C-060-93

Sentencia No. C-060/93

BALDIOS-Regulación Legal

La Carta de 1991 reiteró la tradicional concepción según la cual pertenecen a la Nación los bienes públicos que forman parte del territorio dentro de los cuales se encuentran las tierras baldías; por tanto, bien puede la Nación reservárselas en cuanto inicial titular de los mismos, u ordenar por medio de la Ley a las entidades administrativas que se desprenden de ella, lo pertinente en cuanto al ejercicio del atributo de la personalidad de derecho público que la caracteriza, sea patrocinando o limitando el acceso de los particulares a dichos bienes. Es voluntad del constituyente la de que se establezca por la ley un régimen de apropiación, recuperación o adjudicación de dichas tierras, puesto que se parte de la necesidad de patrocinar el acceso a las mismas dentro de condiciones jurídicas regulares y justas; empero, ésto no significa que por razones fundadas en la misma Carta no se puedan establecer zonas en las que no sea posible adelantar procedimientos de apropiación o adjudicación por parte de particulares sobre dichas tierras; por el contrario, en el ejercicio de aquella competencia radicadas en cabeza del legislador y que aparece en la Carta de 1886, la ley puede señalar los medios y las reglas para efectos de la adjudicación, apropiación y recuperación de aquellas tierras que forman parte del patrimonio originario de la Nación.  Los términos utilizados por la Carta de 1991, de idéntica redacción a la anterior, no dejan duda sobre el punto que se juzga ya que aquella normatividad puede limitar en algunos casos y ante situaciones similares a las que se examinan, los sitios donde no proceda la apropiación o adjudicación. La Corte no encuentra reparo de constitucionalidad alguno en cuanto hace a la facultad de declarar las zonas como de reserva especial y de delimitarlas específicamente sobre la base de la motivación que se exige y bajo el supuesto de que deben entregarse a las entidades de derecho público cuyo objeto esté directamente relacionado con las actividades de explotación y exploración petrolera o minera.

ESTADOS DE EXCEPCION-Levantamiento/ESTADOS DE EXCEPCION-Efectos

Observa la Corte que de conformidad con los presupuestos de organización del Estado y de la vigencia de la Carta, lo mismo que atendiendo a los presupuestos de la seguridad jurídica, los actos administrativos  que produzcan ejecutoriedad y sean definitivos bajo el amparo de las

normas que se revisan, conservan pleno vigor normativo en las situaciones concretas y específicas que regulen, no obstante el levantamiento del Estado de Conmoción Interior y la no incorporación como legislación permanente de las normas que se examinan y que les dan fundamento, puesto que aquellos producen situaciones subjetivas, individuales y concretas en el ambito de los derechos reales o en otros términos causan estado jurídico; asunto bien diferente es el que se presenta con el levantamiento del Estado de Conmoción Interior respecto de las competencias especiales que se entregan a la junta directiva del INCORA y de la declaratoria de interés público o utilidad social que se decreta, ya que de no convertirse en legislación permanente el Estatuto al que pertenecen, por mandato constitucional pierden vigencia en cuanto normas legislativas transitorias de carácter general, impersonal y abstracto, ya que aquella es su vocación constitucional y política.

REF.: EXPEDIENTE No. R.E. – 0021

Revisión constitucional del Decreto No. 1942 del 30 de noviembre de 1992 “Por el cual se dictan normas sobre reservas y adjudicación de terrenos baldíos”.

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., febrero veintidos (22) de mil novecientos noventa y tres (1993)

I. ANTECEDENTES.

El Secretario General de la Presidencia de la República remitió a esta Corporación dentro del término establecido en el artículo 214-6 de la Carta, fotocopia auténtica del Decreto Legislativo No. 1942 del 30 de noviembre de 1992 “Por el cual se dictan normas sobre reservas y adjudicación de terrenos baldíos”, para efectos de la revisión de su constitucionalidad.

II. El TEXTO DEL DECRETO

El texto del Ordenamiento enviado para el control constitucional es el que aparece a continuación:

DECRETO 1942

Por el cual se dictan normas sobre reservas

y adjucación de terrenos baldíos

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 213 de la Constitución Política, en desarrollo de lo dispuesto por el Decreto 1793 de 1992, y

C O N S I D E R A N D O :

Que mediante decreto 1793 del 8 de noviembre de 1992 se declaró el Estado de Conmoción Interior en todo el territorio nacional por el término de noventa (90) días calendario;

Que una de las consideraciones que tuvo el Gobierno Nacional para declarar el Estado de Conmoción Interior, está fundada en la circunstancia de que los grupos guerrilleros están "distorsionando la ejecución de los programas del Estado en determinadas zonas del país", entre ellos los de reforma agraria, para favorecer sus acciones ilegales;

