



LA CORTE DECLARÓ LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA SUSPENSIÓN AUTOMÁTICA DE LOS EFECTOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE CULMINAN LOS PROCESOS DE CLARIFICACIÓN DE LA PROPIEDAD, DESLINDE, RECUPERACIÓN DE BALDÍOS Y EXTINCIÓN DEL DOMINIO, CUANDO CONTRA ÉSTOS SE PRESENTA LA ACCIÓN DE REVISIÓN ANTE EL CONSEJO DE ESTADO

I. EXPEDIENTE D-9344 - SENTENCIA C-623/15 (Septiembre 30)
M.P. Alberto Rojas Ríos

1. Norma acusada

LEY 160 DE 1994

(Agosto 3)

Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones

ARTÍCULO 50. Contra las resoluciones del Gerente General del INCORA que decidan de fondo los procedimientos que se regulan en este Capítulo, sólo procede el recurso de reposición en los términos del Código Contencioso Administrativo, dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación, y la acción de revisión ante el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, en única instancia, conforme a lo establecido en el numeral 9o. 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.

La resolución que culmine el procedimiento de clarificación de la propiedad sólo podrá declarar que en relación con el inmueble objeto de las diligencias no existe título originario del Estado, o que posee título de adjudicación que no ha perdido su eficacia legal, o que se acreditó propiedad privada por la exhibición de una cadena de títulos debidamente inscritos otorgados por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria, según lo previsto en esta Ley, o que los títulos aportados son insuficientes, bien porque no acreditan dominio sino tradición de mejoras sobre el inmueble, o se refiere a bienes no adjudicables, o que se hallen reservados, destinados a un uso público, o porque se incurre en exceso sobre la extensión legalmente adjudicable. Cuando se declare que en relación con el inmueble existe propiedad privada, o que salió del patrimonio del Estado, en todo caso quedarán a salvo los derechos de los poseedores materiales, conforme a la ley civil.

Ejecutoriada la resolución que define el procedimiento **y si no se hubiere formulado demanda de revisión, o fuere rechazada, o el fallo del Consejo de Estado negare las pretensiones de la demanda,** se ordenará su inscripción en el correspondiente folio de matrícula inmobiliaria para efectos de publicidad ante terceros

ARTÍCULO 53. 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. Durante los quince (15) días siguientes a su ejecutoria **permanecerá en suspenso la ejecución de la resolución que dicte el Instituto, con el objeto de que los interesados soliciten en dicho término la revisión de la providencia.**

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, el Instituto procederá a remitir a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente copia de las resoluciones que decretaron la extinción del dominio privado, para su inscripción y la consecuente cancelación de los derechos reales constituídos sobre el fundo.

4. Tanto en las diligencias administrativas de extinción del derecho de dominio como en los procesos judiciales de revisión, la carga de la prueba corresponde al propietario.

5. En todos los procedimientos administrativos de extinción del derecho de dominio deberá practicarse una inspección ocular al predio intervenido por el Instituto. Cuando se trate de la causal prevista en la Ley 200 de 1936 y la presente Ley, los dictámenes serán rendidos por dos peritos que contrate el INCORA 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, o las aplicables a las zonas de reserva agrícola o forestal establecidas en los planes de desarrollo de los municipios, los experticios se rendirán por dos funcionarios calificados del Ministerio del Medio Ambiente o de la Corporación Autónoma Regional con jurisdicción en el municipio de ubicación del inmueble, conforme a las reglas y metodología que para tal efecto señale el reglamento.

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

2. Decisión

Primero.- Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión "... y si no se hubiere formulado demanda de revisión, o fuere rechazada, o el fallo del Consejo de Estado negare las pretensiones de la demanda" contenida en el inciso tercero del artículo 50 de la Ley 160 de 1994.

Segundo.- Declarar **INEXEQUIBLE** la palabra "solo" prevista en la expresión "Contra las resoluciones del Gerente General del INCORA que decidan de fondo los procedimientos que se regulan en este Capítulo, sólo procede el recurso de reposición en los términos del Código Contencioso Administrativo, dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación, y la acción de revisión ante el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, en única instancia, conforme a lo establecido en el numeral 9o. del artículo 128 del Código Contencioso Administrativo" del inciso primero del artículo 50 de la Ley 160 de 1994.

