C-666-14

Sentencia C-666/14

(Bogotá D.C., 10 de septiembre de 2014)

DECLARACION DE POSESION REGULAR-Inhibición para pronunciarse de fondo respecto de la expresión “urbanos” contenida en la norma demandada

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ineptitud sustantiva de la demanda

Referencia: Expediente D-10123.

Demanda de inconstitucionalidad contra la expresión: “urbanos”, contenida en el artículo 1 de la Ley 1183 de 2008.

Actor: Nahum Alberto Jaramillo Gómez.

Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.

I. ANTECEDENTES.

1. Texto normativo demandado.

El ciudadano Nahum Alberto Jaramillo Gómez, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en los artículos 40.6, 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la declaratoria de inconstitucionalidad de la expresión: “urbanos”, contenida en el artículo 1 de la Ley 1183 de 2008, cuyo texto –con lo demandado en subrayas- es el siguiente:

LEY 1183 DE 2008

(enero 14)

Por medio de la cual se asignan unas funciones a los Notarios.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPITULO I

De la posesión inscrita

Artículo 1°. Declaración de la posesión regular. Los poseedores materiales de inmuebles urbanos de estratos uno y dos que carezcan de título inscrito, podrán solicitar ante notario del círculo donde esté ubicado el inmueble, la inscripción de la declaración de la calidad de poseedores regulares de dichos bienes, a fin de quedar habilitados para adquirir su dominio por prescripción ordinaria, de acuerdo con la ley y en los términos y plazos señalados por la Ley 791 de 2002 y las leyes especiales que reglamentan el dominio de los bienes considerados Vivienda de Interés Social, VIS.

En caso de presentarse oposición durante cualquier etapa de la actuación ante el notario, se ordenará el archivo de las diligencias.

2. Pretensión y cargo.

2.1. Pretensión.

El demandante solicita se declare la inexequibilidad de la expresión: “urbanos”, contenida en el primer inciso del artículo 1 de la Ley 1183 de 2008, por considerar que vulnera el preámbulo y el artículo 13 de la Constitución.

2.2. Cargo.

La expresión demandada, “que sólo favorece a los poseedores materiales de inmuebles urbanos y no a los poseedores materiales de inmuebles rurales”, da un trato desigual y más desventajoso a los poseedores de inmuebles rurales, sin que haya una justificación para ello. Agrega que, si bien la Ley 1561 de 2012 promueve el acceso a la propiedad de los poseedores materiales de inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, el trámite allí previsto es “altamente engorroso”, de tal suerte que resulta “muy cotoso a un

campesino poseedor de un pequeño predio rural destinado a la vivienda del mismo y de su familia, al punto de hacer casi irrealizable, en forma práctica la posibilidad de acceder al saneamiento de la posesión".

3. Intervenciones.

3.1. Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho: inhibición.

Al repasar los antecedentes de la ley, destaca que en el texto inicial del Proyecto de ley 68 de 2006 Senado, visible en la Gaceta del Congreso 282 de 2006, se incluía a los inmuebles rurales dentro del supuesto de hecho del artículo primero. No obstante, en el primer debate del proyecto, conforme aparece en la Gaceta del Congreso 355 de 2006, se propuso no incluir dichos inmuebles, por considerar que "la titulación de inmuebles rurales, tema directamente relacionado con el de la reforma agraria, debe ser objeto de una ley especial". Sobre esta base, a partir de los parámetros fijados en la Sentencia C-351 de 2013, señala que "el actor no expone razones suficientes para sustentar la supuesta omisión legislativa" y, en especial, no expone "razón alguna respecto del carácter asimilable entre los poseedores urbanos y los poseedores rurales frente a la posibilidad de inscribir la declaración de posesión del inmueble ante notario", ni presenta alguna razón que permita desvirtuar la consideración antedicha.

3.2. Intervención del ciudadano Javier Mauricio Rodríguez Olmos: inexequible.

Coadyuva la demanda, porque si bien hay falta de claridad en el cargo, no hay una justificación sustancial para dar un diferente trato a los inmuebles urbanos y rurales. Recuerda que la norma demandada "fue concebida para implementar un mecanismo que facilita la función de la prescripción adquisitiva a favor de personas de bajos recursos que están en posesión de bienes inmuebles", para lo cual modifica los requisitos previstos en el régimen común para que un poseedor pueda considerarse regular.