Que dentro de los programas adelantados por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, se hallan los de constituir reservas para servicios públicos y la titulación de las tierras baldías;

Que en las zonas aledañas o adyacentes a las exploraciones y explotaciones petroleras o mineras se vienen promoviendo asentamientos y acciones ilegales por parte de los grupos guerrilleros, en perjuicio de la economía nacional y de la paz pública;

Que por lo anterior, se considera necesario excluir del régimen ordinario de libre ocupación y adjudicación de terrenos baldíos, las zonas que se hallen en las circunstancias previstas en el inciso anterior;

D E C R E T A :

ARTICULO 1o. Podrán declararse por parte de la Junta Directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, como reservas territoriales especiales del Estado, los terrenos baldíos

situados en zonas aledañas o adyacentes a las exploraciones y explotaciones petroleras o mineras, los cuales en consecuencia, no podrán ser adjudicados a ningún título a los particulares.

ARTICULO 2o. Las tierras baldías a que se refiere el artículo anterior sólo podrán reservarse en favor de las entidades de derecho público cuyo objeto esté directamente relacionado con las actividades de exploración y explotación petrolera o minera. Dichos terrenos podrán entregarse en comodato o arriendo a las entidades mencionadas.

ARTICULO 3o. Facúltase al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y a las entidades públicas que adelanten actividades de exploración o explotación de yacimientos petroleros o mineros para adquirir mediante negociación directa o expropiación con indemnización, los predios, mejoras o derechos de los particulares situados en las zonas aledañas o adyacentes a las exploraciones y explotaciones petroleras o mineras delimitadas por la Junta Directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

Corresponde al representante legal de la entidad pública ordenar la compra de los bienes o derechos que fueren necesarios, para la cual formulará oferta de compra por escrito a los titulares de los derechos correspondientes.

La oferta de compra será inscrita en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente dentro de los tres días hábiles siguientes a su comunicación. Los inmuebles y derechos así afectados quedarán fuera del comercio a partir de la inscripción.

ARTICULO 4o. El término para contestar la oferta será de cinco días contados a partir de su comunicación personal o la desfijación del aviso en la Alcaldía. Si se aceptare, deberá suscribirse el contrato de compraventa dentro de los 30 días siguientes e inscribirse la escritura en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos respectiva.

El precio de adquisición y la forma de pago se acordarán libremente por la entidad pública y el propietario, así como las demás condiciones de la enajenación.

ARTICULO 5o. Se entenderá que el propietario renuncia a la negociación directa y rechaza la oferta de compra, cuando no hubiere acuerdo sobre el precio o la forma de pago, o el titular de los derechos incumpla los plazos previstos para contestar la oferta o suscribir la escritura

de compraventa.

ARTICULO 6o. Agotada la etapa de negociación directa, el representante legal de la entidad, mediante resolución motivada, ordenará adelantar la expropiación del inmueble y demás derechos constituidos sobre el mismo, la que se notificará en la forma prevista en los artículos 44 a 48 del Código Contencioso Administrativo y contra la cual sólo procede el recurso de reposición, dentro de los cinco días siguientes a su notificación.

Transcurridos 15 días desde la presentación del recurso sin que se hubiere resuelto, quedará ejecutoriado el acto recurrido y no será procedente pronunciamiento alguno sobre la materia objeto de la impugnación.

Contra la Resolución que ordena adelantar la expropiación no procederá la suspensión provisional pero podrá ser objeto de la acción contencioso administrativa de nulidad y restablecimiento del derecho ante el Tribunal Contencioso Administrativo con jurisdicción en el lugar de ubicación del inmueble.

ARTICULO 7o. La demanda de expropiación será presentada por el representante legal de la entidad o su apoderado ante el juez civil del circuito competente, dentro del mes siguiente a la fecha en la cual quedare en firme el acto que disponga la expropiación.

El proceso de expropiación se adelantará de conformidad con las normas previstas en los artículos 451 y siguientes del Código de Procedimiento Civil.

ARTICULO 8o. Declárase de utilidad pública e interés social para efectos de ordenar la expropiación con indemnización, la adquisición del derecho de dominio y de los demás derechos reales sobre los terrenos situados en las zonas que se delimiten por parte de la Junta Directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria para la constitución de las reservas territoriales especiales a que hace referencia el presente decreto.

ARTICULO 9o. Facúltase a la Junta Directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria para delimitar las áreas de las reservas territoriales especiales y dictar las resoluciones debidamente motivadas que las constituyan.

