito, o cuando los propietarios violen las disposiciones sobre conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables y las de preservación y restauración del ambiente.

Lo dispuesto en este artículo no se opone a la declaratoria de extinción del dominio cuando, a la fecha en que empiece a regir esta Ley, hubiere transcurrido un lapso de tres (3) años de inexplotación del inmueble, o si dicho término se cumpliere dentro de la vigencia de esta norma.

Cuando la posesión se hubiere ejercido sobre una parte del predio solamente, la extinción del dominio no comprenderá sino las porciones incultas que no se reputen poseídas conforme a lo dispuesto en el artículo 131 de esta Ley.

La Unidad Nacional de Tierras Rurales tendrá a su cargo adelantar las diligencias y

dictar las resoluciones sobre extinción del derecho de dominio privado sobre predios rurales, según lo previsto en la presente Ley.

Parágrafo: La acción de dominio no procederá en los casos de predios de resguardos indígenas, los de propiedad colectiva de comunidades negras y los demás que de acuerdo con la Constitución Nacional ostenten la calidad de imprescriptibles, inalienables e inembargables.

ARTÍCULO 145°.- En el estatuto que regule el procedimiento administrativo de extinción de dominio, además de las disposiciones que se consideren necesarias, se incluirán las siguientes:

1. La resolución que inicie el procedimiento será inscrita en la oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente. Quien adquiera derechos reales a partir de este registro, asumirá desde entonces las diligencias en el estado en que se encuentren.

2. Los términos probatorios no podrán exceder de treinta (30) días, distribuidos como indique el reglamento. La resolución sobre extinción de dominio deberá dictarse dentro de los quince (15) días siguientes al vencimiento del término probatorio.

3. Contra la resolución que declare que sobre un fundo o parte de él se ha extinguido el derecho de dominio privado sólo proceden el recurso de reposición, dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación, y la acción de revisión ante el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, en única instancia, según lo previsto en el numeral 8o. del artículo 128 del Código Contencioso Administrativo. La demanda de

revisión deberá presentarse dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de ejecutoria del acto administrativo correspondiente. Si no se presenta la demanda de revisión en el término indicado, o si aquella fuere rechazada, o la sentencia del Consejo de Estado negare la revisión demandada, la Unidad procederá a remitir a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente copia de la resolución que decretó la extinción del dominio privado, para su inscripción y la consecuente cancelación de los derechos reales constituidos sobre el fundo.

5. En todos los procedimientos administrativos de extinción del derecho de dominio deberá practicarse una inspección ocular al predio intervenido por la Unidad. Cuando se trate de la causal relacionada con el incumplimiento de la función social de la propiedad prevista en la presente Ley, los dictámenes serán rendidos por dos peritos que contrate la Unidad de Tierras con personas naturales o jurídicas legalmente autorizadas para ello, pero la práctica, elaboración y rendición del experticio se someterá a las reglas establecidas en esta Ley y lo que disponga el decreto reglamentario.

Cuando la causa que origine el adelantamiento del proceso administrativo de extinción del dominio esté relacionada con la violación de las disposiciones sobre conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables y las de preservación del ambiente, los experticios se rendirán por dos funcionarios calificados de la Corporación Autónoma Regional con jurisdicción en el municipio de ubicación del inmueble, conforme a ¡as regias y metodología que para tai efecto señale el reglamento.

6. Cuando se trate de probar aprovechamiento de la tierra con ganados, en superficies cubiertas de pastos naturales, será indispensable demostrar de manera suficiente el aprovechamiento económico o la realización de inversiones durante el término fijado para

la extinción del dominio.”

I. LA DEMANDA.

El demandante manifiesta que los artículos 144 y 145 de la Ley 1152 de 2007 vulneran los artículos 34 y 58 de la Constitución.