Al revisar los antecedentes de esta ley, advierte que la razón para excluir a los inmuebles rurales no fue sustancial, sino de mera conveniencia, al punto de que no resiste un test de proporcionalidad. En efecto, la exclusión de los inmuebles rurales no es un medio idóneo para alcanzar un fin constitucionalmente válido, sino que es lo contrario; tampoco resulta necesaria esta exclusión para facilitar la función de la prescripción adquisitiva de inmuebles

urbanos. Por último, destaca que el artículo 1 de la Ley 1183 de 2008 "tiene una finalidad específica y que no se confunde con otras medidas especiales adoptadas también para favorecer la situación de los poseedores materiales", como ocurre con la Ley 1561 de 2012.

3.3. Intervención del Ministerio de Vivienda, ciudad y territorio: inhibición.

Indica que el cargo de la demanda "no deja de ser más que una apreciación subjetiva". Para regular el derecho de propiedad, conforme al artículo 58 de la Constitución, existe un amplio margen de configuración para el legislador. En este contexto, precisa que las razones dadas por la demanda no son pertinentes. Por lo tanto, dada la ineptitud sustancial de la demanda, no es posible que este tribunal se pronuncie de fondo sobre la constitucionalidad de la expresión demandada.

3.4. Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Procesal: inhibición.

Señala que la Ley 1183 de 2008 está derogada, pues el procedimiento notarial en ella previsto "fue concebido en función de lo que manda el artículo 8º", relativo a la inscripción en el folio de matrícula del inmueble y acontece que la Ley 1579 de 2012, que es una norma posterior, "reguló íntegramente la materia registral, minuciosamente todos y cada uno de los actos sometidos a registro y no reprodujo el concepto de 'Inscripción de Declaración de Posesión Regular'", previsto en la antedicha ley, "con lo cual esta quedó derogada tácitamente en esta parte por el fenómeno de la derogatoria orgánica". La derogatoria del artículo 8 de la Ley 1183 de 2008 "tiene incidencia determinante en todo el sistema concebido en dicho corpus normativo", de manera tal que, en cuanto atañe a la expresión demandada, "el asunto es de mayor entidad, pues hay una construcción dogmática anclada en la jurisprudencia colombiana, que rechaza la inscripción de la posesión". Por lo tanto, concluye que "los poseedores pueden, sin acudir a la Ley 1183 de 2008, usar el servicio notarial para hacer la declaración de posesión, lo que permite conservar la prueba de los actos de posesión. Nada de esto excluye la aplicación del principio de libertad probatoria en el juicio de pertenencia que será menester".

3.5. Intervención del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible: inhibición.

Afirma que la demanda carece de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia.

Luego de traer a cuento las Sentencias C-1192 de 2005 y C-190 de 2008 para ilustrar su dicho, sostiene que, además de confundir en la demanda el artículo 13 con el artículo 53 de la Constitución, el actor "no explica ni demuestra las razones esgrimidas, como argumento puro y simple de sus afirmaciones, pero sin el sustento lógico y jurídico correspondiente, más aún, cuando es necesario, además, explicar por qué razón existe una oposición o tensión objetiva entre la norma demandada y la Constitución, y no entre una práctica observada por el demandante y un mandato constitucional, lo que en efecto no se hizo".

3.6. Intervención de la Superintendencia de Notariado y Registro: exequible.

Advierte que para analizar este asunto, es necesario tener en cuenta "que los inmuebles rurales no se encuentran estratificados razón por la cual el mencionado artículo primero de la Ley 1183 de 2008 no hace referencia a ello", y que, para sanear los títulos que conlleven la llamada falsa tradición y prevenir el despojo o abandono forzado de los inmuebles, existe el proceso especial previsto en la Ley 1561 de 2012 y en su momento existió el proceso especial de la Ley 1182 de 2008. Además, se debe notar que los inmuebles urbanos guardan relación con el derecho a una vivienda digna, lo cual no corresponde de manera precisa a los inmuebles rurales, por tanto, no se trata de supuestos equiparables.

3.7. Intervención de la Unión Colegiada del Notariado Colombiano: exequible.

Afirma que no es posible equiparar a los poseedores de los inmuebles urbanos con los poseedores de los inmuebles rurales, ya que se trata de supuestos diferentes que ameritan una regulación propia, específica y especial. Para ilustrar la diferencia señala que los inmuebles urbanos están sometidos a reglas propias, como las del plan de ordenamiento territorial, las urbanísticas, las de clasificación de estratos, las de vivienda de interés social y de interés prioritario, que no son aplicables a los inmuebles rurales. A estos últimos se aplican otras normas, como por ejemplo las relativas a las unidades agrícolas familiares.