Tercero.- Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión "Durante los quince (15) días siguientes a su ejecutoria permanecerá en suspenso la ejecución de la resolución que dicte el Instituto, con el objeto de que los interesados soliciten en dicho término la revisión de la providencia" y "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", contenida en el artículo 53 de la Ley 160 de 1993.

Cuarto.- Declarar **INEXEQUIBLE** la palabra "solo" establecida en la expresión "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" del numeral 3 del artículo 53 de la Ley 160 de 1994.

Quinto.- La Corte señala que los efectos de esta sentencia operan a partir de la promulgación de las normas declaradas inexecutable. En los procesos en curso ante el Consejo de Estado, los demandantes y terceros podrán solicitar la suspensión de los respectivos actos administrativos dentro de los quince (15) días siguientes a partir de la comunicación por parte del Consejo de Estado de la presente sentencia.

3. Síntesis de los fundamentos

Le correspondió a la Corte Constitucional resolver: (i) si el Congreso de la República desbordó su potestad de configuración legislativa, al establecer un procedimiento especial de suspensión

automática de los efectos de los actos administrativos que culminan los procesos de clarificación de la propiedad, deslinde, recuperación de baldíos y extinción del dominio, cuando contra estos se presenta la acción de revisión; (ii) si la suspensión automática de los actos administrativos dispuesta en los artículos 50 y 53 de la Ley 160 de 1994, desconoce la facultad conferida en el artículo 238 de la Constitución, a la jurisdicción contencioso administrativa para determinar si ello es pertinente y necesario y (iii) si a la luz de los artículos 58 y 64 de la Constitución, resulta desproporcionado que el Legislador establezca que a partir de la interposición del recurso de revisión por parte de un particular, se suspendan los efectos de los actos administrativos que culminan los procesos agrarios establecidos en los artículos 50 y 53 de la Ley 160 de 1994.

Para la Corte, si uno de los pilares del Estado Social de Derecho consiste en la independencia de las ramas del poder público, resulta desproporcionado que el órgano legislativo invada la órbita del competencia propia del juez. A su juicio, aunque es cierto que la medida de suspensión automática tiene una finalidad legítima desde la perspectiva constitucional, en cuanto busca garantizar el debido proceso, también lo es, que el modo en que opera resulta desproporcionado y vulnera la reserva judicial y sin permitir que la decisión se adopte por los jueces previa consideración con el momento de la solicitud, suspender la ejecución de las resoluciones que culminan procesos agrarios de clarificación de la propiedad, deslinde, recuperación de baldíos y extinción del dominio, cuando se formula demanda de revisión o la demanda es rechazada, o el Consejo de Estado niega las pretensiones de la demanda, sin tener en cuenta si tal accionar es pertinente y sobre todo necesario. En criterio de la Corte, la facultad otorgada a los jueces de la República para suspender de manera provisional actos administrativos que puedan ocasionar un perjuicio irremediable prevista en el artículo 238 de la Constitución, así como en el artículo 238 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, es una herramienta suficiente para garantizar el debido proceso en la clarificación de la propiedad, deslinde, recuperación de baldíos y extinción del dominio.

De otra parte, el Tribunal Constitucional estableció que la suspensión automática de los mencionados actos administrativos configura una vulneración de los artículos 58 y 64 de la Constitución Política, toda vez que limita de forma significativa la función social de la propiedad, en concreto, la posibilidad de que el Estado luego de haber surtido el respectivo proceso administrativo, disponga de bienes para contribuir a la dignificación de la vida de trabajadores del campo, en desarrollo de la política agraria dirigida a distribuir los bienes afectados entre la población rural y otros grupos sociales en situación de vulnerabilidad. Consideró desproporcionado someter a las personas a una espera en ocasiones injustificada, que sacrifica el acceso programático de la propiedad, la presunción de legalidad de los actos que culminan los procesos de clarificación de la propiedad, deslinde, recuperación de baldíos y extinción del dominio y el principio constitucional de buena fe.

