Sentencia C-623/15

Referencia: expediente D-9344

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 50 (parcial) y 53 (parcial) de la Ley 160 de 1994.

Demandante: Héctor Santaella Quintero

Magistrado Ponente:
ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá D.C., treinta (30) de septiembre de dos mil quince (2015)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Jorge Iván Palacio Palacio, Alberto Rojas Ríos, y los conjueces Jaime Córdoba Triviño, Enrique Gil Botero y Diego Eduardo López Medina, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Héctor Santaella Quintero demandó los artículos 50 (parcial) y 53 (parcial) de la Ley 160 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*".

Mediante auto del veintidós (22) de octubre de dos mil doce (2012), el Despacho del Magistrado Sustanciador admitió la demanda.

En atención a lo anterior, comunicó el inicio del presente proceso al Presidente de la República, al Congreso de la República, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Territorial, y al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER-, e invitó a participar en el debate al Presidente del Consejo de Estado, a las universidades del Rosario, Sergio Arboleda, de Córdoba, del Sinú, Pontificia Bolivariana (Seccional Montería), al Centro de Investigación y Educación Popular – Programa por la Paz (CINEP-PPP), y al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia). Finalmente ordenó, en el término de fijación en lista, correr traslado del expediente al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor.

1. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones demandadas; se subrayan los apartes acusados:

"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. (…)

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 constituidos 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".

II. LA DEMANDA

El demandante formula los siguientes cargos:

1. Vulneración del artículo 238 de la Constitución Política

El ciudadano considera que las expresiones acusadas vulneran el artículo 238 Superior, en razón a que disponen que para la inscripción de los actos que ponen fin a los procedimientos administrativos agrarios de clarificación de la propiedad, deslinde, recuperación de baldíos indebidamente ocupados y extinción del dominio, ante las respectivas Oficinas de Instrumentos Públicos, se requiere, además de la resolución ejecutoriada, el cumplimiento de los siguientes requisitos: (i) que no se haya interpuesto demanda de revisión contra el acto que define el procedimiento, (ii) que la demanda haya sido rechazada o (iii) que se hayan denegado las pretensiones.

En su criterio, ello implica la suspensión del acto administrativo expedido por el INCODER cuando no se presentan esas hipótesis, es decir, cuando efectivamente se formula la acción de revisión y ésta no es rechazada. En tal evento, su ejecución se suspende hasta que el Consejo de Estado decida sobre la admisión de la demanda y, en caso positivo, hasta que emita un fallo definitivo, vulnerando el artículo 238 de la Carta Política.

En palabras del ciudadano:

"…dentro del régimen especial de la acción de revisión previsto por la ley 160 de 1994… las disposiciones que ahora se atacan fijan las reglas que debe atender el INCODER al surtir ante las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos el trámite correspondiente para ejecutar las resoluciones expedidas en los supuestos señalados y, de manera tácita para el caso de la clarificación de la propiedad y expresa para el de la extinción del dominio, otorgan efectos suspensivos del correspondiente acto administrativo al simple acto procesal de interponer la demanda...

Esto implicaría que, en caso de ser presentada una demanda de revisión y que la misma sea admitida, las resoluciones que deciden

de fondo los procedimientos señalados no gozarían del carácter ejecutorio propio de los actos administrativos. El resultado de esta situación no es solo una notable excepción a la regla general sentada por los artículos 89 y 92 de la ley 1437 de 2011 (anteriores artículos 64 y 66 CCA), cuestión de índole legal ajena a las preocupaciones del juez constitucional; es también una ostensible vulneración del artículo 238 de la Constitución Política…"[1] (negrilla fuera del texto).

Sostiene que de conformidad con el artículo 238 de la Constitución la competencia para decidir sobre la suspensión provisional de un acto administrativo ejecutoriado, reside únicamente en la jurisdicción contenciosa administrativa, toda vez que tal medida cautelar no opera por decisión del juez, sino del ciudadano que decide ejercer la acción de revisión, con lo cual usurparían las competencias definidas en la Carta Política.

2. Vulneración de los artículos 1, 58 y 64 de la Carta Superior

Afirma que de conformidad con el artículo 1° de la Constitución, el interés general es un principio determinante tanto de los derechos de contenido económico de los particulares, como de la potestad de las autoridades para intervenir en el ámbito de aquellos, de modo que puede justificar medidas que limiten derechos como la libertad de empresa o la propiedad privada. Expone que la Corte Constitucional ha avalado medidas restrictivas de esos derechos en atención al interés general, en las sentencias C-654 de 2003 y C-189 de 2006.

Señala que las normas impugnadas se oponen al interés general, porque restringen la efectividad de las decisiones adoptadas por el INCODER en el marco de los procesos agrarios de clarificación de la propiedad, deslinde, recuperación de baldíos indebidamente ocupados y extinción del dominio. Explica que si la decisión adoptada por el INCODER no cobra ejecutoria, se resta capacidad al Estado para cumplir las finalidades de ese tipo de procedimientos, como promover el acceso progresivo a la tierra de los trabajadores agrarios para mejorar su calidad de vida (artículo 64 C. Pol).

Aduce que las expresiones acusadas conducen a que prime el interés particular sobre el interés general. Sobre este aspecto, expone:

---

[1] Ver folio 3 vuelto de la demanda.

> "…no hay duda que la restricción que imponen las normas impugnadas a la efectividad de las decisiones adoptadas por el INCODER… constituye una clara vulneración del principio de prevalencia del interés general, concretado en la posibilidad de disponer de forma inmediata a la ejecutoria de las correspondientes resoluciones, de tierras que permitan al Estado dar cumplimiento al deber que la Constitución le impone de promover el acceso progresivo a la tierra por los trabajadores agrarios (artículo 64 CP). Al disponer que con la simple presentación de la demanda de revisión -y luego su posterior admisión por parte del Consejo de Estado- se suspende la ejecutoriedad de los actos administrativos que resolvieron que unas determinadas tierras nunca salieron del patrimonio del Estado o que como consecuencia de su estado de inexplotación o utilización irracional se estaba violando la función social inherente al derecho de propiedad, las disposiciones demandadas privan al INCODER, por todo el tiempo de duración del proceso judicial, de la posibilidad de incorporar estos terrenos a sus programas de reforma agraria y de entregarlos a personas que carecen de tierras y precisan del apoyo estatal para mejorar sus condiciones de vida. Por esta vía los enunciados impugnados se erigen en una barrera para el acatamiento del mandato del artículo 64 CP y en el camino para que el interés particular termine primando, sin necesidad alguna, sobre el interés de la colectividad."[2]

Expone que las disposiciones demandadas no guardan proporcionalidad con el fin que persiguen, ni son necesarias, porque el orden jurídico ya tiene previsto la suspensión provisional de los actos administrativos. Al respecto, manifiesta:

> "Lo anterior permite evidenciar que a la luz del principio de proporcionalidad y de los subprincipios que lo conforman, las disposiciones impugnadas no podrían valorarse como ajustadas a la Constitución. Esto, por cuanto si bien pueden ser adecuadas para lograr un fin constitucionalmente admisible, cual es el de amparar la garantía de la propiedad privada establecida en el artículo 58 CP, **no resultan necesarias ni proporcionadas en estricto sentido. Lo** primero, **por cuanto está claro que dicha garantía se puede obtener también, y de manera menos lesiva para la realización del principio de prevalencia del interés general y del mandato de promoción del acceso progresivo a la tierra por parte de los**

[2] Cfr. folio 5 vuelto de la demanda.

trabajadores agrarios, por medio de la suspensión provisional de los actos administrativos contrarios a Derecho. **Lo segundo, puesto que, como se desprende de los señalado en las líneas precedentes, el beneficio que puede reportar la preservación de este sistema de tutela de la propiedad privada no logra compensar los graves perjuicios infligidos al interés general concretado en la realización permanente de programas de reforma agraria…**" [3] (negrilla fuera del texto).

III. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Solicitó a la Corte la declaratoria de **inconstitucionalidad** de las expresiones demandadas, argumentando que las normas acusadas rompen con la presunción de legalidad del acto, pues de acuerdo con el ordenamiento constitucional, la suspensión del carácter ejecutorio de un acto administrativo se debe sustentar en la existencia de una violación manifiesta, ostensible, flagrante o protuberante, que a simple vista surge de la confrontación del texto de las disposiciones invocadas con el contenido y los efectos del acto. Al contrario, en el caso sub judice, por el simple hecho de la presentación de la demanda, las expresiones acusadas permiten que se suspenda el acto, siendo contrario al principio de buena fe a favor de las actuaciones de la administración.

Afirma que la presentación de la demanda ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no puede ser suficiente para suspender la fuerza ejecutoria de un acto administrativo, dictado en beneficio de la colectividad, pues tal medida está prevista cuando se ha iniciado un juicio y se cumplen los requisitos establecidos en la ley.

Indica que las expresiones acusadas de los artículos 50 y 53 de la Ley 160 de 1994, no pueden justificarse bajo el supuesto de la prevención del daño antijurídico a terceros, pues el objetivo de los procedimientos administrativos agrarios establecidos en dichos artículos, es darle ejecutividad a las políticas agrarias, hecho que debe primar sobre los eventuales perjuicios que puedan causarse a particulares.

Señala que la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo debe ser solicitada por el actor, quien tiene que justificar

---

[3] Cfr. folio 6 de la demanda.

su petición, probando, así sea sumariamente, el perjuicio que la ejecución del acto le causa o podría causarle.

Concluye precisando que el análisis de constitucionalidad debe efectuarse teniendo en cuenta el perjuicio que causa a la Nación la suspensión del acto administrativo, por el simple hecho de presentarse la demanda, dentro de los referidos procesos agrarios, pues tal y como lo demostró un estudio de la Agencia de Cooperación Alemana GTZ, un proceso contencioso administrativo estadísticamente tiene una duración de trece años, lo cual impide la puesta en marcha de la política agraria.

2. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER-

El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -INCODER- solicitó la declaratoria de **inexequibilidad** de los artículos 50 (parcial) y 53 (parcial) de la Ley 160 de 1994, con base en los siguientes fundamentos:

Sostiene que en virtud de los apartes demandados, la suspensión provisional de los efectos de los actos de clarificación de la propiedad, deslinde, recuperación de baldíos y extinción del dominio se vuelve la regla general, mientras que según lo establece la Carta Superior, la suspensión constituye una excepción a la regla de carácter obligatorio y ejecutorio de los actos administrativos; excepción que exclusivamente compete ordenar a la jurisdicción y cuyo decreto presupone un adecuado análisis jurídico de los cargos por el juez administrativo en el marco de la separación de poderes que la misma Carta consagra.

Aduce que es totalmente excesiva, desproporcionada y contraria a la igualdad la consecuencia de que la simple presentación y/o admisión formal de la demanda, suspenda de manera general, automática y sin que medie pronunciamiento judicial expreso, los efectos de los procesos agrarios ya referidos. Agrega que sin justificación razonable alguna, no sólo se desconoce la regla constitucional que exige pronunciamiento del Contencioso Administrativo para obtener del juez la suspensión pretendida, sino que también se desatiende la presunción de legalidad y el carácter ejecutivo y ejecutorio que acompaña todo acto administrativo en aras de asegurar la prevalencia del interés general (artículos 1, 58 y 209 de la Constitución Política).

En definitiva, considera que los apartes normativos impugnados deben ser declarados inexequibles, pues la transgresión del mandato constitucional es evidente y, además, van en detrimento del interés general, del principio de legalidad y de la función social de la propiedad.

3. Consejo de Estado

El Consejo de Estado, a través de su Presidente, intervino para solicitarle a esta Corporación que se **inhiba** de pronunciarse de fondo dentro del proceso de la referencia, por las siguientes razones:

Sostiene no es posible concluir que los apartes acusados desconocen el contenido de mandatos superiores, por el contrario, lo que evidencian es una mera inconformidad del ciudadano frente al mecanismo previsto en la ley.

Indica que con base en lo dispuesto en el artículo 238 Superior, los jueces de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo pueden, antes de que se profiera una decisión de fondo dentro de un litigio y como medida cautelar, suspender los efectos de un acto administrativo. Sin embargo, considera que los argumentos esgrimidos por el ciudadano para sustentar la afirmación de que las expresiones acusadas vulneran la reserva judicial en materia de suspensión de los efectos de los actos administrativos, carecen de certeza, puesto que con las disposiciones censuradas no se le priva a la jurisdicción contenciosa de ejercer dicha potestad.

Agrega que lo único que el actor evidencia es que el mecanismo contemplado en las expresiones acusadas y la suspensión provisional tienen efectos similares porque postergan la materialización de una decisión adoptada por las autoridades administrativas. A su parecer, el hecho de que los efectos de una norma sean similares a aquéllos que contempla la figura constitucional y legal de la suspensión provisional, no significa que se desconozca la Constitución de 1991, pues en ningún caso se le está prohibiendo a las autoridades administrativas que ejerzan la facultad establecida en el artículo 238 Superior.

Frente al desconocimiento del carácter ejecutorio de los actos administrativos, señala que si bien es cierto éste es un principio consagrado en el artículo 89 de la Ley 1437 de 2011, también lo es que esa misma disposición consagra la posibilidad de que en determinados eventos las actuaciones de la administración no se encuentren amparadas por dicho principio, situaciones que deberán ser definidas por el propio legislador. Expresamente hace referencia al contenido del artículo 89, el cual consagra:

> "…CARÁCTER EJECUTORIO DE LOS ACTOS EXPEDIDOS POR LAS AUTORIDADES. Salvo disposición legal en contrario, los actos en firme serán suficientes para que las autoridades, por sí

mismas, puedan ejecutarlos de inmediato. En consecuencia, su ejecución material procederá sin mediación de otra autoridad. Para tal efecto podrá requerirse, si fuere necesario, el apoyo o la colaboración de la Policía Nacional".

En consecuencia, a la luz de la excepción contemplada en el artículo 89 anteriormente transcrito, dicha Corporación entiende que las reglas contenidas en los artículos parciales demandados constituyen una excepción a la regla general y no contrarían el artículo 238 de la Carta.

Afirma que lo argumentos expuestos por el accionante para sustentar el cargo segundo se limitan a transcribir jurisprudencia constitucional y no explican suficientemente porqué las normas acusadas incurren en tales vulneraciones.

En definitiva, solicita a esta Corporación se declare inhibida para producir un pronunciamiento de fondo en el presente asunto porque los cargos planteados no satisfacen los requisitos legales y jurisprudenciales exigidos por la Corte Constitucional para proceder a dicho análisis.

4. Universidad del Sinú

La Facultad de Ciencias Jurídicas, Sociales y Educación de la Universidad del Sinú intervino en el proceso de la referencia para solicitarle a esta Corporación declare la **inexequibilidad** de las expresiones acusadas, teniendo en cuenta que la restricción que imponen le resta efectividad a las decisiones adoptadas por el INCODER en el marco de los procesos agrarios de clarificación de la propiedad y de extinción del dominio, en particular, obstaculizan la posibilidad de cumplir con su deber de garantizar el acceso progresivo a la tierra de los trabajadores agrarios.

Por otra parte, considera que la existencia dentro del ordenamiento jurídico de la solicitud de suspensión provisional de los actos administrativos no justifica el que las disposiciones acusadas contemplen mecanismos alternos con el mismo efecto.

5. Amicus Curiae de la Clínica Jurídica sobre Derecho y Territorio de la Universidad Javeriana.

La Clínica Jurídica sobre Derecho y Territorio de la Universidad Javeriana (CJDT), a través de la figura jurídica del Amicus Curiae, presentó a esta Corporación su concepto jurídico en relación con la

demanda de la referencia en la cual se destacan los siguientes argumentos:

Expone que el Gobierno Nacional en ejecución de la política integral de tierras, evidenció que la interpretación que le otorgaban los funcionarios públicos a los artículos 50 y 53 de la Ley 160 de 1994 obstaculizaba el cumplimiento del deber del Estado de promover el acceso a la tierra de los campesinos consagrado en el artículo 64 de la Constitución Política, pues la construcción fáctica de la autoridad administrativa consiste en que el ejercicio de la acción de revisión ante el Consejo de Estado, conlleva el efecto suspensivo del acto administrativo que pone fin a los procesos de extinción, clarificación, deslinde o recuperación de baldíos. A la luz de esta interpretación, sostiene, es imposible disponer de estas tierras, pues sólo hasta que el Consejo de Estado revise la actuación administrativa –en un tiempo que no es inferior a 8 años- el ejecutivo puede disponer de estas para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 64 Superior.

Para finalizar, plantea que ante las anteriores cuestiones la Corte se encuentra ante la posibilidad de emitir tres fallos en los siguientes sentidos: **(i)** declaratoria de exequibilidad de los parágrafos demandados, con el fin de reafirmar las garantías procesales a quienes aparecen como propietarios al interior de los procesos agrarios, en defensa de las posibles arbitrariedades en las que pueda incurrir la administración (visión constitucionalmente indiferente frente a hecho de que procesos agrarios hubiesen sido iniciados por población vulnerable); **(ii)** exequibilidad condicionada de las normas acusadas, esto es, desde un análisis constitucional que no es indiferente frente a la calidad de quienes inician los procesos administrativos ante el INCODER, como población víctima del desplazamiento forzado; y **(iii)** declaratoria de una inexequibilidad, reconociendo a los campesinos como un grupo discriminado históricamente que requiere acciones afirmativas para cumplir con lo dispuesto en el artículo 13 y 64 de la Constitución.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, Alejandro Ordóñez Maldonado, estando dentro del término legalmente previsto, rindió concepto en relación con la demanda de la referencia y solicitó la declaratoria de **exequibilidad** de las disposiciones parcialmente acusadas.

Señala que la acción de revisión de los actos de extinción del dominio agrario o de los actos administrativos a través de los cuales se decida de

fondo acerca de la clarificación, deslinde y recuperación de baldíos, es de conocimiento del Consejo de Estado y 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.

Al respecto, cita jurisprudencia del Consejo de Estado sobre el objeto de la acción de revisión para evidenciar que ésta tiene un carácter especial, ya que su finalidad es corroborar el estricto cumplimiento de todas las etapas que rigen este tipo de procesos. Por tanto, mientras el Consejo de Estado realiza el control judicial, no se opone a la Constitución que el legislador, atendiendo a la naturaleza de los derechos que se controvierten, como la propiedad privada de un bien agrario o la propiedad del Estado, haya considerado pertinente aplazar, y no suspender, la ejecución del acto administrativo objeto de revisión. Sobre el punto, aclara que no pueden suspenderse los efectos de un acto administrativo que no se ha materializado.

En virtud de lo anterior, concluye

> "…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."

V. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Conforme al artículo 241, ordinal 4, de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad de los artículos 50 (parcial) y 53 (parcial) de la Ley 160 de 1994.

2. Examen de la aptitud de la demanda

2.1 El Consejo de Estado consideró que los cargos planteados por el actor no cumplen con los requisitos exigidos por esta Corporación para generar un debate constitucional. Con respecto al primer cargo, fundado

en el desconocimiento del artículo 238 de la Constitución, indicó que carece de certeza y pertinencia, puesto que de la lectura de los apartes normativos acusados no se deduce la hipótesis planteada por el actor; a su juicio, las expresiones censuradas no ignoran la facultad que tiene la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para decidir acerca de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, pues no establecen ninguna prohibición para ejercer dicha potestad. A su parecer, lo que se evidencia de la argumentación expuesta por el demandante es una inconformidad frente al mecanismo contemplado en la ley, a través del cual puede obtenerse el mismo resultado que el perseguido a través de la medida cautelar de la suspensión provisional.

2.2 En relación con el segundo cargo, fundamentado en el desconocimiento de los artículos 1, 58 y 64 Superiores, expresó que el actor no explica con suficiencia porqué los preceptos demandados desconocen la Constitución y tan solo se limita a transcribir jurisprudencia en este respecto. Por lo anterior, solicita que la Corte profiera un fallo inhibitorio.

Procede la Sala a examinar si los cargos formulados por el actor cumplen con los requisitos señalados por el Decreto 2067 de 1991 y la jurisprudencia constitucional:

3. Requisitos que deben reunir las demandas de inconstitucionalidad.

El artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 señala los elementos que debe contener la demanda en los procesos de control de constitucionalidad[4]. Concretamente, el ciudadano que ejerce la acción pública de inconstitucionalidad contra una disposición legal debe indicar con precisión el *objeto* demandado, el *concepto de violación* y la razón por la cual la Corte es *competente* para conocer del asunto. Estos tres elementos, desarrollados en el texto del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 y por la Corte en sus decisiones, hacen posible un pronunciamiento de fondo.