Destaca que en la Sentencia C-223 de 1994 este tribunal pone de presente que no se puede equiparar a la propiedad rural con la urbana, de tal suerte que el trato debe ser disímil. Agrega que la situación de conflicto, que tiene importantes efectos respecto de los inmuebles rurales, también debe considerarse en este caso, pues a partir de ella se ha dictado la Ley 1448 de 2011 y varias normas complementarias.

3.8. Intervención de la Universidad Libre: inhibición y, en subsidio, inexequible.

Sostiene que la demanda no presenta una "verdadera argumentación jurídica de los cargos", pues sus razones son vacilantes y breves, al punto de no ser claras, específicas y suficientes. De manera subsidiaria, si se decidiere estudiar la constitucionalidad de la expresión demandada, luego de precisar los mecanismos previstos en la ley para la protección del poseedor, señala que la Ley 1183 de 2008 "no ha sido objeto de modificación alguna" y que, en vista de la circunstancia de que estos mecanismos están previstos de manera genérica para todo tipo de bien, no hay razón alguna que justifique excluir a los inmuebles rurales. Esto debe entenderse, concluye, de manera armónica con la Ley 1561 de 2012, para concluir que:

En últimas podría sostenerse que sin explicación alguna se previó un mecanismo de defensa solo para bienes urbanos en los cuales es prácticamente innecesario y en donde se requiere de manera más práctica y donde se busca dar tratamiento especial a los poseedores que sí explotan económicamente bienes urbanos [sic.], paradójicamente no cuenta con él, así las cosas y al no ser lógico, racional ni proporcional por lo aquí expuesto la diferencia de trato, es innegable lo inconstitucional de la norma y debe ser retirada del ordenamiento legal.

3.9. Intervención de la Universidad Católica de Colombia: inexequible.

Manifiesta que es evidente la vulneración del artículo 13 de la Constitución, en tanto prevé un trato diferente, sin que haya justificación para ello, a los inmuebles rurales, que también pueden ser objeto de posesión. A partir de considerar que las Leyes 1183 de 2008 y 1561 de 2012 "regulan la misma materia", sostiene que al incluir la segunda en su supuesto de hecho a los inmuebles rurales, también debería hacerlo la primera. Agrega que esta diferencia de trato injustificada puede dejar en un "limbo jurídico a las áreas suburbanas", que surgen en zonas periféricas rurales, como resultado de la expansión de las ciudades.

3.10. Intervención de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas: no se pronuncia sobre si la expresión demandada es exequible o inexequible.

Estima que no es indispensable pronunciarse sobre la exequibilidad o inexequibilidad de la

expresión demandada, en la medida en que su contenido "no afecta de manera directa o indirecta el proceso de restitución de tierras previsto en la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios".

3.11. Intervención de la Universidad de Caldas: inhibición y, en subsidio, exequible.

Destaca que la demanda no satisface el mínimo argumentativo de certeza, por cuanto la falencia que se atribuye a la expresión demandada se basa en "hipótesis y supuestos fácticos que carecen de sustento jurídico". De manera subsidiaria, si se hace un pronunciamiento de fondo, considera que la norma es exequible pues del mero hecho de que el procedimiento de la Ley 1183 de 2008 no se aplique a predios rurales, a los que se aplica el procedimiento previsto en la Ley 1561 de 2012, no se sigue la vulneración del principio de igualdad, pues no es posible asumir que la segunda norma es en sí misma peor que la primera.

De la hipotética complejidad y costo del trámite previsto en la Ley 1561 de 2012 no se sigue que haya un peor trato para los poseedores de predios rurales, pues de no tener los recursos necesarios para sufragar dicho costo, estas personas pueden acudir a un amparo de pobreza. Además, el proceso de la Ley 1561 de 2012 es más pronto y expedito, en la medida en que "debería ventilarse o tramitarse en seis meses", lo que desvirtúa la afirmación de que es engorroso.

4. Concepto del Procurador General de la Nación: exequibilidad condicionada.

4.1. El Ministerio Público, por medio del Concepto 5769, solicita a este tribunal que declare exequible la expresión demandada, contenida en el artículo 1 de la Ley 1183 de 2008, "en el entendido de que las medidas en él consagradas se aplican también a los predios rurales".

4.2. Precisa que la norma demandada "pretende proteger a los estratos más pobres del área urbana, haciéndoles más fácil el acceso a la propiedad de los inmuebles que vienen poseyendo materialmente". En vista de esta finalidad, y dado que "las condiciones fácticas y jurídicas de los poseedores de predios rurales y urbanos de escasos recursos es la misma y, en consecuencia, unos y otros deben tener las mismas posibilidades de remover de manera fácil los obstáculos para adquirir el dominio por prescripción ordinaria", carece de

justificación darles un trato diferente. Agrega que la obligación de dar un mismo trato a ambos supuestos, además de en el artículo 13 de la Constitución, se funda en el mandato del artículo 51, relativo al derecho a una vivienda digna y al acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios.