En los términos de la demanda, los artículos materia de reclamo contemplan la extinción de dominio por vía administrativa, procedimiento que a juicio del actor solo procede por la vía judicial, según lo dispuesto por el artículo 34 de la Constitución Política :

“Artículo 34. ‘(…) No obstante, por sentencia judicial, se declarará extinguido el dominio sobre los bienes adquiridos, mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del tesoro público o con grave deterioro de la moral social.”

Así mismo invocó el demandante el artículo 58 constitucional por el cual se señaló que el procedimiento que puede adelantar el Estado, para obtener el dominio de bienes lícitos de una persona natural o jurídica por motivos de utilidad pública o interés social, es el proceso de expropiación mediante indemnización previa, alcance que es totalmente contrario a lo previsto en los artículos 144 y 145 de la Ley 1152 de 2007, en virtud de los cuales la extinción se aplica para todos los bienes indistintamente del origen de su dominio.

El actor apoya su argumento en la sentencia C-740 de 2003, en la cual se sostiene que se puede adelantar proceso de extinción de dominio por incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad pero no por ello se “autoriza, ni expresa ni tácitamente, la realización de un proceso administrativo para tal fin, como si lo hace expresamente en el caso de la expropiación”, de manera que la acción de extinción del derecho de dominio tiene que ser declarada en sede judicial, no administrativa.

Así, el precedente consagrado en dicha providencia fue reiterado por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-1118 de 2004, cuando al referirse a la acción de extinción de dominio expresó que “[…] la propiedad que garantiza el artículo

58 constitucional es aquella adquirida de conformidad con las leyes civiles; a su vez el artículo 34 superior permite la declaración de la extinción del derecho de dominio sobre bienes adquiridos a través de enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro Público o con grave deterioro de la moral social, normas cuya interpretación ya fue desarrollada por la Corte Constitucional en la sentencia C-740 de 2003".

Manifiesta la demandante que si bien al legislador le asiste la facultad para desarrollar legalmente la Constitución, éste debe hacerlo sobre los mismos preceptos constitucionales sin pretender superarlos, de manera que el "[…] artículo 34 de la Constitución Política de 1991 debe prevalecer por encima de los desarrollos legales del mismo, y que las competencias del legislador no pueden ir más allá de lo que el constituyente primario ya ha elevado a norma constitucional. No compete reglar al Congreso de la República algo distinto a lo que claramente se ha definido en el contenido del derecho constitucional, para nuestro caso en particular definir un proceso administrativo para la extinción del derecho de dominio, cuando ya la Carta Política ha definido en concreto que debe hacerse a través de un trámite jurisdiccional.".

Por lo expuesto, la Universidad del Cauca solicita se declare la inconstitucionalidad de los artículos 144 y 145 de la Ley 1152 de 2007.

IV. INTERVENCIONES.

4.1 Ministerio de Agricultura.

Señaló el apoderado del Ministerio de Agricultura que la Corte se ha pronunciado en múltiples oportunidades sobre el derecho de propiedad a propósito de la figura de extinción del dominio prevista en el artículo 34 de la Constitución Política. Es así como desde la Constitución de 1886 se ha venido limitando progresivamente el régimen constitucional de la propiedad, que ha incluido entre otros, la acción de extinción del dominio respecto de bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del Tesoro Público o con grave deterioro de la moral social.

Esta evolución progresiva del derecho a la propiedad ha delineado tres aspectos fundamentales que son: "(i) la exigencia de licitud del título que origina el derecho de propiedad; (ii) la atribución de una función social y ecológica de este derecho; y (iii) la

subordinación o sujeción de su ejercicio a razones de utilidad pública o interés social" en esa vía se tiene que la extinción de dominio prevista en el artículo 34 de la Constitución opera cuando la propiedad adolece del primero de los aspectos citados, es decir la ilicitud del título."

En ese orden, consideró el representante del Ministerio de Agricultura, que la reserva judicial que demanda el artículo 34 superior "[…] no aplica para toda clase de acción o procedimiento de extinción del dominio, sino para aquella que única y exclusivamente tiene como causa el enriquecimiento ilícito […]", de forma que mal podría exigirse al legislador que configure dicho procedimiento con los postulados de esa disposición constitucional.