---

4 "Artículo 2º. Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán: 1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas; 2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas; 3. Los razones por las cuales dichos textos se estiman violados; 4. Cuando fuera el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y 5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda."

En la sentencia C-1052 de 2001, la Corte precisó las características que debe reunir el concepto de violación formulado por el demandante. De acuerdo con este fallo, las razones presentadas por el actor deben ser *claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes*.

La *claridad* se refiere a la existencia de un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las que se basa.

El requisito de *certeza* exige al actor formular cargos contra una proposición jurídica real y existente, y no simplemente contra una deducida por él sin conexión con el texto de la disposición acusada.

La *especificidad* demanda la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto. Argumentos vagos, indeterminados, indirectos, abstractos o globales que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan, impiden a la Corte llevar a cabo un juicio de constitucionalidad.

La *pertinencia* se relaciona con la existencia de reproches de naturaleza constitucional, es decir, fundados en la confrontación del contenido de una norma superior con el del precepto demandado. Un juicio de constitucionalidad no puede basarse en argumentos de orden puramente legal o doctrinario, ni en puntos de vista subjetivos del actor o consideraciones sobre la conveniencia de las disposiciones demandadas.

Finalmente, la *suficiencia* guarda relación, de un lado, con la exposición de todos los elementos de juicio -argumentativos y probatorios- necesarios para iniciar un estudio de constitucionalidad; y de otro, con el alcance persuasivo de la demanda, esto es, el empleo de argumentos que despierten *una duda mínima* sobre la constitucionalidad de la norma impugnada.

4. Examen de la aptitud de los cargos formulados

4.1 El demandante considera que los artículos 50 (parcial) y 53 (parcial) de la Ley 160 de 1994 vulneran los artículos 1, 58, 64 y 238 de la Constitución, porque disponen que la inscripción de los actos mediante los cuales terminan los procedimientos administrativos agrarios de clarificación de la propiedad y extinción del dominio sólo procede una vez la resolución haya cobrado ejecutoria y acaezca uno de los siguientes supuestos: (i) que no se haya interpuesto demanda de revisión contra el acto que define el procedimiento; (ii) que la demanda haya sido

rechazada o (iii) que se hayan denegado las pretensiones por el Consejo de Estado.

A juicio del actor, el hecho de que dichas expresiones impongan requisitos adicionales a la ejecutoria del acto para que proceda su inscripción ante la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos, contraría lo dispuesto en el artículo 238 de la Constitución, el cual, en su criterio, únicamente faculta a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para disponer la suspensión provisional de los actos administrativos en firme.

Por tanto, sostuvo, las normas acusadas desconocen esta reserva judicial, ya que si un ciudadano interpone la demanda de revisión contra el acto administrativo que pone fin al respectivo proceso agrario, puede suspender sus efectos sin previa orden judicial.

4.2 Por otra parte, el demandante argumentó que las disposiciones censuradas desconocen los artículos 1, 58 y 64 Superiores, en los siguientes términos:

> "…Dejar este instrumento en manos de la simple voluntad de los particulares, dado el campo concreto en el que se operan estas previsiones, el de los procesos agrarios de clarificación de la propiedad y extinción del dominio, no solo conlleva un ejercicio excesivo e innecesario de la potestad legislativa, que en aras de resguardar derechos particulares como la propiedad privada –una propiedad puesta en entredicho por pronunciamiento administrativo (…)- restringe indebida e injustificadamente el accionar de la administración; impone, adicionalmente, un freno inconstitucional a las actuaciones que debe llevar a cabo el Estado para dar cumplimiento a su responsabilidad frente a la promoción del acceso progresivo a la tierra por parte de los trabajadores agropecuarios (artículo 64 CP). Sobre este punto en concreto versa el segundo cargo formulado contra los preceptos demandados…"[5]

Agregó que:

> "…Al disponer que con la simple presentación de la demanda de revisión –y luego su posterior admisión por parte del Consejo de Estado- se suspende la ejecutoriedad de los actos administrativos que resolvieron que unas determinadas tierras nunca salieron del

[5] Folio 4 (vuelto) de la demanda.

patrimonio del Estado o que como consecuencia de su estado de inexploración o utilización irracional se estaba violando la función social inherente al derecho de propiedad, las disposiciones demandadas privan al INCODER, por todo el término de duración del proceso judicial, de la posibilidad de incorporar estos terrenos a sus programas de reforma agraria…

Lo anterior permite evidenciar que a la luz del principio de proporcionalidad y de los subprincipios que lo conforman, las disposiciones impugnadas no podrían valorarse como ajustadas a la Constitución. Esto, por cuanto si bien pueden ser adecuadas para lograr un fin constitucionalmente admisible, cual es el de amparar la garantía de la propiedad privada…**no resultan necesarias ni proporcionadas en estricto sentido**…

Al imponer una restricción innecesaria, ni proporcionada en estricto sentido al principio de prevalencia del interés general, las disposiciones demandadas infringen la Constitución y deben ser retiradas del ordenamiento jurídico. Consecuencia de este pronunciamiento no se producirá ninguna indefensión por parte de los particulares, ni ningún vacío legal: simplemente se deberá entender que, como cualquier otro acto administrativo, las resoluciones que ponen fin a los procedimientos administrativos de clarificación de la propiedad y extinción del dominio son susceptibles de suspensión provisional por parte del juez…"[6]

4.3 Al respecto, la Sala considera que el primer cargo formulado por el actor por desconocimiento del artículo 238 de la Constitución, logra generar una duda mínima sobre la constitucionalidad de las normas acusadas, pues el contenido normativo que el demandante le adscribe a dichas expresiones constituye una interpretación razonable *prima facie*, de modo que se reúne el requisito de certeza.

En efecto, la interpretación que el demandante realiza del artículo 238 de la Carta acerca de la reserva judicial contenciosa para suspender provisionalmente los actos administrativos, es razonable. Con fundamento en dicha premisa, el actor cuestiona que la sola presentación de la demanda de revisión por parte de un ciudadano tenga la potencialidad de producir los mismos efectos que una decisión de suspensión de los actos administrativos adoptada por la Jurisdicción Contencioso Administrativa, pese a que –en su sentir- la ley establece el

---

[6] Ver folio 5 (vuelto) y 6 de la demanda.

agotamiento de una serie de requisitos previos para que dicha medida cautelar proceda, sumado a que existe un precepto superior que consagra una reserva judicial en este respecto.

Para la Sala el cargo sí reúne los requisitos de certeza y pertinencia, ya que **(i)** se dirige contra un contenido normativo que es real y **(ii)** formula un cargo de orden constitucional basado en una interpretación razonable *prima facie* del artículo 238 superior: la violación de la reserva judicial que, en criterio del actor, existe para la suspensión provisional de los actos administrativos.

4.4 Frente al segundo cargo formulado por el ciudadano por desconocimiento de los artículos 1, 58 y 64 de la Carta, la Sala también considera que logra generar una duda mínima sobre la constitucionalidad de las expresiones acusadas, por las siguientes razones:

El demandante sostiene que la suspensión de los efectos de los actos administrativos con que finalizan los procesos agrarios de clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos, y de extinción del dominio, derivada de las expresiones acusadas, es desproporcionada, pues impone un sacrificio muy alto en términos de la realización del deber del Estado de promover el acceso progresivo a la tierra de la población rural y vulnerable (artículo 64 de la Constitución), sin que tal sacrificio esté compensado con un beneficio constitucional equiparable. Ese sacrificio se origina porque las expresiones acusadas, al impedir inscribir las respectivas resoluciones ante la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos cuando es ejercida la acción de revisión, obstaculizan la distribución por el Estado de los bienes respectivos entre población rural y vulnerable. Por otra parte, señala el actor, esa restricción no es compensada con otro beneficio constitucional de la misma magnitud, pues las ventajas de los preceptos censurados en términos de protección de la propiedad privada son marginales.

A juicio de esta Sala, si bien es cierto el demandante no explica con detalle los fundamentos de su cargo, en virtud del principio *pro actione* y de que efectivamente logra generar una duda sobre la constitucionalidad de las expresiones acusadas a la luz del contenido del artículo 64 superior, específicamente del deber del Estado de promover el acceso a la tierra de la población campesina vulnerable, esta Sala también encuentra posible abordar el análisis de la constitucionalidad de las normas acusadas frente a este cargo.

5. Problema jurídico

5.1 El ciudadano considera que varios apartes de los artículos 50 (parcial) y 53 (parcial) de la Ley 160 de 1994 vulneran el artículo 238 de la Constitución, en razón a que la inscripción del acto en el folio de matrícula inmobiliaria con que culminan los procesos agrarios a los que las normas cuestionadas hacen referencia, puede quedar en suspenso en el evento en que sea presentada una demanda de revisión en el término contemplado en las normas acusadas y la demanda sea admitida. En su parecer, esta condición contraría lo dispuesto en el artículo 238 Superior, según el cual el único competente para disponer la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, es el juez contencioso administrativo. Además, el actor no encuentra justificación para que a través del sólo ejercicio de la acción de revisión, se suspenda la materialización de los actos administrativos en comentario, teniendo en cuenta que existe la medida cautelar de suspensión provisional de los mismos y, además, con unas pocas exigencias adicionales a su solicitud.

Sostiene que la medida de la suspensión de los efectos de los actos administrativos con que finalizan los procesos administrativos a los que se refieren las normas demandadas, cuando se ejerce la acción de revisión, es desproporcionada, pues en aras de proteger la propiedad privada, se le impide al Estado incorporar dichos bienes a sus programas de reforma agraria durante el término del proceso judicial y, por tanto, distribuir las tierras respectivas entre población campesina vulnerable. En criterio del actor, este último sacrificio, que afecta la realización de los mandatos del artículo 64 Superior, no se compadece con el marginal beneficio que la medida genera en términos de protección del derecho de propiedad.

5.2 El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el INCODER y la Universidad del Sinú solicitaron la declaración de **inexequibilidad** de los apartes acusados, exponiendo que **(i)** las expresiones censuradas quebrantan el principio de legalidad del acto administrativo, pues basta con que se presente la demanda de revisión para suspender su ejecutoriedad, sin que el actor tenga que acreditar el perjuicio que se le causa o que se le podría causar con su ejecución, ni la ilegalidad del acto; **(ii)** la solicitud de suspensión de los efectos de un acto administrativo es una medida cautelar, cuya petición sólo procede cuando se instaura una demanda y se acreditan los requisitos exigidos en la normativa, decisión contra la cual caben los recursos de ley; en cambio, en virtud de las disposiciones demandadas, ante la interposición de una demanda de revisión, se suspenden los efectos del acto sin las exigencias antes anotadas; **(iii)** la restricción contenida en las normas demandadas resta efectividad a las decisiones adoptadas por el INCODER en el marco de los procesos agrarios de clarificación de la propiedad y extinción de

dominio, y sacrifica de forma desproporcionada la realización del artículo 64 Superior, es decir, la obligación del Estado de promover el acceso a la tierra de los trabajadores campesinos; y **(iv)** la posibilidad de solicitar la medida cautelar de suspensión de los actos administrativos referidos torna injustificada la existencia de otros mecanismos alternos con el mismo efecto, como el contemplado en los preceptos censurados.

5.3 La Procuraduría General de la Nación solicitó la declaración de **exequibilidad** de las expresiones acusadas, señalando que el actor confunde la acción de revisión con la medida de la suspensión provisional de los actos administrativos decretada en el marco de un proceso contencioso administrativo. Explicó que la revisión es un proceso especial cuya finalidad es corroborar que los procesos agrarios de clarificación de la propiedad, deslinde, recuperación de baldíos, y extinción de dominio se adelanten conforme a las reglas que los regulan, para lo cual, atendiendo a la naturaleza de los derechos comprometidos, el legislador consideró pertinente aplazar la ejecución de dichos actos.

5.4 La Corte Constitucional resolverá los siguientes problemas jurídicos:

a. ¿El Legislador tiene la competencia para 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?

b. ¿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 contenciosa administrativa para determinar si ello es pertinente y necesario?

c. ¿A la luz de los artículos 58 y 64 de la Constitución, resulta desproporcionado que 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?

5.5 Para solucionar estas cuestiones, la Sala analizará **(i)** el alcance del artículo 238 de la Constitución; **(ii)** el contenido del artículo 64 Superior; **(iii)** la finalidad del artículo 58 de la Constitución. La propiedad privada y sus límites; **(iv)** las diversas estrategias que pueden garantizar el

desarrollo integral de los trabajadores del campo; **(v)** la caracterización de los procedimientos agrarios de clarificación de la propiedad, deslinde, recuperación de baldíos y extinción del dominio; **(vi)** la acción de revisión; y **(vii)** el contenido normativo de los artículos 50 y 53 de la Ley 160 de 1994. Con base en las anteriores consideraciones, finalmente se examinará la constitucionalidad de las disposiciones parcialmente censuradas.

6. El alcance del artículo 238 de la constitución

6.1 El artículo 238 de la Carta establece que *"...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 vía judicial".*

El Constituyente consagró la figura jurídica denominada la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, cuyas características constitucionales, en líneas generales, son las siguientes: **(i)** es una facultad –por ello se emplea el término "podrá"-; **(ii)** para proceder a dicha suspensión, el contencioso debe sujetarse a los requisitos consagrados en la ley; **(iii)** su objeto son solamente los actos que son susceptibles de impugnarse por vía judicial; **(iv)** su efecto es la suspensión provisional de la materialización de los respectivos actos; y **(v)** tal competencia corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

En efecto, el artículo 238 de la Constitución establece que la jurisdicción de lo contencioso administrativo tiene la facultad de suspender actos sujetos a su control. Ello indica que el constituyente dispuso que tal competencia recaía en tales jueces, quien con base en los criterios establecidos en la ley *podrán* determinar la pertinencia de esa medida cautelar.

Desde esa perspectiva, establecer por vía legislativa actos administrativos sobre los cuales recae una suspensión de efectos de manera automática, constituye una vulneración de las disposiciones constitucionales que especifican que es el juez contencioso administrativo quien tiene tal facultad.

La libertad de configuración legislativa, encuentra límites en los mandatos constitucionales. Por ello, no se puede por ley cambiar o modificar lo que la Constitución, fuente del poder político y fundamento de la facultad que tiene el legislador de crear las leyes, ha ordenado.

En desarrollo del artículo 238 constitucional, la suspensión provisional fue consagrada por el legislador en el Código Contencioso Administrativo, y posteriormente en el actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, como una medida cautelar, caracterizada por la jurisprudencia del Consejo de Estado como una excepción al principio de legalidad, el cual dispone que las decisiones de la administración se presumen ajustadas a la ley y por tanto deben cumplirse[7].

Mientras que el anterior Código exigía petición de parte y la sustentación expresa de la solicitud de suspensión provisional de acuerdo con las exigencias legales, tanto de forma como de fondo[8], la actual legislación administrativa introduce una modificación sustancial, ya que permite que la autoridad competente la decrete cuando del análisis del acto demandado y las normas superiores se evidencie una violación de las disposiciones invocadas en la demanda, o cuando considere su procedencia luego del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud[9]. Vale aclarar que, en ningún caso, el decreto de dicha medida implica un prejuzgamiento[10].

6.2 Como se expuso, el artículo 238 establece como facultad propia de los jueces administrativos de suspender los efectos de los actos sujetos a su control, razón por la cual otra rama del poder público no puede atribuirse una competencia que por mandato expreso de la Constitución corresponde a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Ello no obsta para que el legislador en ejercicio de su libertad de configuración legislativa, establezca otros eventos en que las autoridades

---

[7] Ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Auto del 24 de junio de 1986. Consejero Ponente: Guillermo Benavides Melo. En este fallo, el alto tribunal afirmó sobre la suspensión provisional "…*excepción al principio de legalidad de los actos administrativos, según el cual, estos se presumen ajustados plenamente a las normas de superior jerarquía... Esta es la razón para que la ejecutoriedad y ejecución de los mismos sea posible mientras avanza el proceso de su revisión ante la jurisdicción competente para pronunciarse, en últimas, sobre su conformidad o inconformidad con el ordenamiento jurídico situado en nivel superior al que ocupa el acto simplemente administrativo…*"

[8] Artículo 152 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 1 de 1984): "…*PROCEDENCIA DE LA SUSPENSIÓN… Que la medida se solicite y sustente de modo expreso, en la demanda o por escrito separado, antes de dictarse el auto admisorio de aquélla*…"

[9] Artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011): "…*Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud*…"

[10] Artículo 229 Ibídem: "…*La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento*…"

judiciales puedan decretar la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos. Sin que ello implique una obligación para los jueces de la República, ni una intromisión del poder legislativo en las competencias propias del judicial.

Bajo esta perspectiva, el legislador, en ejercicio de su amplia facultad de libertad de configuración, puede establecer los casos en los cuales es posible que opere la suspensión provisional de un acto administrativo para evitar que con la materialización del mismo se cause un perjuicio irreparable y/o se desconozcan derechos fundamentales o colectivos de las personas.

6.3 El artículo 238 de la Carta tampoco prohíbe al juez disponer la suspensión de una acto administrativo cuando advierte que es un remedio necesario para evitar o poner fin a la vulneración de derechos de las partes o terceros implicados en un proceso; incluso el Consejo de Estado y la Corte Constitucional han reconocido que esta medida puede ser relevante para proteger los derechos de las partes en casos no reglados explícitamente, sin perjuicio de que el legislador pueda prohibirlo en algunos casos por razones fundadas.

En el marco de procesos de tutela, de acciones populares y al interior de investigaciones penales, se ha ordenado la suspensión provisional de los actos administrativos para proteger derechos constitucionales de forma transitoria e incluso definitiva, como también para evitar la configuración de un perjuicio irremediable.

Por ejemplo, el Consejo de Estado, actuando como juez de tutela y de la acción popular, ha suspendido los efectos de algunos actos administrativos de oficio, como los siguientes: **(i)** actos que ordenan la reubicación de trabajadores cuando ha advertido que en la medida en que la decisión de fondo de los procesos ordinarios –nulidad y restablecimiento- se produciría tiempo después de la ejecución de los respectivos traslados, era necesaria la suspensión para evitar la estructuración de un perjuicio irremediable[11]; **(ii)** actos que pueden ser

---

[11] Mediante sentencia emitida el 20 de septiembre de 2002, **la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo** decidió acerca de la impugnación de la sentencia emitida por el Tribunal Administrativo de Chocó que había decidido negar por improcedente la acción de amparo interpuesta por dos peticionarios en contra de las resoluciones que dispusieron los traslados de sus cargos. En esta oportunidad, el Consejo de Estado advirtió que, si bien los ciudadanos tenían a su disposición las acciones de nulidad y de nulidad y restablecimiento del derecho, su definición mediante sentencia se produciría tiempo después de la ejecución de los traslados y cuando ya hubiese acaecido un perjuicio irremediable. Por esa razón, decidió revocar la sentencia impugnada y conceder el amparo de manera definitiva. Además, con el fin de garantizar efectivamente la protección de los derechos tutelados, decidió suspender la ejecución de los acuerdos mientras la Sala Administrativa del Consejo Superior

fuente de amenaza o vulneración de derechos colectivos y, en este contexto, su ejecución es suspendida para proteger dichos derechos mientras el contencioso se pronuncia sobre su legalidad en sede ordinaria[12]; y **(iii)** resoluciones que interrumpen el pago de mesadas pensionales, en razón a la situación de vulnerabilidad del actor y para evitar la configuración de un perjuicio irremediable[13].

Igualmente, la Corte Constitucional ha concluido que durante el trámite de un proceso de tutela, procede la **inaplicación de un acto administrativo** y, por tanto, la suspensión de sus efectos en el caso concreto, advirtiendo que esta figura no debe confundirse con el análisis material del acto; para esta Corporación, el objeto de dicha inaplicación es evitar un daño de naturaleza iusfundamental irreparable, y el pronunciamiento en ningún caso implica la definición de validez del acto[14].

---

de la Judicatura reubicaba a los actores, concediendo un término de treinta días para su cumplimiento (Consejero Ponente: Darío Quiñones Pinilla. Radicación número: 27001-23-31-000-2002-0789-01 (AC-3724).