Para la delimitación de las áreas aledañas o adyacentes a las exploraciones y explotaciones petroleras o mineras, el Instituto tendrá en cuenta, en cada caso, las circunstancias de orden

público en la región y la salvaguarda de los intereses de la economía nacional.

En las diligencias de que trata el inciso anterior, el Incora deberá oír al Ministerio de Defensa Nacional y a las demás entidades públicas interesadas en la constitución de la reserva territorial.

ARTICULO 10o. El presente decreto rige a partir de la fecha de su promulgación, suspende las disposiciones que le sean contrarias y su vigencia se extenderá por el tiempo de la conmoción interior, sin perjuicio de que el Gobierno Nacional la prorrogue según lo previsto en el inciso tercero del artículo 213 de la Constitución Política.

PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Dado en Santafé de Bogotá, a 30 noviembre 1992

(siguen firmas)

III. LA INTERVENCION OFICIAL

Dentro del término de fijación en lista, el Señor Secretario General de la Presidencia de la República hizo presente ante la Corte un escrito en el que expone las razones que a juicio del Gobierno Nacional sustentan la constitucionalidad de las disposiciones contenidas en el Decreto 1942 de 1992. Los argumentos que plantea el citado funcionario son los que se resumen enseguida:

1. El Señor Secretario General de la Presidencia de la República considera que el ordenamiento expedido no desconoce ninguno de los requisitos de forma que para dicha clase de disposiciones establece la Carta en los artículos 213 y 214; en efecto, en su opinión la expedición del citado decreto fue ordenada en ejercicio de las facultades propias del Estado de Conmoción Interior previamente declarado por el Decreto 1793 de 1992 y lleva la firma del Presidente de la República y de todos los ministros del Despacho. Además, la vigencia de la norma en revisión sólo comienza a contarse desde su publicación.

2. El citado funcionario advierte que las disposiciones contenidas en el decreto en revisión automática y forzosa, tienen relación directa de conexidad con las causales señaladas en el Decreto 1793 de 1992, especialmente con las circunstancias que dieron

lugar la mencionada declaratoria y que indican que los grupos guerrilleros han intensificado su estrategia de atentar contra la infraestructura de produción y de servicios, con el fin de debilitar la organización económica del país. Además, aquellas causales señalan expresamente que dichos grupos guerrilleros están distorsionando la ejecución de los programas del Estado, entre ellos los de la Reforma Agraria en determinadas zonas del país, para favorecer sus acciones ilegales.

Agrega que para hacer frente a los mencionados fenómenos perturbadores del orden público, el decreto en revisión "...facultó al INCORA para sustraer del régimen de libre ocupación y titulación de baldíos, los terrenos aledaños o adyacentes a las exploraciones y explotaciones petroleras y mineras, pudiendo decretar su reserva especial en favor de determinadas entidades de derecho público, y así mismo facultándolo, cuando se trate de propiedad privada que se hallare en las zonas referidas, para adquirirla o expropiarla con indemnización previa." Advierte que "...las medidas de excepción consagradas en el Decreto 1942 de 1992 buscan impedir que los grupos guerrilleros continuen promoviendo asentamientos y acciones ilegales en las zonas próximas o circundantes a los sitios donde se encuentra ubicada la infraestructura de producción y de servicio, cuya preservación es vital para la economía nacional y la paz pública"

baldías. Advierte, además. que en el texto del decreto bajo examen se establecen los elementos propios del debido proceso que debe seguirse para efectos de adelantar las actuaciones de compra y expropiación de los bienes y derechos que se encuentren en las condiciones que se señalan como de perturbación del orden público; en este sentido señala que no existe reparo por lo que hace a la posible violación al debido proceso que establece el artículo 29 de la Carta Política. Igualmente estima que el artículo 59 de la Constitución fundamenta buena parte de las disposiciones del decreto que se revisa puesto que, según sus enunciados, la propiedad privada podrá ser afectada por el Estado mediante el mecanismo de la expropiación, decretada mediante sentencia judicial e indemnización previa, y siempre y cuando se produzca por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador y en este caso lo es el legislador extraordinario. Indica que las facultades entregadas al INCORA no son discrecionales sino regladas, pues están condicionadas a la debida motivación con fundamento en las circunstancias de alteración del orden Público en la respectiva región y en la necesidad de la salvaguardia de los intereses de la economía nacional. Las competencias así dispuestas están condicionadas a que se

cumplan los requisitos que establece el artículo 9o. del mismo decreto y en este sentido se trata de actuaciones que deben adelantarse con la mayor transparencia.