De otra parte, el Ministerio estima que el procedimiento administrativo de extinción del dominio tampoco es contrario al artículo 58 constitucional, ya que éste no se equipara al procedimiento de expropiación previsto en la norma respecto de bienes adquiridos en forma lícita, para los cuales el precepto exige que medien motivos de utilidad pública e interés social e indemnización previa. En este caso, se trata de una figura que se remonta más allá de la ley 135 de 1965, por la cual se sanciona la omisión de darle a la propiedad una función social y, hoy día, una función ecológica; mientras que la expropiación opera de manera independiente a que se satisfagan exigencias relacionadas con tales funciones o con la licitud del título. Distinción que se hace de manera explicita y detallada en la sentencia C-740 de 2003.

En ese orden, son los artículo 64, 65 y 66 de la Constitución Política, los que sirven de fundamento para que el Estado cree condiciones necesarias para garantizar el acceso progresivo de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra, de manera que a través de mecanismos administrativos como el de la extinción del dominio, ingresan al patrimonio de la Nación, en calidad de baldíos, aquellos predios rurales en los cuales ha dejado de ejercerse la posesión agraria por un término de tres (3) años ó cuando sus propietarios violen las disposiciones sobre conservación, mejoramiento, y utilización de los recursos naturales renovables y la preservación y restauración del ambiente.

Adicionalmente, frente a la medida administrativa y, como garantía la misma, la Ley

1152 prevé la acción de revisión de grado jurisdiccional, a que sean los jueces, en últimas, quienes decidan sobre la juridicidad de la actuación.

4.2 Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, señaló que el recurrente confundió la acción penal de extinción del dominio que procede frente a bienes que provienen de una actividad ilícita con el proceso de extinción administrativa que opera sobre bienes ociosos e incultos, cuya inexplotación contraría los principios que soportan la función social de la propiedad.

Precisó además, que la noción de propiedad dejó ser absoluta a partir de la reforma constitucional de 1936, en tanto se introdujo respecto de ella una función social que fue reiterada y acentuada en la constitución de 1991, además de incorporar una función ecológica, todo ello dentro del contexto de un estado social de derecho.

Así, la extinción de dominio administrativa opera cuando el propietario ha dejado de ejercer posesión agraria sobre un inmueble, evento en el cual el fundamento constitucional de la medida no deviene del artículo 34 superior sino, precisamente, de la función social de la propiedad que impone obligaciones y supone limitaciones en los términos previstos en el artículo 58 de la Carta.

Precisa entonces la apoderada del Ministerio, que una cosa es el proceso de extinción del dominio y, otra muy distinta, que el Estado dentro de la facultad de intervención en la economía y por razones de utilidad pública e interés social, requiera del uso de un predio específico, caso en el cual, la expropiación no procede como sanción y supone una indemnización previa.

En consecuencia, nada impide que en desarrollo del artículo 58 constitucional se desarrolle la figura de extinción administrativa del dominio, sin perjuicio del control jurisdiccional posterior, una vez se agote la vía gubernativa. Por lo cual solicita se declaren exequibles los artículos demandados.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

En su concepto del 25 de febrero de 2009, el Procurador General de la Nación, Alejandro

Ordóñez Maldonado, solicitó a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad de los artículos 144 y 145 de la Ley 1052 de 2007.

En concepto de la Vista Fiscal el artículo 58 de la Carta Política consagró que " […] la propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica […]". Así, "La función social de la propiedad, que existe en nuestro país desde la reforma constitucional de 1936, implica que, en aras del interés general (artículo 1º superior) los bienes deben ser útiles o provechosos tanto para su dueño o poseedor como para la comunidad en general. (…)'.