[12] En sentencia del 18 de mayo de 2006, **la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo** decidió el recurso de apelación interpuesto en contra de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, mediante la cual se habían denegado las pretensiones de la demanda. En este caso, le correspondió a la Sala analizar si un juez de acción popular puede pronunciarse acerca de la suspensión de los actos administrativos aun cuando no se haya demandado su legalidad ante la jurisdicción contenciosa administrativa. (Consejero Ponente: Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta. Radicación número: 68001-23-15-000-2002-01258-02 (AP) Sobre este punto, expuso lo siguiente: *"…la jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido que los actos administrativos, como expresión de la acción de las autoridades públicas, también pueden ser fuente de amenaza o violación de los derechos colectivos, y que cuando ello se acredita su aplicación o ejecución puede ser suspendida con miras a proteger dichos derechos, dado que el pronunciamiento acerca de la nulidad de tales actos sólo puede ser emitido por el juez de lo contencioso administrativo..."*

[13] También, en la sentencia proferida el 18 de marzo de 2010 por **la Sección Cuarta,** se pronunció en sede de impugnación acerca del fallo emitido por el Tribunal Administrativo de Bolívar que concedió el amparo solicitado. La Sala debió establecer si la acción de tutela era el mecanismo procedente para controvertir los actos administrativos proferidos por el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de Puertos de Colombia del Ministerio de la Protección Social, teniendo en cuenta que existían otro tipo de acciones ante el contencioso administrativo, dentro de las cuales, incluso, podía solicitarse la suspensión provisional de los actos acusados. No obstante, el Consejo de Estado expuso que en razón a la situación de vulnerabilidad del actor, la decisión de excluirlo de nómina atentaba contra sus derechos fundamentales y el principio de buena fe. En consecuencia, revocó la decisión impugnada y decidió conceder el amparo de forma transitoria, por las razones expuestas en dicho escenario jurídico, mientras dicha controversia era resuelta en el marco de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante el contencioso. Para su ejercicio le otorgó un plazo de cuatro meses, sumado a que ordenó a la entidad accionada la suspensión de los efectos de las resoluciones objeto de reproche, las cuales aunque no se habían ejecutado, en caso de concretarse, argumentó, hubiesen conllevado a la estructuración de un perjuicio irremediable. También aclaró que lo concerniente al debido proceso debía ser estudiado por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. (Consejera Ponente: Martha Teresa Briceño de Valencia. Radicación número: 13001-23-31-000-2009-00537-01 (AC).

[14] En la Sentencia **SU-039 de 1997**, la Sala Plena de esta Corporación se refirió a la procedencia de la acción de tutela, las acciones contencioso administrativas y la suspensión provisional de los actos administrativos, concluyendo, con base en otros pronunciamientos, lo siguiente: **(i)** en el escenario en el que se esté resolviendo una acción de tutela lo que procede es una inaplicación temporal en el caso

Este Tribunal también ha reconocido que aunque la regla general es que la competencia para suspender los efectos de un acto administrativo radica en el contencioso de acuerdo con el artículo 238 Superior, los fiscales también pueden disponer la suspensión provisional de tales actos en situaciones en las cuales esa medida sea necesaria para proteger derechos fundamentales de las víctimas o evitar que un perjuicio se perpetué en el tiempo[15].

Estos pronunciamientos muestran que es posible que autoridades judiciales diferentes al juez del contencioso suspendan los efectos de actos administrativos, cuando pretendan la protección de un derecho fundamental o colectivo y para evitar la configuración de un perjuicio irremediable.

---

concreto, medida que no recae sobre la materialidad del acto administrativo como sí acontece en el trámite de la solicitud de suspensión provisional. La medida de inaplicación del acto administrativo es una circunstancia diferente a la de la suspensión, la cual pretende "*favorecer al petente a fin de evitarle un daño irreparable, el acto administrativo como tal permanece incólume mientras no sea suspendido provisionalmente por la Jurisdicción Contencioso Administrativa o anulado por ella"*. **(ii)** El objeto de análisis cuando se adopta la decisión de suspender en un caso concreto los efectos de un acto administrativo no es el de realizar un juicio de legalidad, como sí acontece al amparo de la figura de la suspensión, sino el de mediar ante una "…*situación de hecho en la cual puede hallarse una persona frente a un acto cuya* ***aplicación concreta*** *implique, en su caso, efectos inmediatos e irremediables que vulneren sus derechos constitucionales fundamentales…";* en definitiva, con esta determinación no se define la validez de los actos administrativos temporalmente suspendidos. **(iii)** El juez de tutela tiene la facultad temporal y excepcional de inaplicación del acto en un caso concreto, la cual no puede confundirse con la categoría de la suspensión provisional. **(iv)** "…*La necesidad de proteger los derechos constitucionales fundamentales y de efectivizarlos, impone un cambio, una nueva concepción, de la institución de la suspensión provisional. El viraje que se requiere para adaptarla a los principios, valores y derechos que consagra el nuevo orden constitucional puede darlo el juez contencioso administrativo o inducirlo el legislador, a través de una reforma a las disposiciones que a nivel legal la regulan*…". En definitiva, en este fallo se concluyó que todas las jurisdicciones en el marco de sus competencias deben propender por la realización efectiva de los derechos fundamentales, como lo es el derecho al debido proceso. En este mismo sentido, en el caso analizado en la sentencia **T- 587 de 2012**, como medida provisional, se ordenó la suspensión del acto por medio del cual la accionante había sido desvinculada del cargo que ocupaba como docente, en razón a su situación de vulnerabilidad (estado de salud, ser madre cabeza de familia y tener dentro de su grupo familiar una hija en circunstancia de discapacidad y otra menor de edad), hasta que la Sala Tercera de Revisión resolviera de fondo la acción de tutela.

[15] En sentencia **T-954 de 2008**, se analizó si un fiscal al decretar la suspensión provisional de un acto administrativo mediante el cual se le estaba causando un detrimento patrimonial al Estado, había desconocido el derecho al debido proceso. En este respecto, sostuvo: *"…La Corte también ha reconocido la posibilidad de que los fiscales dispongan dentro de la investigación penal la suspensión provisional de los actos administrativos que sean el resultado de un delito…|| Si bien el principio general es que la posibilidad de suspender o revocar un acto administrativo reside en la jurisdicción contencioso administrativa, tal como lo establece el Art. 238 de la Constitución, pueden presentarse situaciones en las que el fiscal deba acudir a esta medida en procura del restablecimiento de los derechos de la víctima del delito, o para evitar que los efectos delictivos de un acto se perpetúen en el tiempo. En esos casos especiales el fiscal deberá fundamentar por qué encuentra necesario en ese caso concreto suspender el acto administrativo…"* (Subraya fuera de texto).

6.4 Para resumir, la Constitución otorga a la jurisdicción contenciosa administrativa la facultad de suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos. Sin embargo, esta potestad debe leerse en conjunto con la libertad de configuración del legislador en materia procesal. Por tanto, el legislador en ejercicio de dicha libertad puede regular la facultad otorgada por el artículo 238 Superior, observando los límites de proporcionalidad y razonabilidad, de modo que puede contemplar la suspensión en otros escenarios. Además, de forma excepcional, otras autoridades judiciales como el juez de tutela o el juez penal, también pueden suspender los efectos de un acto administrativo, como medida de protección de derechos constitucionales o para evitar que los efectos de una actividad delictiva continúen produciéndose.

7. El alcance del artículo 64 de la constitución

7.1 El artículo 64 Superior establece que "**[e]s deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios**, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, **con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos**" (énfasis añadido).

De ello se deriva, por una parte, el derecho de la población agraria a tener una calidad de vida adecuada, así como su derecho al territorio –que implica acceso a la tierra-; y por otra, la correlativa obligación del Estado de garantizar esos derechos.

7.2 Este artículo fue producto del reconocimiento de los constituyentes de 1991 de la mayor vulnerabilidad -por razones económicas, sociales y culturales, entre otras- que enfrenta la población rural, y la importancia de promover el desarrollo del campo. Al respecto, en la ponencia presentada para primer debate en plenaria[16], se afirmó lo siguiente:

> "*…La tierra como bien productivo se sustrae en alto grado del racional aprovechamiento social, originado por una inadecuada apropiación territorial, que se expresa en la concentración latifundista, dispersión minifundista y colonización periférica depredadora. Esta concurrencia de factores negativos hace que las necesidades de la población se hallen insatisfechas ante la ausencia de un desarrollo integral equitativo, sostenido y armónico, que*

[16] La ponencia fue presentada por los constituyentes Angelino Garzón, Mariano Ospina Hernández, Marco A. Chalita, Carlos Ossa Escobar e Iván Marulanda.

permita el pleno empleo de los recursos productivos desde el punto de vista estratégico, económico y social…

Se busca, por lo tanto, una democratización de la propiedad, entendida como el derecho al acceso productivo, incorporando diversas formas de tenencia y organización privada, familiar y asociativa de la economía solidaria, articulando este proceso como parte integral de la asistencia técnica, la educación y formación de los trabajadores del campo…"[17]

7.3 Sobre el contenido del artículo 64 Superior, esta Corporación ha emitido varios pronunciamientos. En la sentencia **C-595 de 1995**, acerca de la adjudicación de bienes baldíos como una de las formas de garantizar el acceso a la tierra de la población agraria, se expuso que esa figura *"... tiene como objetivo primordial, permitir el acceso a la propiedad de la tierra a quienes carecen de ella, pues es requisito indispensable, según la ley acusada, que el presunto adjudicatario no posea otros bienes rurales, ni tenga ingresos superiores a mil salarios mínimos mensuales (arts. 71 y 72 ley 160/94), como también contribuir al mejoramiento de sus recursos económicos y, obviamente, elevar su calidad de vida…"*

La sentencia **C-536 de 1997** hizo referencia a las razones que justificaban limitar la adquisición de tierras más allá de la Unidad Agrícola Familiar en razón a la función social de la propiedad como manifestación del artículo 64 Superior, pues, por un lado, el Estado puede garantizar el derecho al territorio mediante el acceso a la tierra a más campesinos, y de otro, impedir la concentración de la propiedad o su fraccionamiento antieconómico; en concreto, sostuvo:

"…Por lo tanto, este límite a la adjudicación guarda congruencia con el precepto acusado, que prohíbe a toda persona adquirir la propiedad de terrenos inicialmente adjudicados como baldíos si la respectiva extensión excede de una UAF, precepto que consulta la función social de la propiedad que comporta el ejercicio de ésta conforme al interés público social y constituye una manifestación concreta del deber del Estado de `promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios…con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos` (art. 64 C.P.)

---

[17] Cfr. Gaceta Constitucional No. 109, p. 5, y Gaceta Constitucional No. 139, p. 19. Esta ponencia fue aprobada con 48 votos a favor y 0 en contra.

> Es evidente que si se limita la posibilidad de adquirir la propiedad de los baldíos, o la que se deriva de un título de adjudicación de baldíos a una UAF, como lo prevé el acápite normativo acusado, más posibilidades tendrá el Estado de beneficiar con dicha propiedad a un mayor número de campesinos, aparte de que se logrará el efecto benéfico de impedir la concentración de la propiedad o su fraccionamiento antieconómico…"

Bajo esta perspectiva, la sentencia C-006 de 2002 señaló que el derecho consagrado en el artículo 64 de la Constitución es un reconocimiento a una población que ha sido históricamente invisibilizada. Con base en ello concluyó:

> "[l]a jurisprudencia[18] ha reconocido que la Constitución Política de 1991, otorga al trabajador del campo y en general al sector agropecuario, un tratamiento particularmente diferente al de otros sectores de la sociedad y de la producción que encuentra justificación en la necesidad de establecer una igualdad no sólo jurídica sino económica, social y cultural para los protagonistas del agro, partiendo del supuesto de que el fomento de esta actividad trae consigo la prosperidad de los otros sectores económicos y de que la intervención del Estado en este campo de la economía busca mejorar las condiciones de vida de una comunidad tradicionalmente condenada a la miseria y la marginación social…"

En torno al mejoramiento de las condiciones de vida de la población campesina, la cual ha sido reconocida como una población en situación de vulnerabilidad, la jurisprudencia ha enfatizado que este fin estatal no sólo se logra garantizando el acceso a un espacio físico sino que su deber va mucho más allá, esto es, debe proveer distintos tipos de herramientas para asegurar que esa población viva en condiciones dignas. Sobre este aspecto, la sentencia C-189 de 2006 estableció que el fin de todas las medidas dirigidas a desarrollar el contenido del artículo 64 Superior es concretar "…***la creación de las condiciones materiales que contribuyan a la dignificación de la vida de los trabajadores del campo****, mediante su acceso a la propiedad y a los bienes y servicios complementarios requeridos para la explotación de ésta y para su mejoramiento social y cultural... "* (Énfasis fuera del texto)

7.4 Ahora, acerca del concepto de tierra y territorio es relevante precisar que el primero hace alusión a la base física de un asentamiento

---

[18] Sentencia C-021 de 1994.

humano, mientras que el territorio hace referencia a las relaciones espirituales, sociales, culturales, económicas, entre otras, que construyen las personas y las comunidades alrededor de la tierra[19]. Por ello, a la luz del artículo 64 Constitucional, el Estado debe garantizar no sólo el acceso a la tierra de los campesinos sino también su derecho al territorio, así como proveer los bienes y servicios complementarios para el mejoramiento de su calidad de vida desde el punto de vista social, económico y cultural, entre otros. En este respecto, en la sentencia C-644 de 2012 se expuso lo siguiente:

> "…debe concluirse que el campo no puede ser reconocido únicamente como un área geográfica ordenada por regímenes distintos de autoridades nacionales o locales, por derechos de propiedad privada, posesiones, ocupaciones, planes de ordenamiento territorial y por tierras baldías que administra el Estado. En cambio, debe ser entendido dentro de su especificidad como bien jurídico protegido para garantizar derechos subjetivos e individuales, derechos sociales y colectivos, así como la seguridad jurídica pero además, es herramienta básica de la pervivencia y el progreso personal, familiar y social…"[20]

A partir del reconocimiento de la importancia de tales relaciones, la jurisprudencia constitucional ha señalado que en el caso de los pueblos indígenas y tribales, el derecho al territorio es un derecho fundamental[21]. Sin embargo, tal vínculo con el territorio, existe también entre los campesinos y el espacio físico en el cual desarrollan sus labores diarias.

Esa relación constituye una de las particularidades de la cultura campesina.[22] Aún más, esta perspectiva abarca a la población en general, con independencia de su condición étnica, pues el entorno juega un papel fundamental para el desarrollo del ser humano y la posibilidad de llevar a cabo sus aspiraciones más profundas.

---

[19] CORONADO DELGADO, Sergio, et. al "El derecho a la tierra y al territorio" CINEP, octubre de 2009.

[20] Corte Constitucional, sentencia C-644 de 2012.

[21] Ver por ejemplo la sentencia T-693 de 2011, en la que la Corte Constitucional protegió el derecho al territorio de una comunidad indígena, y reconoció su íntima relación con otros derechos de los pueblos indígenas y tribales como los derechos a la identidad étnica y cultural, la autodeterminación, la propiedad colectiva, la consulta previa, la alimentación adecuada, la vivienda digna, el ambiente sano, el agua y la educación.

[22] En desarrollo de esta perspectiva, puede consultarse la sentencia T- 348 de 2012.

7.5 Con respecto a la naturaleza iusfundamental del derecho al territorio de la población campesina, existen varios argumentos que fundamentan tal reconocimiento. Entre estos se encuentran los siguientes:

a. El reconocimiento en el artículo 64 de la Constitución de la obligación del Estado de promover el acceso progresivo a la tierra de los trabajadores agrarios, integra el capítulo 2 sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, derechos constitucionales que esta Corporación ya ha señalado que tienen naturaleza fundamental[23].

b. El derecho reconocido en el artículo 64 Constitucional se ha tornado subjetivo en la medida que su contenido ha sido delimitado por el texto constitucional, en leyes como la 160 de 1994 y la jurisprudencia constitucional, y se encuentra dirigido a la realización de la dignidad humana.

c. La jurisprudencia constitucional ha señalado que son fundamentales los derechos subjetivos dirigidos a la realización de la dignidad humana. Por ejemplo, en la sentencia T-760 de 2008, esta Corporación explicó:

> "…*La Corte Constitucional ha reiterado que uno de los elementos centrales que le da sentido al uso de la expresión 'derechos fundamentales' es el concepto de 'dignidad humana', el cual ha de ser apreciado en el contexto en que se encuentra cada persona, como lo dijo el artículo 2 del Decreto 2591 de 1991. Al respecto dijo la Corte en la sentencia T-227 de 2003,*
>
> *´En sentencia T-801 de 1998, la Corte indicó que ´es la realidad de cada caso concreto, las circunstancias únicas y particulares que lo caracterizan, las que permiten definir si se encuentra verdaderamente vulnerado un derecho fundamental, si ello afecta la dignidad de la parte actora y si esta última está en situación de indefensión frente al presunto agresor´. De esta sentencia surge un elemento que resulta decisivo para sistematizar el concepto de derecho fundamental: dignidad humana.´*[24]
>
> *Este concepto, ha señalado la Corte, guarda relación con la ´libertad de elección de un plan de vida concreto en el marco de las condiciones sociales en las que el individuo se desarrolle* y con *´la posibilidad real y efectiva de gozar de ciertos bienes y de ciertos*

[23] Ver entre otras las sentencias T-760 de 2008 y C-288 de 2012.
[24] Corte Constitucional, sentencia T-227 de 2003.

servicios que le permiten a todo ser humano funcionar en la sociedad según sus especiales condiciones y calidades, bajo la lógica de la inclusión y de la posibilidad de desarrollar un papel activo en la sociedad´.[25] *Por tanto, a propósito de la relación entre derecho fundamental y dignidad humana, la jurisprudencia, en la sentencia T-227 de 2003, concluyó lo siguiente,*

´ (…) *el concepto de dignidad humana que ha recogido la Corte Constitucional únicamente se explica dentro del sistema axiológico de la Constitución y en función del mismo sistema. Así las cosas, la elevación a rango constitucional de la ´libertad de elección de un plan de vida concreto en el marco de las condiciones sociales en las que el individuo se desarrolle´ y de ´la posibilidad real y efectiva de gozar de ciertos bienes y de ciertos servicios que le permiten a todo ser humano funcionar en la sociedad según sus especiales condiciones y calidades, bajo la lógica de la inclusión y de la posibilidad de desarrollar un papel activo en la sociedad´, definen los contornos de lo que se considera esencial, inherente y, por lo mismo inalienable para la persona, razón por la cual se traduce en derechos subjetivos (entendidos como expectativas positivas (prestaciones) o negativas) cuyos contenidos esenciales están sustraídos de las mayorías transitorias.*

En este orden de ideas, será fundamental todo derecho constitucional que funcionalmente esté dirigido a lograr la dignidad humana y sea traducible en un derecho subjetivo… ”[26].

---

[25] Corte Constitucional, sentencia T-881 de 2002.

“[26] Al respecto, continúa la sentencia: *“Es decir, en la medida en que resulte necesario para lograr la libertad de elección de un plan de vida concreto y la posibilidad de funcionar en sociedad y desarrollar un papel activo en ella. Tal necesidad no está determinada de manera apriorística, sino que se define a partir de los consensos (dogmática del derecho constitucional) existentes sobre la naturaleza funcionalmente necesaria de cierta prestación o abstención (traducibilidad en derecho subjetivo), así como de las circunstancias particulares de cada caso (tópica). Así, por ejemplo, en la actualidad existe consenso en torno a la absoluta necesidad de que los procedimientos judiciales y administrativos estén fijados normativamente (principio de legalidad) y que prevean la posibilidad de controvertir pruebas, presentar las propias y de rebatir argumentos y ofrecer los propios (derecho de defensa), para que la persona pueda ser libre y activa en sociedad; mientras que serán las circunstancias concretas las que definan si una cirugía estética únicamente persigue intereses narcisistas o responden a una necesidad funcional, para que la persona pueda ser activa en sociedad (v. gr. alteraciones funcionales y dolor que exigen una reducción de senos). Resulta ejemplarizante la discusión en torno el reconocimiento de derechos fundamentales a personas jurídicas, en la cual el consenso logrado únicamente se explica por la necesidad de proteger elementos funcionalmente indispensables para la correcta operación jurídica de estas instituciones. || Lo anterior, debe precisarse, no implica que en sí mismo derechos constitucionales no tengan carácter fundamental. La existencia de consensos (en principio dogmática constitucional) en torno a la naturaleza fundamental de un derecho constitucional implica que prima facie dicho derecho se estima fundamental en sí mismo. Ello se explica por cuanto los consensos se apoyan en una concepción común de los valores fundantes de la sociedad y el sistema jurídico. Así, existe un consenso sobre el carácter fundamental del derecho a la vida, a la libertad y a la igualdad. Los consensos sobre la naturaleza fundamental de*

Sobre el carácter subjetivo, la Sala encuentra que existen varias fuentes normativas que delimitan el contenido del derecho. En particular, el artículo 64 hace alusión al deber estatal de garantizar ciertos bienes y servicios a la población rural en razón a su especial condición de vulnerabilidad, con el fin de que puedan desarrollar su plan de vida. En esta medida, no sólo hace referencia a la garantía de un lugar físico –acceso a la tierra- sino al deber estatal de posibilitar que en torno a ese lugar geográfico se desarrollen relaciones espirituales, sociales, económicas, culturales, etc. En los términos del artículo 64 Superior: garantizar educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicación, comercialización de productos, asistencia técnica y empresarial con el fin de mejorar los ingresos y calidad de vida de los campesinos. En la medida que el contenido del derecho ha venido siendo delimitado, ha operado su transformación en derecho subjetivo.