IV. EL CONCEPTO FISCAL.

El Señor Procurador General de la Nación, como Jefe del Ministerio Público, rindió el concepto de su competencia en oficio No. 140 de enero 13 de 1993 y en el solicita a la Corte que declarare que el Decreto 1942 de 1992 es exequible. Fundamenta su solicitud con base en los argumentos que se resumen enseguida:

– La normatividad objeto de revisión cumple con los requisitos de carácter formal previstos por la Carta Fundamental para este tipo de disposiciones, ya que fue expedida en desarrollo de lo dispuesto por por el Decreto 1793 de 1992, por cual se declaró el Estado de Conmoción Interior en todo el territorio nacional; en este sentido advierte que el decreto que se revisa fue expedido dentro del límite temporal de la declaratoria de conmoción interior. Además, el ordenamiento que se revisa cumple con las restantes exigencias formales a que alude la Carta Política y guarda "una evidente conexidad con las causas que en este aspecto invocó el ejecutivo en el Decreto 1793 de 1992" y que con tal previsión pretende conjurar.

– La precisión y la relación de conexidad que se exige para este tipo de normas es un presupuesto de validez de las mismas y las competencias legislativas que se desprenden de la declaratoria del Estado de Conmoción Interior están limitadas por estas condiciones; las medidas adoptadas deben tener relación directa y específica con el Estado de Conmoción y deben estar destinadas a conjurar la crisis que ocasiona dicha declaratoria. En este sentido advierte que el decreto 1942 de 1992, cumple con el requisito de la conexidad toda vez que los instrumentos jurídicos desarrollados por el mismo tienen como finalidad primordial la de controlar los asentamientos y acciones ilegales de grupos de guerrilleros en las zonas aledañas a las exploraciones y explotaciones petroleras o mineras que les causan daño en perjuicio de la economía nacional. Considera el Señor procurador General que las normas bajo examen se ajustan a las previsiones de la Carta, en especial a las que establecen los principios rectores de la misma; éstos son en líneas generales los siguientes: La prevalencia del interés general (art. 1o.); la prosperidad general, la garantía de la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta, la preservación de la integridad territorial, la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (art. 2o.); la paz como un

derecho y como un deber de obligatorio cumplimiento (art. 22); la aplicación del Debido Proceso (art. 29); la protección del derecho a la propiedad como una función social que permite la expropiación por motivos de utilidad o interés social (art.58); la pertenencia a la Nación del territorio con los bienes públicos que de él forman parte (art. 102); y las funciones constitucionales para la preservación del Orden Público que se radican en cabeza del Presidente de la República (art. 189 num. 4).

– Estima que corresponde al legislador señalar el régimen correspondiente a los baldíos, lo mismo que excluir de aquel los que no puedan ser de libre ocupación y adjudicación y los que se requieran para la constitución de una reserva territorial especial ya que estos son de propiedad del la Nación. Esta bien puede darles el destino que más convenga a sus intereses y así lo ha hecho en varias oportunidades.

– En su opinión no se viola la Carta con las facultades de negociación entregadas al INCORA, toda vez que existen límites racionales y jurídicos para que el proceso expropiatorio se lleve a cabo. Advierte que las entidades que pueden adelantar la negociación son sólo entidades de derecho público sobre las cuales el Estado tiene control directo; anota que los propietarios de los predios o mejoras objeto de expropiación, tendrán la posibilidad de impugnar por la vía administrativa la resolución expropiatoria y además, por la vía jurisdiccional están habilitados para intentar las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho ante el tribunal competente. Igualmente los interesados pueden desplegar todas sus facultades judiciales dentro del proceso de expropiación que debe adelantarse.

– Por último señala que en las normas en cuestión existen, por varias razones, elementos limitantes y racionalizadores de la función conferida a la junta directiva del INCORA, ya que en las resoluciones sobre delimitación de las zonas de reserva territorial especial se deben tener en cuenta las circunstancias de orden público en la región y la salvaguardia de los intereses de la economía nacional.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

A. Competencia.

B. Requisitos formales.

El Decreto 1942 de 1992, cumple con las exigencias formales establecidas en la Constitución Nacional (arts. 213 y 214), toda vez que está firmado por el Presidente de la República y por todos los Ministros del Despacho y su vigencia está condicionada al término que dure el estado de conmoción interna, el cual es de noventa (90) días contados a partir del 8 de noviembre de 1992 (dec. 1793/92), sin perjuicio de que el Gobierno Nacional la prorrogue según lo previsto en el inciso tercero del citado artículo 213 de la Carta.  Así mismo se limita a suspender las disposiciones que le sean contrarias tal como se lee en su artículo 10.