'(…) 4.2. Cuando el propietario de un predio desconoce la función social o ecológica de la propiedad está incumpliendo una obligación constitucional, lo cual comporta, entre otras sanciones, la extinción de la propiedad del bien, la cual en relación con los predios rurales está regulada por las disposiciones acusadas.

4.3. El artículo 144 de la ley 1152 de 2007, demandado, consagra a favor de la Nación la extinción del derecho de dominio o propiedad sobre predios rurales en los cuales se dejare de ejercer posesión en la forma establecida en el artículo 131 de esa ley, durante tres (3) años continuos, salvo fuerza mayor o caso fortuito, cuando los propietarios violen las disposiciones sobre conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables y las de preservación y restauración del ambiente.

El legislador, en ejercicio de su libertad de configuración, a través de la misma disposición le otorgó a la Unidad Nacional de Tierras Rurales la competencia para adelantar las diligencias y dictar las resoluciones sobre extinción del derecho de dominio privado sobre tales predios.

Por su parte, el artículo 145 ibídem consagra algunas disposiciones que deben ser observadas en el procedimiento administrativo de extinción de dominio de predios rurales. (…)'

'(…) hay que decir que el actor interpreta de manera errada la disposición constitucional invocada como vulnerada, si se tiene en cuenta que la extinción del derecho de dominio contemplada en el artículo 34 de la Carta Política es una consecuencia de la adquisición de bienes de manera ilegítima, esto es, obtenidos a través de una

actividad ilícita, mientras que la extinción del dominio prevista en el Estatuto de Desarrollo Rural es el resultado del incumplimiento de la función social o ecológica de la propiedad, para lo cual la Constitución no exige sentencia judicial.(…)'

'(…) 4.5. Así mismo, el demandante confunde la extinción del derecho de dominio por incumplimiento de la función social o ecológica de los predios respectivos con la expropiación consagrada en el artículo 58 de la Carta Política, institución que si bien, a diferencia de la extinción del dominio no constituye una sanción para el propietario, pues su fin es la satisfacción de necesidades de utilidad pública o interés social.

Es del caso señalar que el artículo 58 superior consagra la expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa, pero también prevé que en los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa administrativa, incluso respecto del precio."

En consecuencia, sostiene la Vista Fiscal que las normas acusadas no vulneran los artículos 34 y 58 de la Carta Política, razón por la cual debe declararse su constitucionalidad.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE.

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda, en los términos previstos por el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política, al dirigirse contra disposiciones que integran una ley de la república.

2. Cosa Juzgada Constitucional. Reiteración de jurisprudencia.

El artículo 241 de la Constitución Política, confía a la Corte Constitucional la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los términos de este mismo precepto superior. Por consiguiente y en armonía con lo establecido en el artículo 243 Superior, de conformidad con el cual "[L]os fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional", las decisiones que en ejercicio de dicha función constitucional adopta el Tribunal Constitucional tienen

carácter definitivo e inmutable, lo cual corresponde a la institución de la Cosa Juzgada Constitucional y desarrolla el principio de seguridad jurídica.

Por tanto, es claro para la Sala, y así lo ha establecido la jurisprudencia de esta Corte, que en relación con las sentencias de constitucionalidad el principio general es la cosa juzgada constitucional absoluta, el cual impide que el juez se pronuncie de nuevo sobre lo que ya ha sido juzgado por esta Corporación en providencias constitucionales anteriores, o inicie un nuevo debate constitucional respecto de normas sometidas a decisiones constitucionales definitivas, dado el carácter incontrovertible2 de tales providencia judiciales. En este sentido, la institución jurídica de la cosa juzgada constitucional, promueve la estabilidad de las sentencias judiciales, la certeza3 respecto de sus efectos, y la seguridad jurídica. 4

A este respecto, debe la Sala resaltar que el principio de cosa juzgada constitucional absoluta cobra mayor relevancia cuando se trata de decisiones de inexequibilidad, por cuanto en estos casos las normas analizadas y encontradas contrarias a la Carta Política son expulsadas del ordenamiento jurídico, no pudiendo sobre ellas volver a presentarse demanda de inconstitucionalidad o ser objeto de nueva discusión o debate. Lo anterior, máxime si se trata de una declaración de inexequibilidad de la totalidad del precepto demandado o de la totalidad de los preceptos contenidos en una ley. En tales casos, independientemente de los cargos, razones y motivos que hayan llevado a su declaración de inconstitucionalidad, no es posible emprender un nuevo análisis por cuanto tales normas han dejado de existir en el mundo jurídico.