7.6 Por otra parte, el artículo 64 está dirigido a la realización de la dignidad humana porque su satisfacción se relaciona con la posibilidad de elegir un plan de vida y con el acceso a ciertos bienes y servicios básicos. La estrecha relación entre tal garantía y el derecho a la alimentación previsto en el artículo 65 Superior, afirma la conexión entre el derecho al territorio de la población rural y la realización de la dignidad humana.

El artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), han enfatizado que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que incluye los servicios de salud, alimentación, vivienda, entre otros. En concreto, el Pacto reconoce el derecho de toda persona a tener un nivel adecuado de vida, como a mejorar continuamente las condiciones de su existencia y la de su familia. Así mismo, consagra el derecho fundamental a la alimentación a todo ser humano estableciendo una serie de compromisos a cargo del Estado para garantizar la efectividad del mismo.

De igual manera, el artículo 64 está íntimamente relacionado con la protección de los derechos a la vivienda y al trabajo[27]. La relación entre

---

estos derechos claramente se explica por la imperiosa necesidad de proteger tales derechos a fin de que se pueda calificar de democracia constitucional y de Estado social de derecho el modelo colombiano. No sobra indicar que, en la actual concepción de dignidad humana, estos derechos son requisitos sine qua non para predicar el respeto por dicho valor." Sentencia T-227 de 2003".

[27] "…4. El acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia son esenciales para asegurar el disfrute no solo del derecho a la alimentación, sino también de otros derechos humanos, incluido el derecho al trabajo (de los campesinos que no poseen tierras) y el derecho a la vivienda. Este factor hizo que el ex

el acceso a la tierra como puente para la realización de otros derechos fundamentales de la población agraria[28] como el trabajo y la vivienda, se explica, por ejemplo, en la sentencia T-076 de 2011. Aunque en esta providencia el grupo tutelante estaba en una situación que agravaba su vulnerabilidad -el desplazamiento forzado-, sus consideraciones son pertinentes para evidenciar la conexión a la que se viene haciendo referencia, así:

> "En cuanto a lo primero, es evidente que el sustento de la población campesina, comprendido como la consecución de los elementos materiales básicos para el ejercicio de los demás derechos fundamentales, depende de la explotación económica de la tierra rural. El desplazamiento forzado impide, por ende, que la población campesina víctima del mismo garantice su derecho al mínimo vital. Respecto de lo segundo, es claro que la tierra rural no solo es un medio de producción para los campesinos, sino que también constituye el espacio para el ejercicio del derecho a la vivienda…" (Énfasis añadido).

En este sentido, garantizar el derecho al acceso a la tierra y protección del territorio a la población rural, contribuiría a la realización de sus proyectos de vida, acordes con su forma de vida culturalmente diferenciada,[29] y a la materialización efectiva de otros derechos fundamentales como el trabajo, la vivienda y el mínimo vital.

A su vez, la especial condición de vulnerabilidad por razones sociales, económicas y culturales que enfrenta la población campesina, fue fundamental para la adopción del artículo 64 de la Constitución, y ha sido reconocida por esta Corporación, en la sentencia C-644 de 2012**,** en la que se señaló:

Relator Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada llegara a la conclusión de que el Consejo de Derechos Humanos debía "garantizar el reconocimiento de la tierra como un derecho humano en el derecho internacional relativo a los derechos humanos"11. El presente informe confirma esa conclusión, al tiempo que toma como punto de partida el derecho a la alimentación. En él se describe el aumento de la demanda apremiante de tierras. Luego se examina el derecho de los usuarios de tierras a ser protegidos en lo relativo a su acceso actual a los recursos naturales, en particular a la tierra. También se aboga por que se asegure un acceso más equitativo a la tierra…" Naciones Unidas, Asamblea General A/65/281 del 11 de agosto de 2010: "El derecho a la alimentación"

[28] "…Dicho de otro modo, se constata una orientación normativa constitucional e internacional destinada a proteger el derecho de promover el acceso a la tierra de los trabajadores agrarios, no solo en función de la democratización de la propiedad sino por su relación con la realización de otros derechos suyos..." C-644 de 2012. M.P. Adriana María Guillén Arango

[29] "…*La ausencia de protección específica del territorio ocasiona graves perjuicios en la vida de la comunidad, como la inequidad, la desigualdad social y la pérdida de la cultura*…" CORONADO DELGADO, Sergio, et. al "El derecho a la tierra y al territorio" CINEP, octubre de 2009.

"…ha sido una preocupación constante del legislador colombiano establecer regímenes normativos que permitan mejorar la calidad de vida de los campesinos, así como la productividad de los sectores agrícolas. Con todo, las estadísticas recogidas tanto por instituciones públicas como por centros de investigación, muestran cómo el resultado de estos esfuerzos ha sido negativo. Sin duda, no sólo a causa de deficiencias en los modelos propuestos, sino como producto de la violencia también sostenida a que se ha visto enfrentado el Estado colombiano durante más de la mitad del siglo XX, la cual ha tenido como epicentro el campo y, como principales víctimas sus trabajadores campesinos. Sin entrar a distinguir la incidencia de unos y otros factores, baste con señalar que la concentración de la tierra en Colombia no ha cesado de crecer[30] y la población campesina, en todo caso, sigue siendo la población más pobre del país y la que vive en condiciones de mayor vulnerabilidad[31]..." (subraya fuera de texto).

En este punto, es importante hacer referencia a que la vulnerabilidad por

---

"30 `Las cifras sobre distribución de la tierra rural en Colombia son dramáticas: Las 98.3 millones de hectáreas rurales que están escrituradas se distribuyen así: 52% son de propiedad privada, 32% de indígenas y negritudes, y el resto, 16%, del Estado. El análisis realizado cubre 32.7 millones de hectáreas en 1985 y 51.3 millones en 1996, lo que equivale al 45% de la superficie continental total (114 millones de hectáreas). (FAJARDO, 2002). En 2001, de acuerdo con las cifras que reporta Fajardo (2002), los predios menores de 3 hectáreas, cubrían el 1.7% de la superficie del país reportada en el registro nacional y estaban en manos del 57,3% de los propietarios. Mientras tanto, los predios mayores de 500 hectáreas, que cubrían el 61.2% del territorio nacional registrado, estaban en manos del 0.4% de los propietarios. Por su parte los predios entre 100 y 500 hectáreas en el año 2000, cubrían el 14.6% del territorio y estaban en manos del 2.6% de los propietarios. Es muy probable que la concentración de la propiedad se haya agravado en el último decenio, si se considera el escalamiento del conflicto armado que generó la expropiación forzada de tierra a los pequeños propietarios, y la persistencia del narcotráfico como generador de capitales especulativos, que se concentran en la compra de tierras como mecanismo de lavado de activos ilícitos. Vid. FAJARDO M. D. Para sembrar la paz hay que aflojar la tierra. Bogotá: Instituto de Estudios Ambientales – Universidad Nacional de Colombia, 2002. IGAC - Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Atlas de Colombia. 5ª Edición. Bogotá: IGAC, 2002. Citado por Luis Carlos Agudelo Patiño. `Campesinos sin tierra, tierra sin campesinos: territorio, conflicto y resistencia campesina en Colombia`. En *Revista nera, ano* 13, Nº. 16 – JANEIRO/JUNHO DE 2010 – ISSN: 1806-6755, pp. 81-95. Absalón Machado C. *La Reforma Rural. Una deuda social y política.* Bogotá, Universidad Nacional de Colombia. Centro de Investigaciones para el Desarrollo, 2009, pp. 120- 123, 135-139`"

"31 Dice al respecto Albán: `Según estimaciones oficiales y privadas, en Colombia hay 114 millones de hectáreas, 68 millones correspondientes a predios rurales. En 2003, el 62,6% estaba en manos del 0,4% de los propietarios y el 8,8% en manos del 86,3%. De modo que la situación empeoró entre 1984 y 2003. Y vale la pena mencionar que la estimación de las tierras aptas para ganadería es del 10,2%, y hoy se dedica a esta actividad el 41,7%. Por su parte, en 2010 el índice de Gini rural llegó a 0,89, y aumentó en un 1% desde 2002. En el cuadro 1 se compara la concentración de la propiedad entre 1984 y 2003`. Lo precisa con los siguientes datos: **Concentración propiedad de la tierra, 1984-2003:** Grandes propietarios (> 500 ha) 11.136 16.352; Porcentaje del total de propietarios 0,55 0,4; Propiedad de la tierra (%) 32,7 62,6; Pequeños propietarios (0-20 ha) 2.074.247 3.223.738; Porcentaje del total de propietarios 85,1 86,3; Propiedad de la tierra (%) 14,9 8,8 (Fuentes: Planeta Paz, basado en IGAC-CEGA, e Ibáñez (2010). Vid. Álvaro Albán. `*Reforma y Contrarreforma Agraria*` En *Revista de Economía Institucional, vol. 13, n. º 24*, primer semestre/2011, pp. 327-356"

razones económicas, sociales y culturales, entre otras, de la población rural tiene raíces profundas en el conflicto armado que vive el país, y es a su vez una de sus causas, como se reconoció en el auto 219 del 13 de octubre de 2011[32].

7.7 De todo lo anterior puede colegirse que el derecho al acceso a la tierra tiene los siguientes contenidos protegidos:

(i) acceso a la tierra, a través de la titulación individual o colectiva de tierras a los pobladores rurales, mediante formas asociativas, de su arrendamiento, de la concesión de créditos a largo plazo, de la creación de subsidios para la compra de tierra, del desarrollo de proyectos agrícolas, entre otros[33];

(ii) acceso a los recursos y servicios que permitan realizar los proyectos de vida de la población rural como educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial; y

(iii) seguridad jurídica de las diferentes formas de tenencia de la tierra como la propiedad, la posesión y la mera tenencia, sin que ello signifique que su protección se circunscriba solamente a éstas[34]. En definitiva, el debate actual sobre el derecho al territorio, específicamente su contenido de acceso a la tierra, abarca varias relaciones y, como punto importante, la seguridad jurídica que debe brindar el Estado para proteger la conexión que surge entre la población rural y el espacio físico en el cual aspiran desarrollar su proyecto de vida, lo cual trasciende el campo de la aclaración de títulos y los derechos reales sobre bienes.

8. El alcance del artículo 58 de la Constitución. La propiedad privada y sus límites

---

[32] Sobre la relación entre el conflicto armado y la cuestión agraria, pueden consultarse, entre otras, las siguientes fuentes: Corte Constitucional, Auto 219 del 13 de octubre de 2011. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011 PNUD "Colombia Rural: Razones para la esperanza" capítulo 7: Fracaso del reformismo agrario, lucha por la tierra y conflicto armado y; el informe general del Centro Nacional de Memoria Histórica "¡Basta Ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad" capítulo II: Los orígenes, las dinámicas y el crecimiento del conflicto armado.

[33] "*…si bien es cierto el Estado tiene el deber de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, especialmente, a quienes la trabajan, no es menos cierto que tal fin no se logra únicamente con la adjudicación de tierras baldías, que es una forma de hacerlo, sino también con otras políticas, como por ejemplo, la concesión de créditos a largo plazo y con facilidades de pago; la creación de subsidios para la compra de tierras, el fomento de las actividades agrícolas, etc., que también buscan esa finalidad*…" Sentencia C-595 de 1995.

[34] Ibídem

8.1 El artículo 2º de la Constitución señala que las autoridades de la República están *"(…) instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares".*[35]

La Corte Constitucional ha expuesto que el artículo 58 de la Constitución, relativo a la propiedad privada como garantía Constitucional, contiene seis principios que delimitan el contenido de ese derecho:

> "i) la garantía a la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles; ii) la protección y promoción de formas asociativas y solidarias de propiedad; iii) el reconocimiento del carácter limitable de la propiedad; iv) las condiciones de prevalencia del interés público o social sobre el interés privado; v) el señalamiento de su función social y ecológica; y, vi) las modalidades y los requisitos de la expropiación"[36].

8.2 La naturaleza del derecho a la propiedad privada en Colombia tiene intrínsecamente ligada una función social. La Sentencia C-133 de 2009, precisa que:

> "La propia Constitución señala que la propiedad privada debe cumplir una función social que implica obligaciones. Indica igualmente, la procedencia de la expropiación (Arts. 58 y 59), la promoción estatal del acceso a la propiedad (Art.60), la protección de la propiedad intelectual (Art. 61), la imposibilidad de variar el destino de las donaciones (Art. 62), la inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad de los bienes de uso público (Art. 63) y la promoción del acceso progresivo a la propiedad de la tierra (Art. 64).
>
> Es de resaltar, que de manera específica, la norma superior indica que por sentencia judicial se puede declarar la extinción del dominio sobre bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del tesoro público o con grave deterioro de la moral social. La misma norma y de manera expresa, prohíbe como pena la confiscación.".

---

[35] Constitución Política de Colombia de 1991, artículo 2.

[36] Sentencia T-454 de 2012. Véase también sentencias C-227 de 2011, C-147 de 1997, C-589 de 1995, C-006 de 1993, C-428 de 1994, C-216 de 1993.

8.3 Entonces, la propiedad privada es un derecho subjetivo que faculta a su titular para usar, gozar, explotar y disponer de una cosa, siempre y cuando se respeten sus inherentes funciones sociales y ecológicas, encaminadas al cumplimiento de deberes constitucionales estrechamente vinculados con la noción de Estado Social de Derecho, como son la protección al medio ambiente, la salvaguarda de los derechos ajenos, la promoción de la justicia y la equidad y el interés general prevalente.

Para la Corte, ha sido necesario que el ordenamiento jurídico adopte límites al derecho a la propiedad privada, que permitan la consolidación de los derechos del propietario con las necesidades de la colectividad, enmarcadas en la consecución de las citadas funciones que encuentran su fundamento en la Carta (artículos 1, 2, 58, 59 y 95 nums. 1 y 8).[37]

8.4 La propiedad privada no es un derecho absoluto. La Sentencia C-258 de 2013, señaló que la Carta Política le impone ciertos límites.

> "[e]l artículo 58 Superior dispone que la propiedad privada tiene una función social y ecológica, implica obligaciones y debe ceder ante el interés público o social, al punto que es posible que el Estado lleve a cabo expropiaciones por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el Legislador. A su turno, el artículo 59 de la Carta indica que la propiedad privada debe también ceder frente al interés público en caso de guerra, para atender los requerimientos propios del enfrentamiento, lo cual incluye la posibilidad de que la propiedad inmueble sea ocupada temporalmente según las necesidades del conflicto. El artículo 332, por otra parte, señala que la libre iniciativa privada –como derecho- debe ejercerse dentro de los límites del bien común, y habilita al Legislador para que delimite el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación".

8.5 La Corte ha identificado los requisitos que las autoridades públicas deben cumplir, aun cuando se pretenda limitar el derecho de propiedad en virtud de sus finalidades de utilidad pública e interés social:

> "(…) La Constitución en el mismo artículo 58 indica que por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, puede presentarse la expropiación la cual debe efectuarse a través de sentencia judicial e indemnización previa. Solamente en los casos que establezca el legislador la expropiación puede adelantarse por vía

[37] Sentencias T-427 de 1998, C-189 de 2006 y C-133 de 2009, entre otras.

administrativa, aunque está sujeta a una posterior acción contenciosa administrativa.

En este orden de ideas, la privación de la titularidad del derecho de propiedad privada contra la voluntad de su titular, requiere del cumplimiento de los siguientes requisitos:

i) Que existan **motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador**.

ii) Que exista **decisión judicial o administrativa**, **esta última sujeta a posterior acción contencioso administrativa** incluso respecto del precio.

La adopción de dicha decisión **presupone que se adelante el procedimiento establecido en la ley**, con garantía del derecho fundamental al debido proceso del titular del derecho de propiedad. **Dicho procedimiento comprende una etapa previa, lógicamente fallida, de enajenación voluntaria o negociación directa**, con base en una oferta por parte de la entidad pública.

iii) **Que se pague una indemnización previamente al traspaso del derecho de propiedad a la Administración, la cual debe ser justa**, de acuerdo con lo previsto en el Num. 21.2 del Art. 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos".[38] (Negrilla fuera del texto original).

Los procesos que adelante la administración, independientemente de su pretensión de defender la utilidad pública y el interés general, deben respetar los valores fundamentales del Estado Social de Derecho, entre ellos: principio de legalidad, debido proceso, acceso a la justicia e indemnización justa.

8.6 Los procedimientos establecidos en los artículos 50 y 53 de la Ley 160 de 1994, también cumplen con las finalidades del derecho a la propiedad privada y con las garantías procesales propias de la administración de justicia. Por ello, ante la inconformidad de las decisiones que concluyen procesos de clarificación de la propiedad, deslinde, recuperación de baldíos y extinción de dominio agrario, puede interponerse los recursos judiciales, de nulidad y restablecimiento del derecho y la acción de revisión, como la Sala pasará a explicar con posterioridad (infra 9.7.4).

[38] Sentencia C-133 de 2009.

Así, quienes resulten vencidos en los procesos administrativos descritos, podrán ejercer su derecho a la defensa y exigir el respeto al derecho a la propiedad, establecido en el artículo 58 de la Carta Política. De esta manera, no sólo se protege la función social de la propiedad sino la titularidad de la misma, garantía que es de la esencia de un régimen liberal, basado en el respeto de los derechos de los asociados, y materializado en la forma de Estado Social de Derecho.

De conformidad con los artículos 50 y 53 de la Ley 160 de 1994, la intervención de un particular en los procesos descritos suspende los efectos de las resoluciones que los culminan, sin que el juez determine de manera libre y razonada si ello es necesario. Para la Corte Constitucional, la injerencia del legislador en la adopción de decisiones que el artículo 238 de la Constitución establece en cabeza de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, puede conducir al desconocimiento del artículo 58 de la Carta Política, toda vez que somete a la administración y a los involucrados en tales procesos, a una suspensión automática, ajena a nuestro régimen constitucional.

En ese sentido, debe revisarse si las previsiones efectuadas por el legislador para proteger el derecho a la propiedad son proporcionales y adecuadas para asegurar el cumplimiento de la finalidad de esa garantía *ius fundamental*. Asunto que será objeto de estudio por la Corte Constitucional en el caso en concreto.

9. Caracterización de los procedimientos agrarios de clarificación de la propiedad, deslinde, recuperación de baldíos y extinción de dominio agrario.

A continuación procede la Sala a caracterizar a grandes rasgos los procedimientos agrarios con fundamento en la Ley 160 de 1994.

9.1 Clarificación de la propiedad

De conformidad con el artículo 48 de la Ley 160 de 1994, el procedimiento de clarificación de la propiedad tiene como objeto determinar si una tierras han salido o no del dominio del Estado; el de deslinde persigue delimitar las tierras de propiedad de la Nación –como los bienes baldíos y los bienes de uso público[39]- de los predios de los

[39] El artículo 42 del Decreto 1465 de 2013 señala los bienes que pueden ser materia del procedimiento; ellos son: los bienes de uso público –como las playas marítimas y fluviales, los terrenos de bajamar, los ríos y sus lechos, etc.-, las tierras baldías que se encuentren en cabeceras de ríos navegables, los

particulares; y el de recuperación de baldíos tiene el fin establecer si existe una indebida ocupación de un terreno baldío, para luego proceder a recuperarlo[40].