C.  Conexidad.

Como es bien sabido los decretos que en ejercicio de los poderes contemplados en el artículo 213 de la Carta Política expida el Gobierno Nacional no sólo deben ajustarse a las prescripciones constitucionales en cuanto a sus formalidades y a su contenido material, sino que sus preceptos deben guardar relación directa y específica con la situación que determinó la declaratoria de conmoción interior y estar destinados necesariamente a conjurar la causa de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos.

A esta relación de causalidad se le ha denominado por la jurisprudencia como “conexidad” y ella se exige como uno de los requisitos sin los cuales no puede predicarse la constitucionalidad de las medidas adoptadas por la normatividad de excepción. Por tal motivo, corresponde a esta Corporación determinar la existencia de esta relación y juzgar si ella corresponde a los fines del restablecimiento y conservación del orden público.

En consecuencia debe dilucidarse en primer término si en  este caso los medios adoptados se dirigen a contrarrestar la grave situación que se busca afrontar o si disminuye o atenúa los efectos pertubatorios de las causas que se pretende remover.

El Presidente de la República en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 213 del Ordenamiento Superior expidió el 8 de noviembre de 1992 el Decreto No. 1793 por medio del cual declara el Estado de Conmoción Interior en todo el territorio nacional, por el término de noventa (90) días calendario, contados a partir de la vigencia del mismo. Dicha disposicion fue declarada constitucional por esta Corporacion en pleno según lo dispuso por Sentencia No. C-031 de  de febrero  8 de este año.

Dentro de los motivos que adujo el Gobierno para adoptar tal medida se destacan los

siguientes:

“Que en las últimas semanas la situación de orden público en el país, que venía perturbada de tiempo atrás, se ha agravado significativamente en razón de las acciones terroristas de las organizaciones y de la delincuencia organizada”.

“Que además de las acciones armadas contra la fuerza pública, los grupos guerrilleros han intensificado su estrategia de atentar contra la población civil y contra la infraestructura de producción y de servicios, con el fin de minar la solidaridad ciudadana con las autoridades, debilitar la organización económica del país y obtener de funcionarios públicos o de particulares, concesiones y beneficios de diversa índole”.

.....

“Que de acuerdo con informes de inteligencia, los grupos guerrilleros están obteniendo por diversos medios, tales como la intimidación de funcionarios y de contratistas del Estado, acceso a recursos públicos-particularmente a nivel de ciertas entidades territoriales- y distorsionando la ejecución de los programas del Estado en determinadas zonas del pais, entre ellos los de reforma agraria, para favorecer sus acciones ilegales”.

.....

“Que los grupos guerrilleros vienen ejerciendo presiones sobre algunos funcionarios de entidades territoriales con el fin de inducirlos a entrar en contactos directos o entendimientos con ellos, contrariando la politica presidencial en materia de la conservación y restablecimiento del orden público”.

.....

“Que los grupos mencionados han buscado aprovecharse de diversas organizaciones sociales legitmas para inducirlas a realizar actividades contrarias a la Constitución y a la ley”.

.....

“Que de acuerdo con informes de inteligencia, la acción de los grupos guerrilleros es facilitada por organizaciones creadas para proveerse de bienes y servicios que les permitan

adelantar su actividad perturbadora del orden público".

.....

Por otra parte, el decreto que se revisa consagra un mecanismo excepcional con el cual se busca impedir la promoción de asentamientos y acciones ilegales por parte de los grupos guerrilleros en las zonas aledañas o adyacentes a las exploraciones y explotaciones petroleras o mineras que causan perjuicios a la economía nacional y alteran la paz pública. Además, el decreto en revisión destaca que dentro de los programas adelantados por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria INCORA, se hallan los de constituir reservas para servicios públicos y la titulación de las tierras baldías y que por lo tanto se considera necesario excluir del régimen ordinario de libre ocupación y adjudicación de terrenos baldios, las zonas que se hallan en las circunstancias advertidas.

Estas medidas en principio pueden resultar benéficas para los fines del restablecimiento del orden público, pues los graves ilícitos que se están cometiendo por parte de las organizaciones de guerrilleros mediante la ejecución de múltiples actos de terrorismo económico y ecológico, muestran a todas luces que aquellas están empeñadas en destruir y desestabilizar las instituciones y atemorizar a la población civil, además de atentar contra sus vidas y bienes, todo lo cual lleva a alterar el orden público y a crear un estado de zozobra, intranquilidad y malestar ciudadano; igualmente, con aquellas conductas ilícitas se pretende debilitar la organización económica del país y obtener de funcionarios públicos o de particulares, concesiones y beneficios de diversa índole.

