



**Bogotá, D.C., diciembre 12 de 2012**

**Señores  
MAGISTRADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL  
E. S. D.**

**REF: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 50 (parcial) y 53 (parcial) de la Ley 160 de 1994.  
Demandante: HECTOR SANTAELLA QUINTERO.  
Magistrada Ponente: JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB.  
Expediente D-9344.  
Concepto 5492**

De conformidad con lo previsto en los artículos 242.2 y 278.5 de la Constitución Política, procedo a rendir concepto en relación con la demanda que, en ejercicio de su ciudadanía, presentó el ciudadano HÉCTOR SANTAELLA QUINTERO contra los artículos 50 (parcial) y 53 (parcial) de la Ley 160 de 1994, cuyo texto se resalta a continuación:

**LEY 160 DE 1994**

(Agosto 3)

Diario Oficial No. 41.479, de 5 de agosto de 1994

*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.*

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

**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. (Negrilla fuera de texto).*

(...)

**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*



## Concepto 5492

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 constituidos sobre el fundo. (Negrilla fuera de texto).

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.

### 1. Planteamiento de la demanda

El actor considera que los segmentos legales acusados vulneran el ordenamiento superior por las siguientes razones: (i) desconocen la reserva establecida por el artículo 238 superior a favor de la jurisdicción contencioso administrativa para declarar la suspensión provisional de actos administrativos; (ii) riñen con los principios de prevalencia del interés general previsto en los artículos 1 y 58 de la Carta Política, “concretado en la posibilidad de dar cumplimiento adecuado a la responsabilidad de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra por parte de los trabajadores agrícolas en los términos del artículo 64 constitucional, y de proporcionalidad (2)”.

### 2. Problema jurídico.

Corresponde al Ministerio Público determinar si las disposiciones acusadas vulneran los artículos 1, 58, 64, 238 constitucionales, al condicionar la inscripción de los actos que ponen fin a los procedimientos administrativos agrarios de clarificación de la propiedad, deslinde, recuperación de baldíos y extinción de dominio a que no se haya interpuesto demanda de revisión contra el acto que define el procedimiento; que la demanda haya sido rechazada, o que se hayan denegado las pretensiones.

### 3. Análisis jurídico.

El Capítulo X de la Ley 160 de 1994 regula la clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos. El artículo 48 ibídem faculta al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria para adelantar los procedimientos tendientes a: (i) clarificar la situación de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, con el fin de determinar si han salido o no del dominio del Estado; (ii) delimitar las tierras de propiedad de la Nación de las de los particulares y (iii) determinar cuando hay



## Concepto 5492

indebida ocupación de terrenos baldíos. Por su parte, el artículo 50 del mismo ordenamiento dispone que contra las resoluciones que decidan de fondo dichos procedimientos proceden únicamente el recurso de reposición y la revisión del acto administrativo respectivo ante el Consejo de Estado.

El Capítulo XI del mismo ordenamiento regula la extinción de dominio sobre las tierras incultas y dentro de él artículo 52 establece 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 1o. de la Ley 200 de 1936, 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, o cuando los propietarios violen las normas sobre zonas de reserva agrícola o forestal establecidas en los planes de desarrollo de los municipios o distritos con más de 300.000 habitantes. Así mismo, constituye causal de extinción de dominio la destinación del predio para la explotación con cultivos ilícitos.

La revisión de los actos de extinción de dominio agrario o de las resoluciones que decidan de fondo los procedimientos sobre clarificación, deslinde y recuperación de baldíos son de conocimiento del Consejo de Estado en única instancia (Ley 1437 de 2011, artículo 149.10). Dicha acción tiene por objeto verificar que el procedimiento administrativo que culminó con el acto que se revisa se haya adelantado conforme a las normas que lo regulan. Tal como lo ha señalado la jurisprudencia del Consejo de Estado, el control que realiza dicha Corporación resulta de gran importancia, pues su fin es no tolerar ningún estado de injusticia, esto es, por ejemplo, que el demandante no pierda su derecho de dominio o que se le extinga, a favor del Estado, por no haber cumplido, con la función social y ecológica que el artículo 58 de la Carta Política le impuso a su propiedad.

Vale destacar que la Sección Tercera del Consejo de Estado, en providencia de 22 de julio de 2009. Expediente: No.1101032600020010004801. No. Interno: 21.138, se refirió al objeto de la acción de revisión. Dada la importancia de dicha providencia para resolver el problema jurídico planteado se transcribirá *in extenso*:

### **2.6.- El objeto de la acción de revisión.**

*Así las cosas, se tiene que contra las decisiones que deciden sobre la extinción de dominio privado sólo procede la acción de revisión.*

*...la intención del legislador fue la de disponer la procedencia única y exclusiva de la acción de revisión contra el acto que declare extinguido el derecho de dominio agrario, por lo cual quedó excluida, de esta manera, la posibilidad de controvertir dicho acto por medio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.*

*- Si bien mediante las dos acciones es posible declarar la nulidad de un acto administrativo, en el caso de la acción de nulidad y restablecimiento es necesario que el actor indique las normas violadas y explique el concepto de su violación (num. 4, art. 137 C.C.A.), mientras que en la acción de revisión no es indispensable que el impugnante formule cargo alguno de violación, en razón a que al Juez competente, como su nombre lo indica, le corresponde revisar y comprobar que se ha cumplido estrictamente con la actuación reglada en las normas pertinentes. Sobre el particular, esta Sección ha señalado:*