9.2 Recuperación de baldíos

Sobre la noción de baldíos, en la sentencia **T-566 de 1992** se indicó que: "*Se denomina bien baldío al terreno urbano o rural sin edificar o cultivar que forma parte de los bienes del Estado porque se encuentra dentro de los límites territoriales y carece de otro dueño*". En cuanto a la naturaleza de los bienes objeto de recuperación, estos son bienes públicos de la Nación y tienen la categoría de bienes fiscales adjudicables: "bienes que tiene la Nación con el fin de traspasarlos a los particulares que cumplan determinados requisitos **exigidos por la ley**"[41] (Énfasis fuera de texto)

El Congreso, en virtud del numeral 18 del artículo 150 Superior, tiene la competencia para dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías. Con base en esta facultad, el legislador determinó que los bienes baldíos "…*podrán ser adjudicados a personas naturales, empresas comunitarias y cooperativas campesinas (art. 65); a las entidades de derecho público, para la construcción de obras de infraestructura destinadas a la instalación o dotación de servicios públicos, o cuyas actividades hayan sido declaradas por la ley como de utilidad pública o de interés social, con la condición de que si no se cumple esta finalidad, los predios revertirán al dominio de la Nación; y a las fundaciones o asociaciones sin ánimo de lucro que presten un*

---

márgenes y rondas de los ríos, las costas desiertas de la República, las islas ubicadas en los mares que pertenecen a la Nación, las islas ubicadas en lagos y ríos que son ocupadas y desocupadas alternativamente pro las aguas, los lagos, lagunas, humedales y ciénagas, y los bosques nacionales, entre otros.

[40] El artículo 36 del Decreto 1465 de 2013 define el objeto del procedimiento de recuperación de baldíos así: "*… recuperar y restituir al patrimonio del estado las tierras baldías adjudicables, las inadjudicables y las demás de propiedad de la Nación, que se encuentren indebidamente ocupadas por los particulares".* Por su parte, el artículo 37 establece que los siguientes tienen la condición de baldíos indebidamente ocupados por los particulares: **(i)** las tierras baldías que tienen la calidad de inadjudicables de acuerdo con la Ley 160, y las reservadas o destinadas por entidades estatales para la prestación de cualquier servicio o uso público; **(ii)** las tierras baldías reserva territorial del Estado; **(iii)** las tierras baldías ocupadas que excedan las extensiones máximas adjudicables, de acuerdo con la Unidad Agrícola Familiar de cada municipio o región; **(iv)** las tierras baldías ocupadas contra expresa prohibición legal –como las áreas del Sistema de Parques Naturales y el Sistema de Áreas Protegidas-; **(v)** las tierras baldías objeto de un procedimiento de reversión, deslinde, clarificación, o las privadas materia de extinción de dominio; **(vi)** las tierras baldías objeto de caducidad administrativa en los contratos de explotación de baldíos suscritos respecto de las zonas de desarrollo empresarial; **(vii)** las tierras baldías ocupadas por personas que no son beneficiarias de la reforma agraria prevista en la Ley 160; y **(viii)** las tierras baldías inadjudicables, reservadas o destinadas para cualquier servicio o uso público que cuenten con títulos basados en falsas tradiciones.

[41] Corte Constitucional, sentencia C-595 de 1995.

servicio público, o tengan funciones de beneficio social por autorización de la ley (art. 69)…"[42]

Respecto de los potenciales beneficiarios de la adjudicación de estos bienes, en la sentencia C-536 de 1997, se indicó que puede realizarse a favor de "*particulares o a las entidades públicas, bajo un criterio de utilidad y de beneficio social, económico y ecológico, según la filosofía que inspira la reforma agraria, la cual tiene pleno sustento en los arts. 60, 64, 65, 66 y 334 de la Constitución"*, cuyo objetivo primordial es "*permitir el acceso a la propiedad de la tierra a quienes carecen de ella, pues es requisito indispensable, según la ley acusada, que el presunto adjudicatario no posea otros bienes rurales, ni tenga ingresos superiores a mil salarios mínimos mensuales (arts. 71 y 72 ley 160/94), como también contribuir al mejoramiento de sus recursos económicos y, obviamente, elevar su calidad de vida*"[43]

Puede concluirse que los bienes baldíos son terrenos del Estado que, como regla general, tienen la característica de ser transferibles por naturaleza mediante la enajenación por titulación. Estos bienes sólo pueden ser objeto de adjudicación a las personas que cumplan con los requisitos señalados en la ley. Específicamente, el artículo 65 de la Ley 160 de 1994 señala que podrá realizarse la adjudicación de baldíos a **(i)** personas naturales, empresas comunitarias y cooperativas campesinas; **(ii)** entidades de derecho público; y **(iii)** a las fundaciones o asociaciones sin ánimo de lucro.

El objetivo primordial de la adjudicación de baldíos es permitir el acceso a la tierra a quienes carecen de ella pues, se exige que el adjudicatario no posea otros bienes rurales ni tenga ingresos superiores a mil salarios mínimos mensuales. La destinación de los bienes baldíos debe contribuir al logro de los fines esenciales del Estado, específicamente a la dignificación de la vida de los trabajadores del campo, **lo cual no sólo se logra mediante la garantía del acceso a la tierra sino de los bienes y servicios complementarios requeridos para su explotación y para su mejoramiento social y cultural.** En definitiva, con la adjudicación de dichos bienes el Estado persigue no sólo satisfacer el derecho del acceso a la tierra sino también otros componentes que elevan la calidad de vida de los trabajadores agrarios, en concordancia con el artículo 64 Superior.

9.3 Finalidad de los procesos de clarificación de la propiedad, deslinde, recuperación de baldíos y extinción del dominio.

---

[42] Ibídem
[43] Ibídem.

Ahora, es importante referirse al evento en el cual, luego de que se adelanta el procedimiento administrativo de recuperación de baldíos, existen obras de edificación o cultivos en dichos bienes. Al respecto, el inciso 2° del artículo 50 del Decreto 2664 de 1994, derogado por el Decreto 1465 de 2013, establecía que en la misma resolución que decidiera de fondo el respectivo proceso debía existir un pronunciamiento sobre el pago de mejoras a favor de sus ocupantes, así: "*En la misma providencia se decidirá si hay lugar o no al reconocimiento de mejoras, procediendo a su negociación voluntaria o a la expropiación, de conformidad con las normas establecidas para el caso, siempre que de las pruebas allegadas pueda considerarse al ocupante como ´poseedor de buena fe´, según las normas del Código Civil*".

La disposición que rige en materia de reconocimiento de mejoras a favor de terceros ocupantes de buena fe, es el artículo 38 del Decreto 1465 de 2013, que consagra:

> "*CONTENIDO DE LA DECISIÓN. La resolución que culmine el procedimiento de recuperación, ordenará si fuere del caso, la restitución del predio o los terrenos indebidamente ocupados.*
>
> *En la misma providencia se decidirá si hay lugar o no al reconocimiento de mejoras, siempre que se acredite la buena fe del ocupante y se ordenará. Si hubiere lugar a ello, la negociación voluntaria o la expropiación de dichas mejoras*…"

A su turno, el artículo 52 ibídem preceptúa que el proceso de extinción de dominio agrario tiene como finalidad trasladar a la Nación el dominio de predios rurales cuando **(i)** se ha dejado de ejercer posesión sobre ellos en la forma establecida en el artículo 1o. de la Ley 200 de 1936[44], durante tres años continuos; **(ii)** sus propietarios violan las disposiciones sobre conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos

---

[44] Este precepto, modificado por el artículo 2 de la Ley 4 de 1973, dispone: "*Se presume que no son baldíos, sino de propiedad privada, los fundos poseídos por particulares, entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica.* || *El cerramiento y la construcción de edificios no constituyen por sí solos pruebas de explotación económica pero sí pueden considerarse como elementos complementarios de ella. La presunción que establece este Artículo se extiende también a las porciones incultas cuya existencia se demuestre como necesaria para la explotación económica del predio, o como complemento para el mejor aprovechamiento de este, aunque en los terrenos de que se trate no haya continuidad o para el ensanche de la misma explotación. Tales porciones pueden ser conjuntamente hasta una extensión igual a la mitad de la explotada y se reputan poseídas conforme a este Artículo.*" A su turno, el artículo 58 de la Ley 160 define en qué casos existe una explotación económica regular y estable.

naturales renovables y las de preservación y restauración del ambiente; **(iii)** cuando los propietarios violan 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; o **(iv)** cuando el predio es destinado a la explotación con cultivos ilícitos.[45]

La responsabilidad de adelantar los procesos está radicada en cabeza del INCODER, quien debe valorar las pruebas aportadas por los interesados a efectos de resolver la controversia.[46]

9.4 Estructura de los procesos de clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos, y extinción del dominio.

9.4.1 El inicio de los procedimientos puede llevarse a cabo de oficio por el INCODER, o por solicitud de los procuradores agrarios, otras autoridades, las comunidades u organizaciones campesinas, o cualquier otra persona natural o jurídica, quienes pueden además intervenir dentro de los procedimientos.[47]

9.4.2 Estos procedimientos comienzan con una etapa previa en la que el Instituto debe conformar un expediente con la información necesaria para identificar la situación física, jurídica, cartográfica, catastral, de ocupación y de explotación del inmueble. Para ello debe **(i)** solicitar a las autoridades competentes información sobre el inmueble; **(ii)** estudiar los documentos que presenten los presuntos propietarios, los que alleguen los interesados en que se adelante el proceso y los que obtenga de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 160 de 1994; y **(iii)** practicar una visita previa, si lo considera necesario.[48]

Una vez surtida esta etapa, el INCODER debe decidir qué tipo de procedimiento adelantará. Por ejemplo, si del análisis de títulos se infiere sin lugar a dudas que el terreno en disputa es baldío –por no existir títulos que acrediten propiedad privada-, debe adelantar el proceso de

---

[45] El artículo 27 del Decreto 1465 de 2013 resume el objeto de los procedimientos agrarios de extinción de dominio así: "*extinguir en favor de la Nación el derecho de dominio de los predios rurales, en donde se acredite el incumplimiento de la función social y/o ecológica de la propiedad".*

[46] Ver artículos 12, 48 y 52 de la Ley 160.

[47] Ver artículo 2 del Decreto 1465 de 2013.

[48] Ver artículo 5 del Decreto1465 de 2013. Copia del expediente debe ser remitido a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, con el propósito de confrontar la información con el registro de tierras presuntamente abandonadas y despojadas para efectos de lo reglado en la Ley 1448 –artículo 6 del Decreto 1465 de 2013-.

recuperación de baldíos[49], pero si existe duda sobre la propiedad del terreno, deberá adelantar el de clarificación.

9.4.3 Si en la etapa previa se encuentra que existe mérito para iniciar algunos de los procedimientos –de lo contrario debe emitir un auto motivado que ordene el archivo[50]-, debe expedir la resolución inicial. Ésta debe ser inscrita en la respectiva Oficina de Registro de Instrumentos Públicos para efectos de publicidad ante terceros[51]; notificada al procurador ambiental y agrario, a los presuntos propietarios y quienes consideren tener derechos reales, y en el caso del procedimiento de clarificación, a los propietarios de predios colindantes, entre otros[52]; y comunicada a los solicitantes y a las autoridades ambientales correspondientes, según el caso[53].

Ejecutoriada la resolución inicial, las partes pueden solicitar y aportar pruebas. En la etapa probatoria, se debe practicar además una inspección ocular con intervención de peritos[54].

Según el artículo 53-4 de la Ley 160, la carga de la prueba en los procedimientos de extinción de dominio corresponde al propietario. En los demás casos, la carga también está en cabeza de los particulares, sin perjuicio de que el INCODER pueda decretar pruebas de oficio.[55]
El artículo 51 ibídem señala que en materia de procedimientos de clarificación, deslinde y recuperación de baldíos, el INCODER puede "*… requerir de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, Catastrales, del Instituto Geográfico 'Agustín Codazzi' y demás dependencias del Estado, toda la información que posean sobre la existencia de propietarios o poseedores de inmuebles rurales, así como las fotografías aéreas, planos y demás documentos relacionados con los mismos".*

Finalmente, el artículo 48 de la Ley 160 dispone que para demostrar la propiedad en los procesos de clarificación, solamente es posible acreditar "*…el título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal, o los títulos debidamente inscritos otorgados con anterioridad a la vigencia de esta Ley, en que consten tradiciones de*

---

[49] Ver parágrafo 1 del artículo 37 del Decreto1465 de 2013.
[50] Ver artículo 6 del Decreto1465 de 2013.
[51] Ver artículo 49 de la Ley 160.
[52] Ver artículo 8 del Decreto 1465 de 2013.
[53] Ver artículo 8 del Decreto 1465 de 2013.
[54] Ver artículos 49 y 53 de la Ley 160, y 13 y ss. del Decreto 1465 de 2013.
[55] Ver artículo 11 del Decreto 1465 de 2013.

dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria", salvo que se trate de terrenos no adjudicables, que estén reservados o destinados para cualquier servicio o uso público, respecto de los cuales no es posible declarar el dominio privado.

Los procedimientos culminan con una **resolución final,** cuyo contenido a grandes rasgos debe ser el siguiente:

En el procedimiento de deslinde de tierras de la Nación, la decisión final debe **(i)** delimitar el inmueble de propiedad de la Nación por su ubicación, área y linderos técnicos, así como **(ii)** determinar las áreas que han sido objeto de desecación artificial.

A su turno, el acto que da fin al procedimiento de clarificación debe determinar **(i)** la suficiencia o insuficiencia de los títulos de propiedad aportados por el particular que reclama dominio sobre el inmueble materia de controversia, así como **(ii)** si el bien se halla reservado o está destinado al uso público.

La resolución final del procedimiento de recuperación de baldíos debe **(i)** ordenar, si fuere el caso, la restitución del predio o los terrenos indebidamente ocupados, y **(ii)** reconocer mejoras, siempre y cuando se acredite buena fe, así como ordenar la negociación de su expropiación.[56]

Finalmente, en el caso de los procesos de extinción, la resolución final debe **(i)** declarar si hay o no lugar a la extinción total o parcial del dominio, dicho de otro modo, si se presenta alguna de las causales de extinción y si ésta está o no justificada en el caso fortuito o la fuerza mayor; **(ii)** si se declara la extinción parcial, precisar la porción afectada y los linderos; y **(iii)** en todos los casos de declaración de extinción, ordenar la cancelación de los títulos de propiedad, de los gravámenes hipotecarios y de los demás derechos reales constituidos sobre el fundo.[57]

Las tierras aptas para explotación económica que revierten a la Nación en virtud del proceso de extinción de dominio descrito, adquieren el carácter de baldíos reservados y se deben adjudicar en los términos fijados por el reglamento; mientras que las tierras no aptas para explotación son entregadas al municipio donde se hallen ubicadas o a otras entidades del

---

[56] Ver artículo 38 del Decreto 1465 de 2013.
[57] Ver artículo 35 del Decreto 1465 de 2013.

Estado que deban cumplir actividades específicas en ellas –artículo 56 de Ley 160 de 1994-.

Una vez ejecutoriadas las resoluciones finales, el INCODER debe **(i)** remitir el acto administrativo a la Oficina de Registro para que se efectúe la respectiva inscripción; **(ii)** en el caso de los procedimientos de deslinde y recuperación de baldíos, proceder a ejecutar los actos y obtener la restitución de los terrenos, para lo cual puede solicitar el apoyo de las autoridades de Policía[58]; y **(iii)** en el caso del proceso de deslinde y clarificación, remitir copia del acto al Instituto Geográfico Agustín Codazzi para que lleve a cabo la actualización de la cédula catastral[59].

9.4.4 Al interior de los procedimientos antes descritos proceden los siguientes medios de control:

Contra las resoluciones con que inician los procedimientos en comento, de conformidad con el artículo 64 de la Ley 160, proceden el recurso de reposición por la vía gubernativa y las acciones contencioso administrativas.

Contra la resolución que define el fondo, procede el recurso de reposición dentro de los cinco días siguientes a la notificación de la misma. Finalmente, es posible interponer la acción de revisión dentro de los 15 días hábiles siguientes a la ejecutoria de la respectiva resolución.

Como se explicó previamente, los procedimientos agrarios descritos fueron originalmente reglamentados por los decretos 2663, 2664 y 2665 de 1994. Ese decreto fue reemplazado recientemente por el Decreto 1465 de 2013, expedido, entre otras razones, para ajustar la reglamentación a los nuevos lineamientos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo[60].

9.5 Características de la acción de revisión que procede contra las resoluciones finales de los procesos de clarificación, deslinde, recuperación de baldíos y extinción de dominio agrario. Actos

---

[58] Ver artículos 23 y ss del Decreto 1465 de 2013.

[59] Ver los artículos 40 y 43 del Decreto 1465 de 2013.

[60] Este cuerpo normativo fue expedido también para *"…fortalecer y unificar en un solo estatuto reglamentario las normas que actualmente regulan los procedimientos administrativos de extinción del derecho de dominio privado, clarificación de la propiedad, deslinde de las tierras de la Nación, recuperación de baldíos indebidamente ocupados y reversión de baldíos adjudicados, con el propósito de mejorar su efectividad como mecanismos de protección del patrimonio público y de tutela de la función social de la propiedad y de aplicar los principios de debido proceso, eficacia, eficiencia, trasparencia, celeridad y economía procesal y facilitar el trámite oportuno de estos procedimientos…*". Ver los considerandos del Decreto 1465 de 2013.

administrativos contra los cuales procede la acción de revisión -Artículos 50 y 53 de la Ley 160 de 1994-.

El artículo 50 de la Ley 160 de 1994 integra el capítulo X denominado "CLARIFICACIÓN DE LA PROPIEDAD, DESLINDE Y RECUPERACIÓN DE BALDÍOS", y establece que contra las resoluciones emitidas por la autoridad administrativa, en este caso el INCODER, que resuelvan de fondo los procedimientos de clarificación, deslinde o indebida ocupación de baldíos procede **(i)** el recurso de reposición dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación, y **(ii) la revisión** ante el Consejo de Estado en única instancia, la cual deberá ejercerse dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de ejecutoria del acto administrativo.

Con respecto a la materialización del acto administrativo con que culmina el procedimiento agrario de clarificación – que se concreta con la inscripción de la resolución que define el procedimiento en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria para efectos de publicidad ante terceros-, el legislador dispuso que no sólo basta con que dicho acto cobre firmeza sino que para su ejecutoria se requiere que **(i)** no se hubiere formulado demanda de revisión, **(ii)** o fuere rechazada, o **(iii)** el fallo del Consejo de Estado negare las pretensiones de la demanda.

Por su parte, el artículo 53 hace referencia a algunas de las disposiciones que integran el procedimiento administrativo de extinción del dominio. En su numeral tercero consagra los medios judiciales que pueden ejercerse en contra de la resolución que declare que sobre un predio o parte de él se ha extinguido el derecho de dominio: (i) el recurso de reposición dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación, y (ii) **la acción de revisión** ante el Consejo de Estado en única instancia dentro de los quince (15) días siguientes a su ejecutoria, tiempo durante el cual la resolución permanecerá en suspenso a la espera de que los interesados ejerzan dicha acción.

9.6 Características del control de revisión antes de la expedición del C.P.A.C.A.

El numeral 9 del artículo 128 del anterior Código Contencioso Administrativo hacía referencia a la competencia del Consejo de Estado para decidir en única instancia el proceso de la acción de revisión iniciado contra los actos de extinción del dominio agrario, o contra las resoluciones que decidieran de fondo los procedimientos de clarificación, deslinde y recuperación de baldíos. El objeto de esta acción, según jurisprudencia de dicha Corporación -en vigencia del anterior Código

Contencioso Administrativo-, se circunscribía a "…*comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales que regulan determinado procedimiento, al paso que mediante el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho se persigue impugnar la validez de un acto administrativo y el consecuencial restablecimiento del derecho subjetivo lesionado*…"[61]

Además, el órgano de cierre de la jurisdicción contenciosa administrativa señaló algunas características de la acción de revisión[62], entre las que se destacan las siguientes:

(i) No era indispensable que el impugnante formulara cargo alguno de violación, por cuanto el análisis del juez se limitaba a verificar el cumplimiento de las reglas dispuestas en el proceso agrario respectivo.

(ii) No eran acumulables solicitudes que no se relacionaran precisamente con la "revisión" de las actuaciones administrativas adelantadas por el Instituto competente "…*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*[63]…"[64]

(iii) La acción de revisión debía ejercerse dentro de los 15 días contados a partir del día siguiente a la ejecutoria del acto, la cual sólo procedía frente a los procesos agrarios expresamente señalados en la ley.

---

[61] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Radicación número: 11001-03-26-000-2009-00081-00 (37152) del 29 de enero de 2010. Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez.

[62] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Radicación número: 11001-03-26-000-2001-00048-01 (21138) del 22 de julio de 2009. Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez.

"[63] Auto del 25 de enero de 2001. Ibídem"

[64] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Radicación número: 11001-03-26-000-2001-00048-01 (21138) del 22 de julio de 2009. Consejero Ponente: Mauricio Fajardo Gómez.