Las anteriores razones llevaron a la Corte a excluir del ordenamiento jurídico los apartes normativos acusados, por vulnerar los artículos 64 y 238 de la Constitución. Al mismo tiempo, la Corporación aclaró, que el interesado puede interponer la acción de revisión o la acción de nulidad y restablecimiento del derecho y solicitar la suspensión del acto administrativo que resuelva de fondo los procedimientos agrarios de clarificación de la propiedad, deslinde, recuperación de baldíos y extinción del dominio, de conformidad con lo preceptuado en los artículos 229 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En todo caso, es facultativo del juez, decretar la suspensión de los efectos de tales actos administrativos, cuando determine que a ello hubiere lugar.

Finalmente, la corporación integró la unidad normativa con el vocablo *sólo* que hacía parte de los incisos primero del artículo 50 y el numeral 3 del artículo 53 de la Ley 160 de 1994, por considerar que tenía una incidencia directa, en el ejercicio del derecho al debido proceso y a la propiedad de las personas que se veían afectadas por los procesos agrarios enunciados, disposición que resulta de igual manera desproporcionada, por no tener una finalidad legítima a la luz de la Constitución. Por consiguiente, si la regla general es que la acción de nulidad y restablecimiento se interpone contra los actos administrativos por los cuales una persona ha afectado su derecho, debe entenderse que también procede contra aquellos que deciden de fondo los descritos en las disposiciones demandadas y por ende, declaró su inexequibilidad.

Adicionalmente, la Corte Constitucional determinó de manera expresa, que los efectos de la presente decisión de inexecuibilidad, operan a partir de la promulgación de la Ley 160 de 1994, pero dispuso habilitar un término de quince (15) días para que quienes tiene procesos en curso puedan solicitar la suspensión temporal de los efectos de los respectivos actos administrativos en los términos del artículo 233 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

4. Salvamentos y aclaraciones de voto

Los magistrados **Enrique Gil Botero** (conjuez) y **Luis Guillermo Guerrero Pérez** se apartaron de la determinación mayoritaria, por considerar que no se configuraban en este caso los vicios alegados por el demandante y que, en consecuencia, debía haberse declarado la exequibilidad de los apartes normativos acusados. Para los magistrados disidentes las normas demandadas, cuyo origen y diseño se remonta a la reforma agraria de 1936, no desconocían los presupuestos establecidos en los artículos 238 y 64 de la Constitución, por cuanto, (i) las disposiciones no establecían un procedimiento de suspensión provisional de los actos administrativos paralelo al previsto en la Norma Fundamental, toda vez que no se le confiaba esa potestad a un órgano distinto de aquellos que hacen parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En concreto, no se suspendían los efectos de un acto que había entrado a regir y era cuestionado por una persona, sino que, por ministerio de la propia ley, se difería en el tiempo la entrada en vigor de la decisión administrativa, para permitir una instancia judicial de revisión; (ii) el legislador en ejercicio de su libertad de configuración puede establecer diferentes sistemas procesales para resolver las controversias que se presenten entre los asociados y el Estado, por lo que desde el principio, pudo haber dispuesto que los trámites de clarificación, deslinde, recuperación por indebida ocupación de tierras baldías y extinción de dominio fueran judiciales, luego no desbordaba sus competencias el diseño conforme al cual, por razones de eficiencia, eficacia, celeridad y complejidad técnica se contemplara, como ha ocurrido en otros escenarios procesales, una instancia administrativa previa, pero sujeta a revisión judicial cuando hubiese oposición.

Agregaron, que el diseño legislativo original tenía un claro sustento en el ordenamiento superior, pues reafirmaba que la afectación de determinadas posiciones jurídicas requiere de una intervención judicial previa, dada su afectación a las prerrogativas liberales del ciudadano y su importancia para mantener el orden social, sin perjuicio de que, en ausencia de oposición, se le diese carácter definitivo a la actuación administrativa. Destacaron que la afectación puede ser particularmente severa en los casos de extinción de dominio, pues no se contempla indemnización, y en los asuntos relacionados con recuperación de baldíos de quienes han venido ocupándolos por tiempos que pueden ser muy prolongados y consideran legítimamente estar amparados por el ordenamiento jurídico.