## Concepto 5492

*“En lo que respecta con el objeto **de la acción de revisión** de las actuaciones del INCORA que culminaron con la decisión administrativa de extinción del derecho de dominio, la ley asignó el conocimiento inicialmente a la Corte Suprema de Justicia; luego lo reasignó al Consejo de Estado <sup>(1)</sup>, en única instancia, **y con el objetivo de revisar si el trámite realizado por el INCORA se realizó de acuerdo a la ley, dado que dicha declaratoria de extinción no es una función administrativa discrecional.** En la demanda de la acción de revisión no es necesario que el demandante haga cargos de violación, **pues la ley impone al Consejo de Estado la revisión de la actuación administrativa desde su comienzo hasta la decisión definitiva, lo que implica la comprobación atinente a que el INCORA cumplió la actuación reglada que el legislador le impuso sobre el trámite administrativo de extinción del derecho de dominio.** La actuación del Consejo de Estado tiene una connotación relevante cual es la de no tolerar ningún estado de injusticia: o que el demandante no debe perder su dominio o que lo perdió, a favor del Estado, por no haber cumplido con la función social de su explotación. (Negrilla dentro del texto).*

*“A ese respecto en sentencia dictada el día 6 de mayo de 1969 esta Corporación dijo, entre otros, que “El procedimiento administrativo previo a la declaración sobre extinción del dominio está integrado por una cadena de actos, de ninguno de los cuales puede prescindir la Administración, porque no se trata de una facultad discrecional sino reglada” <sup>(2)</sup>.*

*“El control judicial referido que se provoca mediante el ejercicio de la acción llamada “De revisión”. Dicho control tiene como característica el de ser previo a la ejecución de la resolución de extinción del dominio y, por lo tanto, de impedir la materialización de la decisión administrativa de una de las siguientes maneras, o:*

- **Temporalmente**, si la revisión se define no anulando el procedimiento de extinción y el acto de extinción; o
- **Absolutamente**, si la revisión se define anulando dichas actuaciones”<sup>3</sup>.

*Lo anterior adquiere sustento en el hecho de que la acción de revisión tiene como finalidad verificar si la mencionada actuación administrativa se ajusta o no a la legalidad y, de otra parte, porque el ejercicio de esta acción y la admisión de la demanda suspenden la ejecución y obligatoriedad del acto administrativo que declara extinguido el derecho de dominio de la propiedad inmueble, por tanto, en el evento en el cual en el juicio de revisión se anulen dichas actuaciones no hay lugar a restablecer el derecho porque el acto administrativo no ha surtido efectos ni mucho menos procede alguna clase de indemnización de perjuicios<sup>4</sup>...*

La jurisprudencia del Consejo de Estado consagrada en la sentencia antes transcrita nos muestra con claridad meridiana que la acción de revisión tiene un carácter especial y su objeto es comprobar que se ha cumplido estrictamente con la actuación reglada en las normas pertinentes, razón por la cual mientras se realiza el control judicial por el Consejo de Estado el legislador, teniendo en cuenta la naturaleza de los derechos que se controvierten, esto es la propiedad privada de un bien agrario o la propiedad del Estado sobre ese bien, consideró necesario **aplazar y no suspender** la ejecución del acto administrativo que se revisa y por lo tanto impedir su materialización, hasta tanto el máximo órgano de lo contencioso

<sup>1</sup> Decreto ley 528 de 1964 literal e) del artículo 30; ley 1ª de 1968, artículo 7º inciso 1º; decreto ley 01 de 1984 artículo 128 numeral 7º, ley 446 de 1998 artículo 36 que reformó, entre otros, el numeral 8º del artículo 128 del C.C.A.

<sup>2</sup> Sentencia de 6 de mayo de 1969 (Anales del Consejo de Estado, Tomo LXXVI, Nos. 421, página 125.

<sup>3</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Auto del 25 de enero de 2001. Exp: 9672, MP: María Elena Giraldo Gómez.

<sup>4</sup> Auto del 25 de enero de 2001. *Ibidem*.



## Concepto 5492

administrativo se pronunciara sobre la legalidad de la actuación. Vale destacar que no pueden suspenderse los efectos de un acto administrativo que no han empezado a producirse.

Por tales motivos no puede confundirse, como lo hace el actor, la acción de revisión con la figura de la sus pensión provisional de los actos administrativo decretada en un proceso contencioso administrativo, a que se refiere el artículo 238 de la Carta Política, según el cual *“La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por la vía judicial.”*

Así las cosas, no le asiste razón al actor cuando afirma que se desconoció la reserva establecida por el artículo 238 superior, a favor de la jurisdicción contencioso administrativa, para declarar la suspensión provisional de actos administrativos, pues como lo ha manifestado el mismo Consejo de Estado se trata de un control especial que se caracteriza por ser previo a la ejecución respectiva y, por lo tanto, lo que busca es impedir la materialización de la decisión administrativa ya sea de manera temporal si la revisión se define no anulando el procedimiento y el acto correspondiente; o de manera absoluta, si la revisión se resuelve anulando dichas actuaciones.

Las razones esgrimidas anteriormente son suficientes para concluir que las expresiones acusadas tampoco vulneran los artículos 1, 58 y 64 de la Carta Política, pues, por el contrario, los desarrolla.

#### **4. Conclusión.**

En mérito de lo expuesto, el Ministerio Público solicita a la Corte declarar EXEQUIBLE las expresiones demandadas contenidas en los artículos 50 y 53 de la Ley 160 de 1994, por los aspectos aquí analizados.

Señores Magistrados,

**ALEJANDRO ORDÓÑEZ MALDONADO**  
**Procurador General de la Nación**

*MLOvalleB.*