4.3. Da cuenta de los antecedentes de la ley y, en especial, del informe de ponencia para primer debate, para destacar que la propuesta de modificar el proyecto original, para excluir los inmuebles rurales, se basó en la consideración de que este tema debía ser objeto de una ley especial, al estar relacionado con la reforma agraria. En vista de esta circunstancia, afirma que "no existen razones objetivas suficientes y claras que justifiquen un tratamiento desigual, pues no es cierto que la titulación de inmuebles rurales destinados a la vivienda deba regularse únicamente a través de las leyes de reforma agraria, puesto que este último tema, más que a la vivienda, se refiere a la explotación económica de la tierra por los trabajadores agrarios".

II. CONSIDERACIONES.

1. Competencia.

Este tribunal es competente para conocer de la demanda en los términos del artículo 241.4 de la Constitución.

2. Cuestión preliminar: aptitud de la demanda.

2.1. La Ley 1183 de 2008, "por medio de la cual se asignan unas funciones a los Notarios", preveía dos funciones: (i) la de declarar la posesión regular para su inscripción en la matrícula inmobiliaria[1] y (ii) la de declarar la prescripción adquisitiva de dominio[2]. Las normas que prevén y regulan el ejercicio de la segunda función fueron declaradas inexequibles por este tribunal en la Sentencia C-1159 de 2008[3]. Bajo la premisa de que la "función de declarar la prescripción adquisitiva del dominio que atribuyen las normas demandadas a los notarios es una función jurisdiccional", la ratio decidendi de la sentencia es la de que "los notarios, por no ser autoridades administrativas, no pueden ser titulares de la función jurisdiccional de declarar la prescripción adquisitiva de dominio de que tratan las normas demandadas".

2.3. La anterior circunstancia relevante no es siquiera considerada por la demanda, al extremo de asumir en su concepto de la violación que al aplicar la Ley 1183 de 2008 se puede dejar de aplicar el procedimiento previsto en la Ley 1561 de 2012, al que se califica de “altamente engorroso”, al punto de que resulta “muy cotoso a un campesino poseedor de un pequeño predio rural destinado a la vivienda del mismo y de su familia, al punto de hacer casi irrealizable, en forma práctica la posibilidad de acceder al saneamiento de la posesión”. Lo cierto es que, si se trata de declarar la prescripción adquisitiva de dominio, la Ley 1183 de 2008 no es la norma aplicable para este propósito, en razón de la Sentencia C-1159 de 2008, que declaró la inexequibilidad de sus artículos 10, 11, 12, 13 y 14. Por lo tanto, el concepto de la violación de la demanda tiene un punto de partida erróneo, ya que parece asumir como un hecho cierto que todo el contenido de la Ley 1183 de 2008 está vigente.

2.4. El considerar, de manera errónea, que el procedimiento previsto en la Ley 1561 de 2012, es alternativo al previsto en la Ley 1183 de 2012, para declarar la prescripción adquisitiva de dominio, o el descalificar dicho procedimiento por razones de su dificultad o costo, como se hace en la demanda, da cuenta de la falta de rigor del concepto de la violación, que se plantea sobre un fundamento inadecuado y que presenta argumentos impertinentes.

2.5. Para plantear un cargo de vulneración del principio de igualdad, como se hace en este caso, no es suficiente afirmar que la norma demandada sólo se aplica a unas personas (los poseedores de bienes inmuebles urbanos), mientras que da un tratamiento diferente a otras (los poseedores de bienes inmuebles rurales). Incluso en el evento de que se declarase inexequible la expresión demandada, quedarían en el texto del artículo 1 de la Ley 1183 de 2008 otras expresiones que impedirían aplicar la norma a los poseedores rurales, lo que conduciría a un fallo inocuo[10]. En efecto, dado que los predios rurales no suelen estar estratificados, no habría manera de cumplir con el requisito de que los inmuebles sean de estrato uno y dos, y al no ser predios urbanizables, no se podría cumplir con el requisito de que a ellos se apliquen las leyes especiales que reglamentan el dominio de los bienes considerados Vivienda de Interés Social, VIS.