(iv) Esta acción sólo cabe frente a los actos administrativos que ponen fin a los procesos agrarios de clarificación de la propiedad, deslinde, recuperación de baldíos y extinción del dominio.

(v) Se decide en única instancia por el Consejo de Estado.

Frente a la consecuencia del ejercicio de la acción de revisión, si no se presentaba la demanda de revisión en dicho término, o si aquella era rechazada, o la sentencia del Consejo de Estado negaba la revisión demandada, dichos actos administrativos cobraban su carácter ejecutorio, para lo cual "…*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*…".

Para finalizar, tanto en vigencia de los Decretos Reglamentarios 2663 y 2665 de 1994, como el actual Decreto 1465 de 2013, se estableció la suspensión de la ejecutoria de los actos administrativos con que finalizaban los procedimientos agrarios de clarificación y extinción del dominio hasta tanto se verificara que la acción de revisión no había sido instaurada, o que había sido rechazada o sus pretensiones negadas.

9.7 La acción de revisión con la entrada en vigencia del C.P.A.C.A.

9.7.1 Con la entrada en vigencia del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la interpretación acerca de la acción de revisión, así como de los medios de control que proceden junto a ella cuando se pretende atacar la legalidad del acto administrativo que culmina los procesos agrarios de clarificación, deslinde y recuperación de baldíos y extinción del dominio, se ha transformado como se verá a continuación:

En el texto de la exposición de motivos del Proyecto de Ley 198 de 2009- Senado y 315 de 2010- Cámara, hoy Ley 1437 de 2011, se explicó la necesidad de hacer consonante la normativa del antiguo Código Administrativo con los postulados de la Constitución Política de 1991:

> "…los cambios producidos en nuestro ordenamiento constitucional… imponen la necesidad de adecuar el Código Contencioso Administrativo, redactado en el contexto de la Constitución de 1886, a las realidades de la Constitución Política de 1991, la cual ha impregnado todas la áreas del Derecho convirtiéndose en el eje sobre el cual gravitan, hoy por hoy, buena

parte de las decisiones judiciales.

A partir de la expedición de la Constitución Política de 1991, en Colombia hemos venido asistiendo a una creciente constitucionalización del Derecho, realidad jurídica que, en una primera aproximación, consiste en reconocer que todas las Ramas y especialidades del Derecho, así como las actividades del Estado en sus diferentes manifestaciones (legislativas, judiciales, gubernativas, administrativas, de control, etc.), deben ceñirse al cumplimiento de los principios fundamentales del estado social de derecho y al respeto y garantía de los derechos de las personas… El texto de la Carta y sus interpretaciones jurisprudenciales se convierten entonces, en fuente esencial para la aplicación de las normas por los administradores y operadores judiciales…

2.2 Las nuevas instituciones Constitucionales que afectan la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

En forma simultánea a la modificación de la concepción de los fines y principios de la Función Administrativa y de la Administración Pública, la Constitución de 1991 creó instituciones que también afectaron a la jurisdicción contencioso-administrativa. El doble carácter, axiológico y normativo de la Constitución varió la tradicional función del juez administrativo en la que este se limitaba a verificar que no se vulnerara la legalidad. Ahora, adicionalmente, el juez contencioso-administrativo debe procurar el cumplimiento de la nueva finalidad: garantizar los derechos constitucionales de los asociados…

4. **Unificación de procesos y redefinición de los medios de control judicial**

El proyecto propone cambiar el actual sistema que parte de la existencia de una pluralidad de acciones, por considerar que el derecho a accionar es uno y único, como una de las manifestaciones del Derecho Fundamental de Acceso a la Justicia, de manera que su unificación en un solo esquema procesal evita que se haga nugatorio el acceso a la justicia por equivocaciones, por parte de los usuarios, en la selección del medio de control adecuado para acceder a la Jurisdicción…

5. **Fortalecimiento de los poderes del juez**

Así mismo, se deja al juez la facultad de deducir las pretensiones del

contenido de la demanda. Expresamente propone el proyecto en el artículo 134, que si de la demanda presentada con una pretensión en apariencia meramente anulatoria, se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramitará conforme a las reglas propias de la pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho, plasmando así en legislación, la tesis de los fines, móviles y finalidades que la jurisprudencia contencioso-administrativa ha venido aplicando de manera reiterada en los últimos 50 años…"[65]

9.7.2 Retomando, en vigencia del C.C.A., el ejercicio de las diferentes acciones contencioso administrativas era excluyente. Así, contra la resolución que decidía de fondo el procedimiento administrativo agrario de clarificación, deslinde, recuperación de baldíos y extinción del dominio **sólo** procedía el recurso de reposición ante la autoridad que lo había proferido y la acción de revisión ante el Consejo de Estado.

Así las cosas, tanto en vigencia del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), como del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), se estableció que contra las decisiones que culminan los procesos agrarios descritos, procede el recurso de reposición y la acción de revisión, dejando a la acción de nulidad y restablecimiento para los actos que iniciaran las diligencias administrativas de tales procesos. En efecto, ambas disposiciones señalan:

DECRETO 01 DE 1984	LEY 1437 DE 2011
ARTÍCULO 128. ***Competencia del Consejo de Estado en única instancia*****.** El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá de los siguientes procesos privativamente y en única instancia: 8. De las acciones de nulidad con restablecimiento, contra los actos administrativos expedidos por el Instituto Colombiano de la	**Artículo 149.** ***Competencia del Consejo de Estado en única instancia.*** El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos: 9. De la nulidad con restablecimiento, contra los actos administrativos expedidos por el

65 Gaceta del Congreso No. 1173 – Proyecto de Ley Nuevo 198 de 2009 Senado- "Referencias eliminadas".

Reforma Agraria, Incora, que inicien las diligencias administrativas de extinción del dominio; clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos. 9. De las acciones de revisión contra los actos de extinción del dominio agrario, o contra las resoluciones que decidan de fondo los procedimientos sobre clarificación, deslinde y recuperación de baldíos.	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, o la entidad que haga sus veces, que inicien las diligencias administrativas de extinción del dominio; clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos. 10. De la revisión contra los actos de extinción del dominio agrario, o contra las resoluciones que decidan de fondo los procedimientos sobre clarificación, deslinde y recuperación de baldíos.

Visto de esa manera, contra las decisiones que culminan los procesos de clarificación, deslinde, recuperación de baldíos y extinción del dominio, sólo procede la acción de revisión. Por tanto, si el Legislador consagró dos acciones diferentes respecto de la misma materia resulta claro que su intención fue la de establecer la procedencia de la acción de revisión contra el acto que declare extinguido el derecho de dominio agrario, por lo cual quedó excluida, la posibilidad de controvertir dicho acto por medio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Como lo expuso el Consejo de Estado, la limitación de interponer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, cuando culminan los procesos expuestos, no vulnera los derechos de quienes resultan vencidos en los mismos, toda vez que la acción de revisión evitaba la consumación de un daño. Frente al particular expuso:

> "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.** Por el contrario, en la acción de nulidad y restablecimiento del derecho el acto administrativo

> surte todos sus efectos hasta tanto se profiera en su contra la declaratoria judicial de nulidad; cosa distinta es que la nulidad genere efectos hacia el pasado, como consecuencia de lo cual la situación respectiva deba retrotraerse a la establecida antes de que el acto anulado se hubiere proferido." [66].

En estos casos la acción de revisión sirve a propósitos similares a la de nulidad y restablecimiento del derecho, sin que ello implique que sean iguales. La suspensión de los actos por la presentación de la demanda de revisión, la admisión de la misma, o hasta el momento en que se resuelvan sus pretensiones, evita que se genere un daño. No obstante, vale la pena preguntarse si ¿la pérdida de los efectos suspensivos de las resoluciones que culminan los procesos de clarificación, deslinde, recuperación de baldíos y extinción del dominio, puede llegar a generar daño? La respuesta a ello, es afirmativa y como tal resultaría injusto no poder interponer en su lugar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Aunado a ello, por regla general, la acción de nulidad y restablecimiento procede contra los actos administrativos por los cuales una persona ha visto afectado su derecho. Por tal razón, si llegare a desaparecer el fundamento, por el cual el legislador excluyó tal medio de control de los procesos que culminan los procesos agrarios referidos, esto es la suspensión automática en la acción de revisión, debería plantearse la posibilidad de su ejercicio.

Con base en las anteriores consideraciones, la Corte pasará a analizar el caso concreto.

VI. CASO CONCRETO

1. Contenido normativo, finalidad y vigencia de la norma.

1.1 Contenido del artículo 50 de la Ley 160 de 1994

El artículo 50 de la Ley 160 de 1994 establece los recursos legales que proceden frente a los actos administrativos mediante los cuales se deciden de fondo los procedimientos de clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos. En este respecto, dispone que

---

[66] Cfr. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GOMEZ. Bogotá, D.C., julio veintidós (22) de dos mil nueve (2009). Radicación número: 11001-03-26-000-2001-00048-01(21138). Actor: SOCIEDAD FERNANDO A. GARCIA Y CIA. LTDA. Demandado: INSTITUTO COLOMBIANO DE REFORMA AGRARIA.

procede el recurso de reposición en los términos del Código Contencioso Administrativo, dentro de los cinco días siguientes a su notificación, y la acción de revisión ante el Consejo de Estado, en única instancia, de conformidad con el numeral 9 del artículo 128 del Código Contencioso Administrativo, la cual deberá instaurarse dentro de los 15 días siguientes a la fecha de ejecutoria del acto administrativo. En efecto, el artículo 50 de la Ley 160 de 1994 dispone lo siguiente:

> "Contra las resoluciones del Gerente General del INCORA que decidan de fondo los procedimientos que se regulan en este capítulo, solo 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".

A continuación, el inciso segundo de esta misma norma establece una serie de precisiones con respecto al contenido de la resolución con que culmina el procedimiento de clarificación de la propiedad, en particular, sobre el tipo de declaración en relación con el inmueble objeto de las diligencias. Además, dispone que, en todo caso, quedarán a salvo los derechos de los poseedores materiales, de conformidad con la ley civil:

> "…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…"

Finalmente, el inciso tercero, establece los efectos de la presentación de la acción de revisión, señalando que el acto administrativo con que culmina el procedimiento podrá inscribirse en el correspondiente folio de matrícula inmobiliaria para garantizar la publicidad ante terceros (i) si no se formula demanda de revisión; (ii) si la demanda es rechazada; o (iii) si el Consejo de Estado niega las pretensiones de la demanda:

> "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".

1.2 Contenido del artículo 53 de la Ley 160 de 1994

El artículo 53 se ocupa específicamente del proceso administrativo de extinción de dominio. En su numeral tercero, consagra los medios judiciales que pueden ejercerse en contra de la resolución que declare que sobre un predio o parte de él se ha extinguido el derecho de dominio, éstos son: **(i)** el recurso de reposición, que debe interponerse dentro de los cinco días siguientes a la notificación del respectivo acto, y **(ii)** la acción de revisión, que debe instaurarse ante el Consejo de Estado dentro de los 15 días siguientes a la ejecutoria.

Si no se presenta la demanda de revisión en dicho término, o si aquella fuere rechazada, o la sentencia del Consejo de Estado negare la revisión demandada, dichos actos administrativos cobrarán su carácter ejecutorio, para lo cual "*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"*[67]

Esta normativa consagra de manera expresa la suspensión de los efectos materiales del acto administrativo que finaliza el procedimiento agrario de extinción del dominio, - contrario a lo que acontece en los procesos agrarios mencionados en el numeral anterior-, durante los quince días siguientes a su ejecutoria, con el fin de que los interesados puedan ejercer la acción de revisión.

Ahora bien, la ejecutoria material de dicho acto de la administración se encuentra supeditada a que: (i) no se presente acción de revisión, (ii) en

[67] Artículo 53 de la Ley 160 de 1994

caso de presentarse la solicitud de revisión, ésta sea rechazada, y (iii) en el evento en que sea admitida, sus pretensiones sean denegadas.

1.3 Finalidad de las expresiones parcialmente acusadas

Una interpretación en el sentido literal del artículo 50 de la Ley 160 de 1994, permite arribar a las siguientes conclusiones:

(i) Uno de los recursos legales que procede frente a las decisiones de fondo con que finalizan los procedimientos administrativos de clarificación, deslinde y recuperación de baldíos es la acción de revisión.

(ii) El inciso segundo del artículo 50 establece de manera expresa el contenido que puede ser objeto de clarificación de la propiedad, en el cual se advierte que, en todo caso, cuando se declara que en relación con el inmueble objeto de clarificación, existe propiedad privada o que salió del patrimonio del Estado, quedarán a salvo los derechos de los poseedores materiales, de acuerdo con la ley civil.

(iii) Con respecto a la inscripción del acto administrativo en el folio de matrícula inmobiliaria para efectos de publicidad ante terceros, el último inciso de esta norma establece: "*Ejecutoriada la resolución que define el procedimiento*" y si no se hubiere formulado demanda de revisión, o en caso de haberse presentado, esta fuere rechazada, o se hubiesen negado las pretensiones de la demanda, podrá procederse a la inscripción del acto en la oficina de registro de instrumentos públicos. Es decir, que de acuerdo con esta interpretación, el inciso tercero sólo estaría regulando lo concerniente a la inscripción del acto administrativo con que finalizan los procesos agrarios de clarificación.

Sin embargo, de la expresión "*Ejecutoriada la resolución que define el procedimiento*", puede derivarse que lo concerniente a los efectos de la ejecutoria abarca todos los procesos agrarios que regula el capítulo X de la Ley 160 de 1994 –clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos-, esto, por cuanto el legislador no hace alusión expresa al tipo de procedimiento al que se refiere y tampoco se ocupa de abordar en párrafos precedentes, lo atinente a la inscripción de los actos administrativos con que culminan los procesos de deslinde y recuperación de baldíos.

Del contenido del inciso tercero del artículo 50 de la Ley 160 de 1994, pueden derivarse dos interpretaciones frente a la suspensión del acto de inscripción de la resolución con que finaliza el procedimiento agrario. La

primera, es que las condiciones señaladas en la norma para que proceda el registro de la resolución, sólo son exigibles en los procesos de clarificación; y la segunda, es que las condiciones consagradas en la norma para que proceda la inscripción no solo deben cumplirse en los procesos de clarificación de la propiedad sino también en los procesos administrativos de deslinde y recuperación de baldíos a los que hace alusión el capítulo X, tal y como se aclara en la redacción inicial del artículo 50 que se analiza.

A juicio de la Sala, y tal como lo expone en su concepto jurídico la Clínica Jurídica sobre Derecho y Territorio de la Universidad Javeriana (CJDT), la anterior interpretación responde a una construcción fáctica de las autoridades administrativas, en el sentido de aplicar la suspensión automática, cuando se instaura la acción de revisión en todos los procesos agrarios, más allá del de clarificación de la propiedad y extinción de dominio.

2. Integración normativa de la palabra *sólo* contenida en los artículos 50 y 53 de la Ley 160 de 1994.

2.1 Según el artículo 6° del Decreto 2067 de 1991:*"El magistrado sustanciador tampoco admitirá la demanda cuando considere que ésta no incluye las normas que deberían ser demandadas para que el fallo en sí mismo no sea inocuo, y ordenará cumplir el trámite previsto en el inciso segundo de este artículo. La Corte se pronunciará de fondo sobre todas las normas demandadas* ***y podrá señalar en la sentencia las que, a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras que declara inconstitucionales****." (Negrillas fuera del original)*

La anterior disposición autoriza al magistrado sustanciador para inadmitir demandas en las que no se incluyen "*las normas que deberían ser demandadas para que el fallo en sí mismo no sea inocuo".* Sin embargo, la misma norma autoriza a la Corte pronunciarse de fondo para declarar la inexequibilidad de otras normas legales que *"conforman unidad normativa con aquellas otras que declara inconstitucionales."* Es decir, la misma Corte puede conformar la unidad normativa.

En casos excepcionales de control abstracto, la Corte Constitucional ha encontrado necesario integrar al juicio de constitucionalidad que adelanta, preceptos que no han sido censurados. Esta posibilidad ha sido denominada integración de la unidad normativa.

Sobre la noción de *"unidad normativa"*, la Corte ha señalado que existe un concepto propio y uno lato o amplio del término. Ciertamente, sobre

este asunto ha dicho que "*la unidad normativa se presenta en varias hipótesis: una primera se da cuando la norma acusada o su contenido normativo se encuentran reproducidos en otro u otros textos legales no demandados, de manera tal que la declaración de la Corte - especialmente la declaración de inconstitucionalidad- puede resultar inocua si no se refiere a todas las disposiciones con el mismo alcance regulador. Este es el sentido propio de la figura de la unidad normativa a la que se refiere el artículo 6º del Decreto 2067 de 1991 cuando dispone que ´la Corte se pronunciará de fondo sobre todas las normas demandadas y podrá señalar en la sentencia las que, a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras que declara inconstitucionales´"*[68].

No obstante, en un sentido lato o amplio del concepto, la Corte ha entendido que también se presenta la unidad normativa cuando no es posible pronunciarse respecto de una norma expresamente demandada, sin referirse también a la constitucionalidad de otras disposiciones con las cuales se encuentra íntimamente relacionada. Sin embargo, esta íntima relación entre las normas no es de cualquier tipo sino de aquella que hace *"imposible estudiar su constitucionalidad sin analizar las otras disposiciones".*[69] Las normas en este caso tienen cada una un sentido regulador propio y autónomo[70], pero el estudio de constitucionalidad de la disposición acusada impone confrontar con la Constitución algunos elementos normativos a los cuales hace referencia, que están contenidos en otras disposiciones no demandadas. Con estas últimas se constituye la unidad normativa.[71]

2.2 De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la integración normativa puede llevarse a cabo cuando: **(i)** el precepto demandado no tiene un contenido deóntico claro o unívoco, de manera que para entenderlo y aplicarlo resulta imprescindible integrar su contenido normativo con el de otra disposición que no fue acusada; **(ii)** la disposición cuestionada es reproducida en otros preceptos del ordenamiento que no fueron demandados; o **(iii)** la disposición censurada

---

[68] Sentencia de la Corte Constitucional C - 503 de 2007.

[69] Ibídem.

[70] Como se dijo anteriormente, este rasgo permite distinguir la unidad normativa de la llamada proposición jurídica completa, pues esta última figura se presenta cuando el alcance normativo contenidos en la disposición carece de sentido regulante propio aislado del contexto dentro del cual está insertado. Sobre el tema pueden consultarse entre otras las Sentencias C-357 de 1999 y C-409 de 1994.

[71] Sentencia de la Corte Constitucional C-916 de 2010.

se encuentra intrínsecamente relacionada con otra respecto de la cual se yerguen serias sospechas de inconstitucionalidad[72].

Ahora bien, sobre la diferencia entre la falta de unidad normativa y la proposición jurídica incompleta, la Corte ha dicho:

> "…la Corte ha entendido que hay proposición jurídica incompleta cuando (i) la norma acusada no tiene un sentido regulador autónomo, y (ii) carece de un sentido propio aisladamente considerada. En cambio, ha estimado que hay falta de unidad normativa, cuando "el demandante verdaderamente impugna un contenido normativo inteligible y separable." En el primer caso, es decir en el la proposición jurídica incompleta, esta Corporación ha determinado que la demanda es inepta, por lo cual "no puede ser estudiada"… "situación en la cual procede la inadmisión e incluso, excepcionalmente, la sentencia inhibitoria". En el segundo caso, es decir en el de la falta de unidad normativa, la Corte ha entendido que "el estudio de ese contenido presupone el análisis de un conjunto normativo más amplio, por lo cual se hace necesaria la integración de una proposición jurídica mayor." Es decir, es el caso de la falta de unidad normativa cuando la Corte puede, mediante una integración normativa, extender el estudio a apartes no demandados, a fin de evitar un fallo inhibitorio. Pero en el caso de la proposición jurídica incompleta, no cabe otra opción que la inadmisión de la demanda o el fallo inhibitorio. De manera concreta, la diferencia específica entre uno y otro fenómeno jurídico radica en que en la proposición jurídica incompleta la expresión acusada carece de sentido regulador propio y autónomo aisladamente considerada. En cambio cuando hay falta de unidad normativa, la expresión acusada sí tiene un sentido regulador propio y autónomo aisladamente considerada, pero su estudio presupone el análisis de un conjunto normativo más amplio."*73*

2.3 Como se expuso, la exclusión de la interposición del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, que se establece en los artículo 50 y 53 de la Ley 160 de 1994, tiene fundamento en que la acción de revisión, suspende de manera automática los efectos de los actos administrativos que culminan los procedimientos de clarificación de la propiedad, deslinde, recuperación de baldíos y extinción del dominio, razón por la cual durante el tiempo que el Consejo de Estado

---

[72] Ver las sentencias C-871 de 2003, C-463 de 2008 y C-415 de 2012.
[73] Ibídem.

estudia la acción de revisión y hasta el momento en que se profiera fallo no se ha configurado daño alguno.