En efecto, se encuentra que el Gobierno Nacional ha advertido que las movilizaciones ordenadas, programadas, dirigidas e impuestas por la fuerza ilegítima con la que cuentan dichas organizaciones de delincuentes sobre las cercanias y en los lugares aledaños y adyacentes a las zonas de exploración y explotación petrolera o minera, son un instrumento de amedrantamiento y de coacción sobre las mencionadas actividades económicas lo que les facilita sus acciones vandálicas y criminales y les permite la obtención de abundantes recursos financieros ilegítimos amparados por la presencia de la población civil, la que tambien resulta víctima de las mencionadas acciones.

Igualmente, se ha advertido por el Gobierno Nacional y por el resto de la sociedad que bajo el amparo de las funciones ordinarias del INCORA, enderezadas por mandato de la ley a facilitar

y coordinar los programas de titulación y adjudicación de baldíos nacionales en favor de las gentes de bien y del progreso nacional, las mencionadas organizaciones de guerrilleros se han empeñado en  promover el traslado premeditado de personas y la ubicacion ilícita de comunidades en los lugares donde se adelantan las importantes actividades económicas de carácter estratégico, con el evidente propósito de realizar sus acciones criminales desestabilizadoras del orden publíco. Por tal motivo, se encuentra que existe evidente conexidad entre las causales invocadas para decretar el Estado de Conmoción Interior y las medidas decretadas por la norma que se examina.

d.  El Contenido del Decreto.

– La Conformación de Reservas Territoriales Especiales.

Los artículos 1o, 2o. y 9o. del Decreto 1942 de 1992 sobre el cual ejerce control oficioso esta Corporación, prescriben que ante la situación de alteración del Orden Público que se ha destacado como causa de la declaratoria del Estado de Conmoción Interior, es necesario facultar a la Junta Directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria para que declare como reservas territoriales especiales los terrenos baldíos situados en zonas aledañas o adyacentes a las exploraciones y explotaciones petroleras o mineras, y para que delimite las áreas correspondientes.

Obsérvese que estas especiales competencias sólo pueden ejercerse mediante resoluciones debidamente motivadas en el sentido de que sus previsiones deben estar fundamentadas en los específicos hechos que se han considerado como generadores de la alteración del orden público, como son las prácticas ilegítimas de grupos guerrilleros que se han dedicado a promover en aquellas zonas asentamientos humanos con fines delincuenciales.

El decreto bajo examen señala de modo expreso este deber al advertir que para la delimitación de las áreas aledañas o adyacentes a las exploraciones y explotaciones petroleras o mineras, el INCORA tendrá en cuenta, en cada caso las circunstancias de orden público en la región y la salvaguarda de los intereses de la economía nacional (art. 9o. inciso segundo), y deberá oir al Ministerio de Defensa Nacional y a las demás entidades públicas interesadas en la constitución de la reserva territorial.

En primer término cabe destacar que la función genérica de la formación de las reservas territoriales especiales ha sido entregada por el legislador desde la expedición de la normatividad ordinaria para regular los procesos de reforma agraria, a las entidades del orden nacional que se han ecargado de adelantar los planes de promoción del acceso a la propiedad de la tierra y de regularización de los títulos y de los derechos de los particulares sobre los bienes que han sido considerados desde la Carta de 1886 como de propiedad de la Nación. Se parte del supuesto según el cual la Nación es propietaria de dichos Bienes Baldíos y que puede, en desarrollo de las previsiones del legislador transferir a los particulares o a otras entidades de derecho público, la propiedad fiscal de los mismos o cualquiera otro derecho de carácter real que se pueda desprender de aquella propiedad; adviértase que en principio no se trata del ejercicio de las competencias típicas del dominio eminente que como uno de los atributos de la soberanía le corresponde ejercer de modo general y permanente al Estado sobre todo el territorio y sobre todos los bienes públicos que de él forman parte.

Es simplemente la expresión de una característica patrimonial específica que se radica en cabeza de la persona jurídica de derecho público por excelencia en nuestro ordenamiento constitucional como lo es la Nación. Desde luego, la regulación constitucional de nuestro Estado indica que aquella persona moral especialísima cuenta con atributos superiores a los de cualquiera otra persona moral y a través de sus órganos legislativo y ejecutivo, lo mismo que por el ejercicio orgánico de sus principales funciones públicas, puede regular con vocación de superioridad los asuntos que por mandato del Constituyente le corresponden, como es el caso del manejo, regulación o disposición de sus bienes patrimoniales.

En este sentido es bien claro que la Carta de 1991 reiteró la tradicional concepción según la cual pertenecen a la Nación los bienes públicos que forman parte del territorio dentro de los cuales se encuentran las tierras baldías; por tanto, bien puede la Nación reservárselas en cuanto inicial titular de los mismos, u ordenar por medio de la Ley a las entidades administrativas que se desprenden de ella, lo pertinente en cuanto al ejercicio del atributo de la personalidad de derecho público que la caracteriza, sea patrocinando o limitando el acceso de los particulares a dichos bienes.