Ahora bien, en el caso de las declaraciones de inexequibilidad parcial o declaratorias de exequibilidad, observa la Sala que prima facie existe cosa juzgada constitucional absoluta, y que la excepción, que como tal debe ser expresamente señalada en la Sentencia, bien sea en su parte resolutiva o bien sea en su parte motiva, es la cosa juzgada relativa, que se refiere únicamente a uno o más motivos determinados de inconstitucionalidad y, por consiguiente, deja abierta la posibilidad de nuevas demandas contra la misma disposición, por otros motivos o razones.

Para el análisis del presente caso, es importante para la Sala resaltar (i) en primer lugar, que el principio general es que las sentencias de la Corte hacen tránsito a cosa juzgada

constitucional absoluta; (ii) en segundo lugar, que las declaraciones de INEXEQUIBILIDAD que hace la Corte, siempre hacen tránsito a cosa juzgada constitucional absoluta, por cuanto en estos casos las normas acusadas, analizadas y encontradas inconstitucionales por esta Corporación son expulsadas del ordenamiento jurídico, y por tanto, respecto de ellas no puede volver a entablarse ningún tipo de discusión o debate sobre su constitucionalidad; y (iii) en tercer lugar, que la anterior regla cobra mayor relevancia cuando la declaratoria de inexequibilidad se refiere a la totalidad de los enunciados normativos demandados o de los enunciados normativos contenidos en una ley, caso en el cual las normas acusadas, al ser declaradas inexequibles y salir con ello del ordenamiento jurídico, no pueden ni seguir produciendo efectos jurídicos ni volver a ser demandadas, y ello aún cuando se trate de cargos diferentes, por cuanto desde un punto de vista lógico-jurídico las normas en cuestión han dejado de existir en el mundo del derecho.

Al entrar al análisis de fondo respecto de las disposiciones acusadas se encuentra que la Sala Plena de la Corte Constitucional se pronunció respecto de la constitucionalidad del texto completo de la Ley 1152 de 2007, la cual fue demandada por omisión de consulta previa a las comunidades indígenas y afrodescendientes del país en los términos del Convenio 169 de la OIT, declarando inexequible el texto de la ley.

En efecto, mediante sentencia C- 175 de 2009, la Corte estudió y resolvió lo siguiente:

“Declarar INEXEQUIBLE la Ley 1152 de 2007 “Por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, INCODER, y se dictan otras disposiciones”.

Por lo expuesto, la Corte habrá de estarse a lo resuelto en la sentencia C- 175 de 2009.

VII. DECISIÓN.

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

RESUELVE

ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C- 175 de 2009, mediante la cual se declaró inexequible la Ley 1152 de 2007.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

NILSON PINILLA PINILLA

Presidente

Magistrado

CLARA ELENA REALES GUTIÉRREZ

Magistrada (E)

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

Magistrado

Ausente con Excusa

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada (E)

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencia C- 037 de 1996.

2 Sentencia C-397 de 1995. En el mismo sentido, en la sentencia C-489 de 2000, se dijo que "el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, tal como lo ha reiterado la Corte, no sólo se presenta cuando existe una decisión anterior del juez constitucional en relación con la misma norma que nuevamente es objeto de demanda, sino también cuando dicha decisión recae sobre una disposición distinta pero que es literalmente igual o cuyo contenido normativo es idéntico".

3 Sentencia C-153 de 2002.

4 Ver Sentencia C-337-07 .