2.6. Además, como ya lo había advertido este tribunal al inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad de la expresión: “de estratos uno y

dos”, contenida en el artículo 1 de la Ley 1183 de 2008, si bien la argumentación de la demanda no debe ser exhaustiva, cuando se presenta un cargo de igualdad se debe tener un mayor grado de precisión argumentativa, al punto de llegar “a demostrar cómo, en un caso específico, una regulación diversa constituye realmente una transgresión de principios constitucionales como la igualdad, la proporcionalidad, la razonabilidad y la proscripción de la arbitrariedad”. No basta con afirmarlo, como se hace en este caso, para pasar enseguida a la conclusión, sino que hay necesidad de satisfacer este presupuesto argumentativo. Para constatar la nula demostración que hace el actor, es suficiente transcribir el segundo de los tres párrafos que conforman el concepto de la violación, que es el único en el que se alude a la vulneración del principio de igualdad, así:

En ese orden de ideas la expresión “urbanos” contemplada en el artículo 1 de la ley 1183 de 2008 vulneró el mandato constitucional transcrito, así como el preámbulo mismo en el sentido que solo favorece a los poseedores materiales de inmuebles urbanos y no a los poseedores de materiales de inmuebles rurales, por lo tanto el aparte acusado deberá ser declarado inexequible en el entendido que la norma debe favorecer sin distingo de si son urbanos o rurales a los poseedores materiales de inmuebles de estratos uno y dos que carezcan de título respectivo.

2.7. Como acaba de ver, el actor se limita a afirmar que hay un trato diferente e injustificado, pero no brinda ninguna explicación al respecto. Si bien parece ser evidente la diferencia del trato, no ocurre lo mismo con su justificación o falta de justificación. A partir de esta omisión de la demanda, algunos intervinientes señalan que ésta carece de aptitud sustancial, pues se basa en una mera apreciación subjetiva del actor, que se limita a afirmar algo, pero que no hace ningún esfuerzo por demostrar de qué manera se vulnera la Constitución, por lo que el concepto de la violación no cumpliría con los mínimos argumentativos de especificidad y suficiencia. Este tribunal comparte tal apreciación, pues en realidad el actor se limita a afirmar que existe una diferencia de trato injustificada, pero no muestra siquiera por qué los poseedores de predios urbanos serían equiparables a los poseedores de predios rurales, para poder afirmar que son iguales que reciben un trato desigual, ni presenta al menos un argumento que demuestre por qué dicha diferencia de trato sería injustificada a la luz de la Constitución.

2.8. En vista de las anteriores circunstancias, que revelan la ineptitud sustancial de la

demanda, este tribunal debe inhibirse de pronunciarse de fondo sobre la exequibilidad de la expresión: “urbanos”, contenida en el primer inciso del artículo 1 de la Ley 1183 de 2008.

III. DECISIÓN.

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:

Declararse INHIBIDA para pronunciarse de fondo respecto de la expresión: “urbanos”, contenida en el primer inciso del artículo 1 de la Ley 1183 de 2008, por ineptitud sustancial de la demanda.

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

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA M.

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Magistrada (E)

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

ANDRÉS MUTIS VANEGAS

Secretario General (E)

[1] Artículos 1 a 9 de la ley.

[2] Artículos 10 a 14 de la ley.

[3] La parte resolutiva de esta providencia es: “DECLARAR INEXEQUIBLES los Arts. 10, 11, 12, 13 y 14 de la Ley 1183 de 2008”.

[4] El artículo 3 de la Ley 1561 de 2012 precisa que los bienes inmuebles rurales de pequeña entidad económica son predios “de propiedad privada cuya extensión no exceda la de una (1) Unidad Agrícola Familiar (UAF), establecida por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) o por quien cumpla las respectivas funciones. Y el artículo 4 de la misma ley señala que los bienes inmuebles urbanos de pequeña entidad económica son los “bienes inmuebles urbanos cuyo avalúo catastral no supere los doscientos cincuenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (250 smlmv)”.

[5] Según lo dispuesto en los artículos 3 y 4 de la Ley 1561 de 2012, se puede tramitar por este proceso verbal especial tanto las demandas de los poseedores regulares como las de los irregulares.

[7] Artículos 16.5, 23.10, 407, 408.8 y 692 del Código de Procedimiento Civil.

[8] Cfr. Acuerdos PSAA-1310073 de 2013 y PSAA14-10155 de 2014 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y Auto de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado del 25 de junio de 2014, en el Expediente 25000-23-36-000-2012-00395-01(49299).

[9] Artículos 26.3, 28.7, 375 y 592 del Código General del Proceso.

[10] Ver el artículo 6 del Decreto 2067 de 1991 y el artículo 2 ibídem.