Observa la Corte que las disposiciones examinadas en este apartado encuentran fundamento constitucional en los artículos 102 y 150 numeral 18 de la Carta de 1991, y así ha sido desde que se han organizado legal y administrativamente dichas materias, tal es el caso de la Ley

135 de 1961 por ejemplo, que resulta parcialmente suspendida para los eventos regulados por las normas que se examinan.

Destácase también que es voluntad del constituyente la de que se establezca por la ley un régimen de apropiación, recuperación o adjudicación de dichas tierras, puesto que se parte de la necesidad de patrocinar el acceso a las mismas dentro de condiciones jurídicas regulares y justas; empero, ésto no significa que por razones fundadas en la misma Carta no se puedan establecer zonas en las que no sea posible adelantar procedimientos de apropiación o adjudicación por parte de particulares sobre dichas tierras; por el contrario, en el ejercicio de aquella competencia radicadas en cabeza del legislador y que aparece en la Carta de 1886 (art. 76 num. 21), la ley puede señalar los medios y las reglas para efectos de la adjudicación, apropiación y recuperación de aquellas tierras que forman parte del patrimonio originario de la Nación.  Además, los términos utilizados por la Carta de 1991, de idéntica redacción a la anterior, no dejan duda sobre el punto que se juzga ya que aquella normatividad puede limitar en algunos casos y ante situaciones similares a las que se examinan, los sitios donde no proceda la apropiación o adjudicación; como puede ser el caso de las reservas naturales de bosques o de especies nativas entre otras.  Es el Estado el que con sus recursos técnicos y científicos, y aún atendiendo a las políticas públicas de origen constitucional y en salvaguardia de la seguridad territorial y del orden público puede establecer las reglas de aquella adjudicación, precisamente, el decreto que se examina prevé uno de aquellos eventos sin desbordar límite constitucional alguno.

También es cierto que es deber del Estado proteger y promover las formas asociativas y solidarias de propiedad (art. 58 inciso 3°) y que en la Carta está garantizada la libre concurrencia económica  (art. 333 inciso 2°); empero, tanto el uno como el otro de los supuestos normativos que se mencionan, presuponen el sometimiento a la Constitución y el respeto a los derechos y deberes establecidos en ella y en la Ley.  Igualmente, tanto el uno como el otro presuponen responsabilidades legales y sociales y es a ellas a las que se refiere la normatividad de excepción, en la cual se preven hipotesis que reconocen la existencia de modalidades criminales que se aprovechan del régimen legal de adjudicación de tierras baldías para promover la alteración del orden público.

En este sentido, la Corte no encuentra reparo de constitucionalidad alguno en cuanto hace a la facultad de declarar las zonas como de reserva especial y de delimitarlas específicamente

sobre la base de la motivación que se exige y bajo el supuesto de que deben entregarse a las entidades de derecho público cuyo objeto esté directamente relacionado con las actividades de explotación y exploración petrolera o minera.

– La Declaración de Utilidad Pública y de Interés Social

El artículo 8o. que se examina contiene una declaración específica de utilidad pública o interés social sobre los derechos de dominio y los demás derechos reales constituídos sobre los terrenos situados en las zonas que se delimiten por parte de la Junta Directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria para la constitución de las reservas territoriales especiales a que se hace referencia en el mismo Estatuto; al respecto la Corte encuentra suficiente fundamento para dicha declaratoria ya que el artículo 58 de la Carta permite al legislador la expedición de leyes fundadas en dichos motivos para resolver contradicciones o conflictos entre los derechos de los particulares y las necesidades públicas reconocidas en la ley. Los efectos de dicha declaratoria pueden conducir a la expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa, y aquel es el caso contemplado en la norma bajo examen.

El constituyente advierte de manera expresa que es competencia del legislador definir los motivos de utilidad pública y el interés social para efectos de hacer prevalecer los altos intereses de la sociedad frente al interés privado, y así ha sido desde la existencia de la Carta de 1886 y sus reformas, en especial la de 1936 que impuso a la propiedad privada la función social, y encargó al legislador de definir los motivos bajo los cuales ésta debe ceder por vía de expropiación judicial e indemnización previa, sometido el proceso a las garantías constitucionales. Sin embargo, en lo relativo al artículo 8°. es preciso tener en cuenta también el último inciso del art. 58 C.N. que dice:

“Con todo, el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar al pago de indemnización, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara. Las razones de equidad, así como los motivos de utilidad pública o de interés social, invocados por el legislador, no serán controvertibles judicialmente.”