2.4 En efecto, el artículo 50 de la Ley 160 de 1994, establece dos institutos procesales para atacar los actos administrativos que culminan los procesos agrarios referidos:

> "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.".

En el mismo sentido, el artículo 53 de la Ley 160 de 1994, dispone:

> 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.

Con base en ello, resulta necesario integrar a las disposiciones objeto de control la palabra **sólo** de los artículos 50 y 53 de la Ley 160 de 1994, toda vez que tal limitación puede llegar a tener efectos sobre el derecho de defensa de las personas que se ven afectadas, con resoluciones que culminan procesos de clarificación de la propiedad, deslinde, recuperación de baldíos y extinción del dominio, toda vez que no tendrían un medio de control para resarcir los daños causados ante una eventual equivocación por parte de la administración.

3. La suspensión automática de la inscripción de los actos administrativos señalados en las normas acusadas en la oficina de registro e instrumentos públicos resulta desproporcionado a la luz de los artículos 58 y 64 de la Constitución.

3.1 El juicio de proporcionalidad

El juicio de proporcionalidad es una herramienta analítica para el examen de la justificación de actividades estatales o de particulares que significan una restricción o limitación de los derechos fundamentales de las personas u otros principios constitucionales. Además, como ha señalado esta Corporación, "(…) ***pretende impedir los excesos o defectos en el ejercicio del poder público***, *como una forma específica de protección o de realización de los derechos y libertades individuales*"[74] (negrita fuera del texto). El examen se lleva a cabo mediante la ponderación de los intereses y valores constitucionales involucrados en la medida legislativa o de otra índole sujeta a control, a fin de determinar si la relación que existe entre ellos desarrolla en mayor o menor medida los mandatos constitucionales.[75] En particular, el juicio se realiza en las siguientes dimensiones analíticas:

En primer lugar, es necesario **evaluar la finalidad** de la medida bajo examen y **la idoneidad de los medios elegidos** para alcanzarla. Para que una medida restrictiva de derechos fundamentales supere esta etapa de análisis, es preciso **(i)** que persiga una finalidad legítima a la luz de la Constitución y **(ii)** que los medios elegidos por el legislador u otras autoridades cuyas actuaciones estén sometidas a control, permitan desde el punto de vista empírico alcanzar el fin perseguido.

En segundo lugar, el juez constitucional debe examinar la **necesidad** de la medida, determinando si la misma finalidad podía lograrse por mecanismos menos restrictivos en términos de derechos fundamentales y otros principios constitucionales.

En tercer lugar, se debe examinar la **proporcionalidad de la medida**. En esta etapa del examen se deben comparar los costos y beneficios en términos constitucionales de la actuación sometida a control; ésta se ajustará a la Carta solamente cuando no implique un sacrificio mayor al beneficio que puede lograr.

3.2 La finalidad que persigue la medida acusada es legítima a la luz de la Constitución.

3.2.1 El derecho fundamental al debido proceso, como manifestación del ideal de justicia de las sociedades modernas, constituye una garantía para determinar la titularidad de un derecho, la posibilidad de ejercerlo u

---

[74] *Cfr*. Sentencia C-799 de 2003.

[75] Ibíd.

oponerlo frente a otras personas bajo determinadas circunstancias y la posibilidad de adelantar acciones para evitar la consumación de un daño.

Tal garantía *ius fundamental* se materializa en la posibilidad de presentar recurso de Revisión frente a resoluciones que culminan procesos agrarios de clarificación de la propiedad, deslinde, recuperación de baldíos y extinción del dominio, ante la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos, en la cual opera la suspensión automática del procedimiento de inscripción, a efectos de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y constitucionales sobre el procedimiento efectuado.

Desde ese punto de vista, una medida que evita la consumación de un perjuicio irremediable es razonable, e incluso necesaria, para proteger el derecho al debido proceso. Por ello, para la Sala la finalidad de la medida **es legítima desde el punto de vista constitucional,** de hecho, el constituyente, con la finalidad de proteger garantías fundamentales, estableció la figura de la suspensión provisional de actos administrativos. En efecto, el artículo 238 de la Carta Política señala:

> "ARTICULO 238. 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 vía judicial."

Este artículo constituye una cláusula de remisión a la norma que concreta las finalidades y requerimientos que deben concurrir para que un acto administrativo pueda ser suspendido de manera provisional. Estas previsiones se encuentran en el artículo 238 de la Ley 1437 de 2011, por la cual se expidió el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que dispone:

> **"Artículo 231.** ***Requisitos para decretar las medidas cautelares.*** Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, **cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.** Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos. En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurran los siguientes requisitos:

1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.
2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.
3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.
4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:
a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o
b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.".

3.2.2 En un sentido dialéctico, la norma expuesta puede generar la siguiente tesis:

A. La suspensión provisional de los actos administrativos, cuando pueda configurarse un perjuicio irremediable, corresponde a una finalidad legítima y constitucional.

Sin embargo, a pesar de la aparente claridad sobre los supuestos que deben configurarse para que opere la referida suspensión provisional, debe tenerse en cuenta que tal norma no tiene una entidad propia sobre su aplicación. Es necesario dotar de contenido el juicio de valor que, a su vez, permite analizar los requisitos que deben satisfacerse para la procedibilidad de las medidas que pretenden detener la ejecución de un acto administrativo.

3.2.3 Puede observarse que la suspensión no opera de plano, sino que el juez debe **valorar** (emitir un juicio), respecto a la violación del procedimiento que dio origen al acto, o a normas de carácter sustancial que regulan el mismo. Este aspecto volitivo del juez, permite que, aunque concurran los elementos que le faculten para suspender un acto administrativo, se abstenga de hacerlo, precisamente para garantizar derechos fundamentales, por ejemplo de la contraparte. De esta manera, es posible plantear una antítesis de la suspensión provisional de los actos que puede expresarse de la siguiente manera:

B. No ordenar la suspensión provisional de los actos administrativos, cuando pueda configurarse un perjuicio irremediable, corresponde a una finalidad legítima y constitucional.

3.2.4 En ese escenario, tanto la tesis como la antítesis señaladas (premisa A y B) pueden tener lugar dentro del ordenamiento jurídico, así una sea la negación de la otra. Tal posibilidad permite, extraer una síntesis de la situación planteada, en la cual se concilian las dos afirmaciones y se extrae una nueva regla que obedezca al parámetro de control: **finalidad legítima y constitucional.** Esta puede expresarse en la siguiente premisa:

> **C. Tanto ordenar, como no ordenar la suspensión provisional de los actos administrativos cuando pueda configurarse un perjuicio irremediable, corresponde a una finalidad legítima y constitucional.**

3.2.5 Ello lleva a concluir que la facultad para ordenar la suspensión provisional de actos administrativos es contingente, no es una obligación y obedece a criterios de razonabilidad, a partir de juicios de valor que determinan su pertinencia. Así las cosas, el operador judicial en esos casos debería decidir si la misma es procedente. De hecho, la Constitución previó tal situación, en el artículo 238, indicando que la jurisdicción contenciosa **podrá** suspender los efectos de tales actos.

Llama la atención, entonces, que si la Carta Política señala una facultad discrecional, una ley establezca una obligación de suspender determinados actos administrativos, concretamente los que culminen los procesos agrarios de clarificación de la propiedad, deslinde, recuperación de baldíos y extinción del dominio.

Tal alteración del contenido normativo del artículo 238 de la Constitución, en el que se establece una **facultad** en cabeza de la administración, que corresponde al verbo **podrá**, dista de ser idéntica o si quiera parecida a la establecida en los artículos 50 y 53 de la Ley 160 de 1994, en el que se desplaza la potestad de la administración de suspender provisionalmente un acto administrativo, por una obligación de hacer, cuando: (i) no se hubiere ejercido la acción de revisión, (ii) en caso de ejercerse, ésta fuere rechazada, o (iii) si admitida, las pretensiones fueran denegadas[76].

Aunque el artículo 238 de la Constitución, no prohíbe que el legislador en su amplia libertad de configuración de las leyes, establezca que la suspensión provisional de los actos, pueda darse de manera automática en determinados procesos, resulta extraño *a priori* que las disposiciones

[76] Cfr. Artículo 50 Ley 160 de 1994.

demandadas, establezcan un accionar que la propia Carta Política no ha ordenado.

Si bien es cierto que los artículos 50 y 53 de la Ley 160 de 1994, tienen una finalidad legítima, no hay certeza sobre la necesidad de esas normas para garantizar los derechos constitucionales de quienes se ven afectados en los procesos agrarios.

En ese sentido, la Sala considera que el problema no se suscita por la suspensión de las resoluciones que culminan los procesos agrarios de clarificación de la propiedad, deslinde, recuperación de baldíos y extinción del dominio, toda vez que ello puede corresponder a garantizar el debido proceso y el artículo 58 de la Constitución. **El reproche de inconstitucionalidad, efectuado sobre las disposiciones demandadas, recae sobre la suspensión provisional que opera de plano,** sin que se analice si la misma es pertinente o necesaria.

3.3 La medida no es necesaria desde la perspectiva constitucional

Aunque la finalidad analizada en la sección anterior es legítima a la luz de la Carta Política, en cuanto pretende proteger el derecho de propiedad, el derecho al debido proceso y el principio de buena fe de terceros afectados, no se torna necesaria, ya que esa misma protección puede lograrse por otros medios menos lesivos de los deberes que impone el artículo 64 constitucional, medios que incluso están previstos por el ordenamiento. Por ejemplo, a la luz del nuevo Código de Procedimiento Administrativo, es posible que el juez contencioso encauce las pretensiones de la persona afectada y si, es del caso, suspenda provisionalmente la ejecución de los actos administrativos.

La protección de los derechos de propiedad, como los derechos de tenencia y posesión, y en general, la protección de terceros afectados por una decisión ilegal en los referidos procesos agrarios, **puede obtenerse también a través de otros medios de control que contempla la actual normativa, como el de nulidad y restablecimiento del derecho, ejercicio judicial que puede ir acompañado de una solicitud de suspensión provisional del acto atacado y que, además, en los términos del artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo, puede ser decretado por el juez competente**. Asimismo, la acción de tutela puede contemplarse entre los mecanismos procedentes cuando se encuentre acreditado un perjuicio irremediable.

Teniendo en cuenta que en la actualidad existen otros medios de defensa contra los actos administrativos en comento en el marco de los cuales es

posible solicitar (i) la suspensión provisional de los actos, y (ii) la reparación de los daños causados –recuérdese que la reparación no opera en el escenario de la acción de revisión, pues es una acción dirigida solamente a controlar la legalidad de los actos administrativos-, la Sala concluye que la medida de suspensión automática de los actos administrativos con que terminan los procesos agrarios de clarificación, deslinde, recuperación de baldíos indebidamente ocupados y extinción del dominio en virtud del ejercicio de la acción de revisión, ya no es necesaria para proteger los derechos de los posibles propietarios de los terrenos en disputa o los terceros de buena fe interesados.

En efecto, como se expuso, (supra 9.7.3) el medio de control de revisión a la luz de la nueva normativa va más allá del mero análisis de la legalidad de los procedimientos agrarios de clarificación, deslinde, recuperación de baldíos y extinción del dominio. Bajo esa lógica, las decisiones que culminan tales actuaciones son susceptibles de los recursos de revisión, pero también de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

En este punto, es importante reiterar que lo que se cuestiona no es el ejercicio de la acción de revisión sino el efecto suspensivo que opera de forma automática cuando se instaura; lo cual, en la práctica, ante la demora en la resolución de esta acción, puede resultar desproporcionado, ya que sacrifica a largo plazo, la realización de fines constitucionales de gran relevancia como garantizar progresivamente el acceso a la tierra de población vulnerable, contenido en el artículo 64 Superior.

3.4 La medida no es proporcionada en estricto sentido

Si en gracia de discusión se admitiera la necesidad de la medida, en todo caso esta es **desproporcionada en estricto sentido** a la luz de los artículos 64 y 65 de la Constitución que establece la obligación a cargo del Estado de garantizar el acceso a la tierra y territorio de la población rural, por las razones que a continuación se exponen:

3.4.1 En primer lugar, si bien es cierto que la suspensión de la inscripción de las resoluciones con que finalizan los procesos administrativos a los que se viene haciendo referencia en la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos, persigue la protección de los derechos derivados de la propiedad privada, de la posesión y la tenencia, como del principio de la buena fe, también lo es que **esa protección es marginal y eventual**, por las siguientes razones:

Por un lado, en todo caso la persona afectada no puede disponer del bien durante el tiempo que tarda en decidirse la demanda de revisión[77], teniendo en cuenta que, como se expuso en la caracterización de dichos procesos agrarios, para efectos de publicidad ante terceros, la resolución que da inicio al respectivo procedimiento administrativo es inscrita en la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos.

De otro lado, la sentencia producto de dicho proceso -si anula el procedimiento administrativo-, no implica el resarcimiento de los derechos del propietario ni la indemnización de perjuicios causados a él o a terceros. En otras palabras, la protección que ofrece la acción de revisión es solamente la anulación del acto, más no el restablecimiento de los derechos.

3.4.2 En segundo lugar, las expresiones acusadas conllevan una restricción, de gran impacto frente a la realización del artículo 64 de la Constitución, pues limitan significativamente la posibilidad de que el Estado, luego de que ha surtido el respectivo proceso administrativo, disponga de los bienes para contribuir a la dignificación de la vida de los trabajadores del campo, lo cual puede lograrse, por ejemplo, mediante la adjudicación de baldíos a las víctimas del desplazamiento forzado, de acuerdo con el espíritu de la Ley 160 de 1994.

La Sala recuerda que la Constitución Política de 1991 le ha otorgado al trabajador del campo un tratamiento preferente ante la situación de vulnerabilidad social, económica y cultural, entre otras, que lo ponen en desventaja frente a los otros sectores de la sociedad. Para el cumplimiento de este propósito precisamente el Constituyente consagró a favor de la población agraria el derecho al acceso a la tierra y al territorio, y a recursos y servicios económicos, sociales y culturales que

---

77 Decreto 1465 de 2013: "…*Artículo 8. PUBLICIDAD DE LA RESOLUCIÓN INICIAL. El acto administrativo que dé inicio a un procedimiento agrario se notificará y comunicará, así:*
1. Mediante inscripción. Para fines de publicidad, inmediatamente se profiera la resolución que disponga adelantar los procedimientos de extinción del derecho de dominio, clarificación de la propiedad, deslinde de tierras de la Nación o recuperación de baldíos indebidamente ocupados ésta se inscribirá en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente.
Para el efecto, si el predio objeto de la actuación se hallare inscrito, la resolución inicial se anotará en el folio respectivo. Si no se hallare inscrito, con base en dicha resolución el INCODER solicitará la apertura de la respectiva matrícula inmobiliaria a nombre de la Nación.
El registro se efectuará al día siguiente de la fecha de radicación del oficio de solicitud de inscripción de la resolución inicial en la mencionada oficina y los Registradores remitirán al INCODER el folio de matrícula respectivo con la constancia de su inscripción.
A partir del registro de la resolución inicial o de la apertura de la matrícula inmobiliaria según el caso, las actuaciones administrativas que se adelanten producirán efectos frente a terceros y estos asumirán las diligencias en el estado en que se encuentren…" (Subraya fuera de texto)

permitan su desarrollo, pues con ello se contribuye a la realización de sus proyectos de vida y a la protección de la cultura campesina, objetivos que se reitera, se logran a través de la distribución de las tierras baldías, entre otros.

De acuerdo con el artículo 64 Superior, la intervención del Estado es fundamental para mejorar las condiciones de vida de esa población históricamente excluida y marginada. Además, el Constituyente previó, por ejemplo, que el acceso a la propiedad de los bienes baldíos debía ser en beneficio los trabajadores rurales. Con base en dicha norma, la jurisprudencia de esta Corporación[78] ha establecido que el Estado tiene la obligación de tomar medidas que faciliten el acceso a la propiedad de la población campesina, con el propósito de garantizar el derecho al territorio de este grupo que merece especial protección constitucional.

La Ley 160 es el mecanismo jurídico principal a través del cual se desarrolla en mayor medida el artículo 64 Superior; esa ley contiene los diferentes procesos agrarios mediante los cuales se ejecuta en parte el deber del Estado de "… *promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos*". También desarrolla la función social y ecológica de la propiedad; ello se refleja, por ejemplo, en el proceso agrario de extinción del dominio.

Según esta ley, los procesos de clarificación de la propiedad, deslinde, recuperación de baldíos indebidamente ocupados y extinción de dominio agrario tienen, entre otras finalidades, la de clarificar la situación jurídica de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, para identificar si han salido o no del dominio del Estado, como la de facilitar el saneamiento de la propiedad[79], y extinguir a favor de la Nación el derecho de dominio de los predios rurales en donde se acredite el incumplimiento de la función social y/o ecológica de la propiedad[80].

La asignación de los bienes obtenidos a través de los procesos agrarios de clarificación y extinción del dominio, es una herramienta que contribuye al logro de los fines esenciales del Estado Social de Derecho,

---

78 Al respecto, se pueden consultar las sentencias C-021 de 1994, C-539 de 1997, C-006 de 2002 y C-180 de 2005.

79 Artículo 39 del Decreto 1465 de 2013

80 Artículo 27 Ibídem

específicamente a la dignificación de la vida de los trabajadores del campo, mediante la redistribución de estas tierras entre población campesina de escasos recursos y otra población vulnerable (beneficiarios de programas especiales que cree el Gobierno Nacional) para mejorar sus ingresos y calidad de vida[81].

Los procesos administrativos referidos constituyen herramientas importantes para la materialización de las políticas agraria y de protección de la población campesina, y permiten al Estado cumplir con su deber constitucional no sólo de satisfacer el derecho del acceso a la tierra de la población campesina, sino también de asegurar otros componentes que elevan la calidad de vida de los trabajadores agrarios.

3.4.3 Los importantes fines que persiguen los procedimientos y la posterior adjudicación de los terrenos: proveer de tierra a quienes carecen

---

[81] Ley 160 de 1994 "*...ARTÍCULO 1o. Inspirada en el precepto constitucional según el cual es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y a otros servicios públicos rurales, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina, esta Ley tiene por objeto:*
Primero. Promover y consolidar la paz, a través de mecanismos encaminados a lograr la justicia social, la democracia participativa y el bienestar de la población campesina.
Segundo. Reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico y dotar de tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos mayores de 16 años que no la posean, a los minifundistas, mujeres campesinas jefes de hogar, a las comunidades indígenas y a los beneficiarios de los programas especiales que establezca el Gobierno Nacional.
Tercero. Apoyar a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos en los procesos de adquisición de tierras promovidos por ellos mismos, a través de crédito y subsidio directo.
Cuarto. Elevar el nivel de vida de la población campesina, generar empleo productivo en el campo y asegurar la coordinación y cooperación de las diversas entidades del Estado, en especial las que conforman el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, para el desarrollo integral de los programas respectivos.
Quinto. Fomentar la adecuada explotación y la utilización social de las aguas y de las tierras rurales aptas para la explotación silvoagropecuaria, y de las tierras incultas, ociosas o deficientemente aprovechadas, mediante programas que provean su distribución ordenada y su racional utilización.
Sexto. Acrecer el volumen global de la producción agrícola, ganadera, forestal y acuícola, en armonía con el desarrollo de los otros sectores económicos; aumentar la productividad de las explotaciones y la eficiente comercialización de los productos agropecuarios y procurar que las aguas y tierras se utilicen de la manera que mejor convenga a su ubicación y características.
Séptimo. Promover, apoyar y coordinar el mejoramiento económico, social y cultural de la población rural y estimular la participación de las organizaciones campesinas en el proceso integral de la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural Campesino para lograr su fortalecimiento.
Octavo. Garantizar a la mujer campesina e indígena las condiciones y oportunidades de participación equitativa en los planes, programas y proyectos de desarrollo agropecuario, propiciando la concertación necesaria para lograr el bienestar y efectiva vinculación al desarrollo de la economía campesina.
Noveno. Regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos de escasos recursos, y establecer Zonas de Reserva Campesina para el fomento de la pequeña propiedad rural, con sujeción a las políticas de conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y a los criterios de ordenamiento territorial y de la propiedad rural que se señalen…"

de ella, se sacrifica en alto grado la ejecución de la política agraria ante el amplio lapso que se toma el Consejo de Estado para decidir acerca de la acción de revisión.