Finalizaron puntualizando que la Corte realizó un juicio de conveniencia de las normas demandadas, más no de constitucionalidad, en tanto de un análisis estadístico del funcionamiento del procedimiento consagrado en la Ley 160 de 1994, se evidencia que la presunta desproporción y consiguiente afectación del artículo 64 superior no se deriva del diseño normativo, sino que resulta de un problema de aplicación y eventualmente, de una omisión legislativa, al no haber sido señalado un término perentorio para que el Consejo de Estado resuelva la acción de revisión.

Para el magistrado Guerrero Pérez, si en mérito de la discusión se aceptara que la desproporción derivada de la tardanza en la respuesta judicial era suficiente para declarar la inconstitucionalidad de las normas reprochadas, la solución no podía consistir en trasladar el efecto de la desproporción detectada desde quienes se asume son afectados por la demora (eventuales ocupantes o personas con expectativa de adjudicación), a quienes aparecen como titulares de una posición jurídica que había sido amparada en la ley, pero que ahora se ven privados de garantías y deben asumir el costo de una tardanza que la sentencia no aborda, ni frente a la cual propone soluciones.

Concluyó el magistrado Guerrero Pérez señalando que, a pesar de que durante el debate se planteó la posibilidad de realizar un juicio de ponderación evaluando las disposiciones tanto en abstracto como en concreto, con base en cifras que daban cuenta de los reales efectos de las normas demandadas, con el propósito de adoptar una fórmula intermedia que permitiera armonizar los extremos en tensión, la sentencia sólo efectuó un juicio de proporcionalidad unilateral y abstracto, olvidando que la doctrina y la misma jurisprudencia han indicado que el primer instrumento, es decir el juicio de ponderación, resulta ser el mecanismo más adecuado para solucionar casos complejos en los que se encuentran en conflicto distintos axiomas constitucionales.

El magistrado Guerrero y el Conjuez Gil Botero censuraron el efecto retroactivo que se le dio al fallo, por cuanto afecta de manera grave garantías de las partes en el proceso de revisión, sin que el remedio procesal ofrecido en la sentencia resulte suficiente.

El magistrado **Gabriel Eduardo Mendoza Martelo** manifestó su **salvamento de voto parcial**, por cuanto si bien comparte la decisión de inexequibilidad del aparte demandado del artículo 50 de la Ley 160 de 1994, no está de acuerdo con la integración normativa que se hizo para declarar inexecutable el vocablo "sólo" contenido en el inciso primero del artículo 50 y el numeral 3 del artículo 53 de la citada ley.

En su concepto, esta integración no era necesaria, toda vez que hoy por hoy el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece la procedencia de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos administrativos que culminan los procesos de clarificación de la propiedad, deslinde, recuperación de baldíos y extinción del dominio, según lo previsto en el artículo 164 del CPACA. A su juicio, el vocablo "sólo" se refiere únicamente a la procedencia del recurso de reposición y no a la acción de revisión, que en la norma aparece mencionada de manera alternativa, de manera que no habría lugar a una interpretación que excluyera otras acciones judiciales contra los actos descritos en los artículos 50 y 53 acusados parcialmente.

Adicionalmente, precisó que el fundamento de la inconstitucionalidad que se declara radica en el desconocimiento del artículo 64 de la Constitución, más no en la vulneración del artículo 238 de la Carta Política, como quiera que este precepto no implica que exista una especie de reserva judicial de la jurisdicción contencioso administrativa para decretar la suspensión provisional de los actos administrativos sujetos a su control. En su criterio, el legislador bien puede conferir competencia a otros jueces para suspender temporalmente los efectos de un acto jurídico, como ocurre por ejemplo, con la suspensión de inscripción de un inmueble ordenada por el juez penal.

La magistrada **Gloria Stella Ortiz Delgado** y el Conjuez **Diego Eduardo López Medina**, anunciaron la presentación de aclaraciones de voto relativas a algunos de los fundamentos de la decisión de inexequibilidad adoptada en la sentencia C-623 de 2015.

LA SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL RESOLVIÓ SOBRE EL IMPEDIMENTO MANIFESTADO POR EL MAGISTRADO MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO DENTRO DEL PROCESO DISTINGUIDO CON EL RADICADO D-10947 AC, QUE CORRESPONDE A LA DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR LUIS EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT CONTRA EL ACTO LEGISLATIVO 2 DE 2015 QUE CONTIENE LA DENOMINADA REFORMA DE EQUILIBRIO DE PODERES.