Como se anotó en la parte considerativa, contra la decisión que decide de fondo este tipo de procesos agrarios procede el recurso de reposición en sede administrativa y el control de revisión ante el Consejo de Estado en proceso de única instancia, sin perjuicio de que el juez administrativo en ejercicio de sus poderes especiales determine que las pretensiones de la demanda dan lugar a que se encauce también por el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

El efecto del ejercicio de esta acción es que la resolución con que finaliza el proceso respectivo no puede inscribirse ante la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos hasta tanto el Consejo decida sobre su admisión o rechazo, o emita un pronunciamiento de fondo.

La anterior medida, como se expuso, persigue un fin constitucional legítimo, esto es, proteger el derecho a la propiedad, el derecho al debido proceso y la buena fe de los propietarios y/o terceros afectados con la decisión adoptada por el INCODER. Sin embargo, como las normas demandadas y el Código de Procedimiento Administrativo no contemplan un término dentro del cual dichas acciones deben ser decididas por el Consejo de Estado, se ha evidenciado que el estudio de admisibilidad o la decisión de fondo pueden tardar varios años en proferirse, lo cual torna desproporcionada la medida. En otras palabras, el reproche que formula la Sala se centra en que el legislador no determinó un tiempo preciso dentro del cual el Consejo de Estado debe proferir una decisión definitiva sobre la legalidad del respectivo proceso agrario, lo que ha conducido a tiempos de decisión muy prolongados.

A la luz de esos términos, es desproporcionado que una vez presentada la demanda de revisión se suspenda de manera automática el carácter ejecutorio de dichas resoluciones a la espera de una decisión en su fase de admisión, y una vez superada ésta, hasta que se produzca la decisión definitiva por parte de dicho órgano de cierre.

Observa la Sala que el trámite de las acciones de revisión ante el Consejo de Estado puede tardar varios años, lo cual limita la realización del contenido del artículo 64 Superior y a la función social de la propiedad, puesto que los bienes afectados no pueden ser utilizados por el Estado durante todo ese tiempo para cumplir la política agraria, mediante su distribución entre la población rural y otras poblaciones vulnerables. Ese sacrificio tan alto es desproporcionado a la luz de los beneficios

marginales de la medida en términos de protección del derecho de propiedad y buena fe.

3.4.4 La suspensión automática de la inscripción de las resoluciones con que finalizan los procesos agrarios referidos se torna en una medida desproporcionada en estricto sentido porque en aras de otorgar una protección eventual y marginal a la propiedad privada y la buena fe de terceros, genera que los actos de la administración queden suspendidos mientras el Consejo de Estado se pronuncia acerca de su legalidad en sede de Revisión.

Como esos procesos pueden tardar varios años en resolverse, resulta desproporcionado y contrario a la progresividad en materia de derechos sociales, que aun cuando un juez no determine la imperiosa necesidad de suspender los efectos de tales actos administrativos, ello opere de plano, limitando sin fundamento alguno el mandato de distribución de las tierras entre población vulnerable, como lo ordena el artículo 64 de la Constitución, e impidiendo la materialización de las finalidades de interés público y función social, que recaen sobre el derecho a la propiedad privada, de conformidad con el artículo 58 de la Carta Política.

Ello no obsta para que, la persona que interponga la acción de revisión pueda 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 las previsiones dispuestas en el capítulo XI, artículo 229 y siguientes, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en concordancia con el artículo 238 de la Constitución. En ese sentido, se reitera que es potestativo del juez, decretar la suspensión de los efectos tales actos administrativos, si llegaré a determinar que a ello hubiere lugar, de conformidad con la Constitución y la ley.

4. La exclusión de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, cuando culminan los procesos agrarios de clarificación, deslinde, recuperación de baldíos y extinción del dominio, vulnera los artículos 58 y 29 de la Constitución.

La Sala Plena encuentra que en este caso, el juicio de proporcionalidad debe realizarse en un nivel leve, toda vez que basta con estudiar la justificación y la idoneidad de la medida para determinar si se encuentra ajustada a la Constitución.

La finalidad que persigue la palabra *sólo* contenida en los artículos 50 y 53 de la Ley 160 de 1994, no es idónea a la luz de la Constitución.

En criterio de la Corte, la limitación de interponer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra los procesos agrarios de clarificación, deslinde, recuperación de baldíos y extinción del dominio, no tiene una finalidad legítima, toda vez que no hay justificación alguna para que las personas se abstengan de reclamar ante la administración los perjuicios generados por un daño, que puede configurarse en el caso de que no se suspenda la ejecución de un acto administrativo que concluyó los procesos referidos.

Por razones similares, la Sala Plena considera que la presentación de la acción de revisión, como medio de control exclusivo, ante la jurisdicción contenciosa, no es un medio idóneo para proteger el debido proceso ni el derecho a la propiedad de las personas a quienes se les adelantan los procesos agrarios expuestos.

En efecto, como se expuso (supra 9.7.2), la pérdida de los efectos suspensivos de las resoluciones que culminan los procesos de clarificación, deslinde, recuperación de baldíos y extinción del dominio, puede llegar a generar daño y, como tal, resultaría un despropósito que no pueda interponerse en su lugar, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Si la regla general es que la acción de nulidad y restablecimiento se interpone contra los actos administrativos por los cuales una persona ha visto afectado su derecho, debe entenderse que también procede contra aquellos que deciden de fondo o culminan los procesos de clarificación, deslinde, recuperación de baldíos y extinción del dominio, pues la acción de revisión no es un medio idóneo para tal fin, toda vez que no busca el resarcimiento del daño. Insistir en despojar al ciudadano de los medios judiciales para el ejercicio de su derecho de defensa, constituye una vulneración al derecho al debido proceso, establecido en el artículo 29 de la Carta.

Por esta razón, como la expresión ***sólo*** establecida en los artículos 50 y 53 de la Ley 160 de 1994, limita el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en relación con los actos administrativos descritos y tal situación resulta desproporcionada por no tener una finalidad legítima a la luz de la Constitución, será declarada inexequible.

Ahora bien, la Corte entiende que la inconstitucionalidad de las disposiciones acusadas no se genera a partir de este pronunciamiento judicial, sino desde el momento mismo en que se promulgó la Ley 160 de 1994, pues de otra forma se estaría reconociendo que, en algún momento, la suspensión de los autos administrativos que culminaron los procesos agrarios referidos fue proporcional a la finalidad de garantizar el debido proceso de las partes, así como una manifestación del mandato de progresividad en el reparto equitativo de la tierra en Colombia.

En relación con la retroactividad de las decisiones adoptadas en procesos de acción pública de inconstitucionalidad, este Tribunal ha señalado en la Sentencia C-619 de 2003 que, tratándose de proteger la supremacía e integridad de la Constitución, puede modular los efectos de sus fallos, pues de otra manera su pronunciamiento sería inocuo y "*contrario al ordenamiento Superior. No de otra forma es posible garantizar una verdadera seguridad jurídica y certeza del derecho.*".

En sentido similar en la Sentencia C-464 de 2004, esta Corporación profirió una decisión con efectos retroactivos a la entrada en vigencia de la Carta Política, con el propósito de proteger a las personas que habían perdido su pensión por contraer nuevas nupcias.

En otras oportunidades (Sentencia C-482 de 1998 –reconocimiento de sustitución pensional para los compañeros de personas que vivieron en unión libre pero que no se habían divorciado de su anterior pareja–; Sentencia C-080 de 1999 – declaratoria de igualdad entre los hijos de los oficiales y los sub oficiales de la Policía Nacional, que se encontraban estudiando, para gozar del beneficio de sustitución pensional hasta los 24 años) esta Corte ha modulado los efectos de sus sentencias, hasta el momento mismo de la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991, con la finalidad de señalar que la inconstitucionalidad sobre las disposiciones que fueron estudiadas no sobrevino sino que se generó desde su promulgación, pues reñían con el espíritu de la Carta Política, además de desconocer los mandatos que exige su contenido axiológico.

Así las cosas, como tal declaratoria tendrá por efecto que se levante la suspensión que recayó de manera automática sobre los procedimientos agrarios de clarificación de la propiedad, deslinde, recuperación de baldíos y extinción del dominio, ello no implica que, de formularse argumentos pertinentes y suficientes para solicitar la suspensión de los efectos de las resoluciones que culminaron los procesos agrarios referidos, el juez no pueda decretar la medida cautelar de suspensión provisional.

En ese sentido, para garantizar el derecho fundamental al debido proceso, las personas que resulten perjudicadas por el levantamiento de la suspensión automática de los actos administrativos que culminaron los procesos agrarios referidos, podrán solicitar que se decrete la medida cautelar referida ante el juez administrativo, dentro de los quince (15) días siguientes a la comunicación que el Consejo de Estado les efectúe sobre la decisión adoptada en esta providencia.

5. RAZONES DE LA DECISIÓN

5.1 La Corte Constitucional considera que **la libertad de configuración legislativa encuentra límites en los mandatos constitucionales.** Por ello, no puede la ley cambiar o modificar lo que la Constitución, fuente del poder político y fundamento de la facultad que tiene el legislador de crear las leyes, ha ordenado.

En efecto, el artículo 238 de la Constitución establece que la jurisdicción de lo contencioso administrativo tiene la facultad de suspender actos sujetos a su control. Ello indica que el constituyente dispuso que tal competencia recae en tales jueces, quien con base en los criterios establecidos en la ley *podrán* determinar la pertinencia de esa medida cautelar.

Como se expuso, el artículo 238 establece la facultad propia de los jueces administrativos de suspender los efectos de los actos sujetos a su control, razón por la cual otra rama del poder público no puede atribuirse una competencia que por mandato expreso de la Constitución corresponde a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

5.2 De otra parte, con base en los fundamentos expuestos, la Corte Constitucional considera que **la suspensión automática de los actos administrativos, prevista en los artículos 50 y 53 de la Ley 160 de 1994, es una medida desproporcionada para proteger el derecho a la propiedad** de las personas que se ven perjudicadas por las resoluciones que concluyen procesos agrarios de clarificación de la propiedad, deslinde, recuperación de baldíos y extinción de dominio.

La **suspensión automática referida se convierte en un obstáculo para que el Estado cumpla con la finalidad de garantizar el acceso progresivo a la tierra de conformidad con el artículo 64 de la Constitución**, pues debido a demora en la resolución de las acciones de revisión ante el Consejo de Estado, resulta desproporcionado en sentido estricto que la ejecución de los actos administrativos que finalicen los

procesos agrarios expuestos, queden en suspenso por el término que dure el trámite de la acción de revisión.

5.3 Sin embargo, es **una carga excesiva que se excluya la posibilidad de interponer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, para atacar los actos que concluyeron los procesos agrarios** de clarificación de la propiedad, deslinde, recuperación de baldíos y extinción de dominio, al disponer en los artículos 50 y 53 de la Ley 160 de 1994, que estos actos **solo** admiten recurso de reposición ante la administración y acción de revisión ante los Contencioso Administrativo. Sin ese mecanismo de defensa judicial, la persona no cuenta con herramientas para solicitar el restablecimiento de su derecho, ni la indemnidad por los perjuicios que deban sufragarse por un eventual error de la administración.

La Sala Plena concluye que debe seguirse la regla general, respecto a la impugnabilidad de los actos administrativos y la posibilidad de acudir a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para interponer el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Por ello, con el propósito de garantizar el derecho al debido proceso (artículo 29 de la Constitución) y el derecho a la propiedad (artículo 58 de la Carta Política), de quien resultare vencido en los procesos agrarios referidos, podrá interponerse tal acción judicial y de considerarlo necesario podrá solicitarse la suspensión de la ejecutoriedad del acto objeto de control, la cual será objeto de estudio por parte del respectivo juez, quien determinará de manera libre, razonada y con apego a la ley, si debe conceder tal medida cautelar.

5.4 Es importante tener en cuenta que en el evento de optar por la acción de revisión, **la persona puede solicitar la suspensión de los actos administrativos que culminaron los procesos agrarios** de clarificación de la propiedad, deslinde, recuperación de baldíos y extinción de dominio. En estos casos, será el juez quien determine la procedencia de la misma, con base en los requisitos establecidos en los artículos 229 y siguientes del CPACA, quien tenga la autoridad para suspender los efectos de tales actos, por mandato del artículo 238 de la Constitución.

5.5 De esta suerte la Corte Constitucional, declarará la inexequibilidad de 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, así como de la palabra **sólo** dispuesta en los artículos 50 y 53 de la misma disposición legal. A su vez, declarará la inexequibilidad

del aparte "*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"* señalado en el artículo 53 de la norma objeto de estudio.

5.6 Con el propósito de no dejar incompleta la proposición jurídica que integra el aparte demandado del numeral 3º del artículo 53 de la Ley 160 de 1994, la Corte también declarará la inexequibilidad de la expresión "*Durante los quince (15) días siguientes a su ejecutoria*" pues tal contenido carecería de un criterio lógico ordenador y sería ajeno al precepto normativo vigente.

5.7 Finalmente, para la Sala Plena las disposiciones demandadas y aquellas sobre las cuales se integró la unidad normativa, han sido inconstitucionales desde el momento mismo en que se profirieron. Así las cosas, modulará los efectos de la presente providencia judicial para garantizar el derecho fundamental al debido proceso de las personas cuyas resoluciones se encuentran suspendidas por la suspensión automática de los actos administrativos que culminaron los procedimientos de clarificación de la propiedad, deslinde, recuperación de baldíos y extinción de dominio.

En caso que el juez, a petición de parte, encuentre argumentos pertinentes y suficientes para decretar la suspensión de los efectos de las resoluciones que culminaron los procesos agrarios referidos, podrá ordenar tal medida cautelar en los términos del artículo 238 de la Constitución Política y del Artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Por esa razón, luego de que el Consejo de Estado efectúe las respectivas comunicaciones sobre la decisión adoptada en esta providencia, los legitimados podrán interponer ante esa misma entidad, si a bien lo tienen, o ante el juez administrativo, el recurso de revisión o la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, respectivamente, en la cual podrán solicitar la suspensión de los efectos de los actos administrativos que culminaron los procedimientos agrarios descritos, la cual no operará de manera automática sino por determinación de la autoridad judicial.

6. SINTESIS

6.1 La Corte Constitucional estudió si el Congreso de la República desbordó su libertad de configuración legislativa, toda vez que estableció una suspensión automática de los actos administrativos que culminan los procesos agrarios de clarificación de la propiedad, deslinde, recuperación de baldíos y extinción del dominio, de conformidad con los artículos 50 y 53 de la Ley 160 de 1994. En criterio de esta Corporación, el Estado de Social de Derecho se basa en la independencia de las ramas del poder público, razón por la cual resulta desproporcionado que el órgano legislativo invada la órbita de competencia propia del juez.

Para la Sala Plena la consecuencia prevista en las disposiciones demandadas debía ser sometida a un test de proporcionalidad, toda vez que, al parecer, no existía un fundamento plausible para que operara la suspensión automática de los actos administrativos sin tener en cuenta las particularidades del caso, desnaturalizando la facultad del juez para determinar cuándo opera tal medida cautelar, establecida en el artículo 238 de la Constitución.

En desarrollo del test de proporcionalidad la Sala considera que aunque la medida sea legítima, en cuanto a la finalidad constitucional de garantizar el debido proceso, el modo en que opera (la suspensión automática) resulta desproporcionado y vulnera la autonomía de los jueces en tanto suspende la ejecución de las resoluciones que culminan procesos agrarios de clarificación de la propiedad, deslinde, recuperación de baldíos y extinción del dominio, a menos que: (i) no se formule demanda de revisión; o (ii) la demanda sea rechazada; o (iii) el Consejo de Estado niegue las pretensiones de la demanda, sin tener en cuenta si tal accionar es pertinente y sobre todo necesario.

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 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, es una herramienta suficiente para garantizar el debido proceso en procesos de clarificación de la propiedad, deslinde, recuperación de baldíos y extinción del dominio.

6.2 De otra parte, estudió si las expresiones demandadas de los artículos 50 y 53 de la Ley 160 de 1994, generaban una restricción de gran impacto frente a los mandatos establecidos en los artículos 58 y 64 de la Constitución.

Para la Corte Constitucional la suspensión automática de los procesos de las resoluciones que culminan procesos agrarios de clarificación de la propiedad, deslinde, recuperación de baldíos y extinción del dominio, limita significativamente la posibilidad de que, mediante debido proceso administrativo, el Estado disponga de bienes para contribuir a la dignificación de la vida de los trabajadores del campo, luego de haber surtido el respectivo proceso administrativo.

En criterio de la Sala, las disposiciones demandadas constituyen una vulneración de la Constitución que limita la función social de la propiedad, toda vez que durante el tiempo que dure la suspensión automática generada por la eventual acción de revisión, los bienes afectados no pueden ser utilizados por el Estado para cumplir la política agraria, mediante su distribución entre la población rural vulnerable.

Así, considera desproporcionado someter a las personas a una espera que en muchas ocasiones podría ser injustificada, sacrificando con ello 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 la buena fe.

Con base en ello, concluye que la tardanza eventual de la jurisdicción contenciosa para resolver recursos de revisión, genera que durante ese período el Estado no pueda disponer de esos bienes para ejecutar la política agraria a favor de la población campesina vulnerable, de conformidad con el contenido del artículo 64 Superior; y de otro lado, que los propietarios y terceros afectados, tampoco puedan disponer de los mismos mientras la acción de revisión sea resuelta, circunstancia que puede generar la configuración de perjuicios irremediables.

6.3 Estas razones llevan a la Corte a concluir que las disposiciones acusadas deben ser excluidas del ordenamiento jurídico por vulnerar los artículos 64 y 238 de la Constitución. Sin perjuicio que el interesado interponga la acción de revisión o la acción de nulidad y restablecimiento del derecho y solicite 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 las previsiones dispuestas en el capítulo XI, artículo 229 y siguientes, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En ese sentido, es facultativo del juez, decretar la suspensión de los efectos de tales actos administrativos, si llegaré a determinar que a ello hubiere lugar.

La Corte integró la unidad normativa con la palabra **sólo** contenida en los artículos 50 y 53 de la Ley 160 de 1994, por considerar que tenían 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 de clarificación, deslinde, recuperación de baldíos y extinción del dominio.

Luego de realizar un juicio de proporcionalidad leve, la Sala Plena concluyó que la expresión ***sólo*** establecida en los artículos 50 y 53 de la Ley 160 de 1994, limita el ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho en los procesos descritos, cuestión que resulta desproporcionada, por no tener una finalidad legítima a la luz de la Constitución.

Por ello, considera que si la regla general es que la acción de nulidad y restablecimiento se interpone contra los actos administrativos por los cuales una persona ha visto afectado su derecho, debe entenderse que también procede contra aquellos que deciden de fondo los descritos en las disposiciones demandadas. Así las cosas, declaró su inexequibilidad.

6.4 Finalmente, la Corte declarará que los efectos de este pronunciamiento judicial operarán a partir de la promulgación de la Ley 160 de 1994. Así las cosas, en los procesos que se estén adelantando ante el Consejo de Estado, podrá solicitarse la suspensión de los actos administrativos que culminen los procedimientos agrarios de clarificación de la propiedad, deslinde, recuperación de baldíos y extinción del dominio, dentro de los quince (15) días siguientes a partir de la comunicación por parte del Consejo de Estado de la presente sentencia.

7. DECISIÓN

La Corte Constitucional declarará la inexequibilidad de los apartes demandados de los artículos 50 y 53 de la Ley 160 de 1994, así como de la palabra *sólo* contenida en las mismas disposiciones.

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. 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 "*sólo*" 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 1994.

CUARTO. Declarar **INEXEQUIBLE** la palabra "*sólo*" 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 tercero del artículo 53 de la Ley 160 de 1994.

QUINTO. DECLARAR que los efectos de esta sentencia operan a partir de la promulgación de la Ley 160 de 1994. 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 la comunicación que el Consejo de Estado les efectúe sobre la decisión adoptada en esta providencia.

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

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Vicepresidente
Con salvamento de voto

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado
Con salvamento parcial de voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada
Con aclaración de voto

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO
Conjuez

ENRIQUE GIL BOTERO
Conjuez
Con salvamento de voto

DIEGO EDUARDO LÓPEZ MEDINA
Conjuez
Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General