En este caso no se trata sólo de bienes baldíos sino del derecho de dominio y de los demás derechos reales constituídos sobre los terrenos situados dentro de las zonas que se delimiten por parte de la Junta Directiva del INCORA como reservas territoriales especiales para evitar

y controlar las acciones perturbadoras del orden público y que atentan contra la economía nacional con fines terroristas.  No encuentra la Corte Constitucional reparo alguno sobre el artículo que se menciona y así habrá de declararlo en la parte resolutiva de este fallo.

Por otra parte, los artículos 3o., 4o., 5o., 6o. y 7o. del mismo Decreto establecen las reglas procedimentales para efectos de la negociación directa y de la iniciación del proceso judicial de expropiación sobre los derechos de dominio y demás derechos reales constituídos sobre los terrenos ubicados en las zonas declaradas como de reserva territorial especial, objeto igualmente de la declaratoria de utilidad pública e interés social ordenada por el legislador de excepción en el artículo 8o. que se examina.

El mencionado procedimiento está constituído por dos partes, una en la que interviene la Administración Pública directamente propiciando el entendimiento con los titulares de los mencionados derechos por virtud de la oferta de compraventa; la otra, constituída por el procedimiento ordinario previsto en el Código de Procedimiento Civil y sus reformas, en el que se prevé un conjunto de garantías y procedimientos de carácter judicial respecto de los cuales existe suficiente jurisprudencia constitucional en la que se determina que cumple con las garantías del debido proceso.

Además, están previstos los recursos administrativos en vía gubernativa que permite al particular o al afectado con la decisión de la Administración Pública,  controvertir la legalidad interna y externa de los actos que pretenden desplazarlo de la titularidad de los mencionados derechos.  Obsérvese que se trata simplemente de la regulación correspondiente al inicio del proceso por medio del cual el Estado pretende resolver el conflicto de los derechos de los particulares con las necesidades reconocidas por la ley por motivos de utilidad pública o interés social.  Este procedimiento presupone la participación de entidades de derecho público sobre las cuales el Estado ejerza control, y la finalidad de sus actos no puede ser otra distinta que la que corresponda estrictamente a la resolución del conflicto entre el interés privado y el interés público social para efectos de que el primero ceda al segundo.

Por último, destácase que contra la resolución que ordena adelantar la expropiación podrán ejercerse las correspondientes acciones contencioso administrativas que pretendan la nulidad de la actuación y el restablecimiento del derecho ante el Tribunal Administrativo

competente en el lugar de ubicación del inmueble.  Así las cosas, existe plena conformidad entre las normas examinadas y la Constitución Nacional en especial en cuanto hace al debido proceso administrativo y jurisdiccional, puesto que se garantiza la publicidad de las actuaciones, la contradicción de las mismas y el control jurisdiccional que procede.

Igualmente, observa la Corte que de conformidad con los presupuestos de organización del Estado y de la vigencia de la Carta, lo mismo que atendiendo a los presupuestos de la seguridad jurídica, los actos administrativos  que produzcan ejecutoriedad y sean definitivos bajo el amparo de las normas que se revisan, conservan pleno vigor normativo en las situaciones concretas y específicas que regulen, no obstante el levantamiento del Estado de Conmoción Interior y la no incorporación como legislación permanente de las normas que se examinan y que les dan fundamento, puesto que aquellos producen situaciones subjetivas, individuales y concretas en el ambito de los derechos reales o en otros términos causan estado jurídico; asunto bien diferente es el que se presenta con el levantamiento del Estado de Conmoción Interior respecto de las competencias especiales que se entregan a la junta directiva del INCORA y de la declaratoria de interés público o utilidad social que se decreta,  ya que de no convertirse en legislación permanente el Estatuto al que pertenecen, por mandato constitucional pierden vigencia en cuanto normas legislativas transitorias de carácter general, impersonal y abstracto, ya que aquella es su vocación constitucional y política.

Sobre este punto no halla la Corte que se infrinja mandato constitucional alguno, pues el Estado está autorizado por razones de amplio fundamento constitucional para la expedición de este tipo de disposiciones, que se enderezan a lograr el restablecimiento del orden público y permiten el ejercicio de los atributos y derechos de la Nación ante los hechos ilícitos que están ocurriendo a manos de las organizaciones de guerrilleros y terroristas, y que alteran en forma considerable el orden público interior.

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

R E S U E L V E :

Declarar EXEQUIBLE el Decreto 1942 de 30 de noviembre 1992 “Por el cual se dictan normas sobre reservas y adjudicación de terrenos baldíos”.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

CIRO ANGARITA BARON EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

JOSE GREGORIO HERNANDEZ ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO GALINDO

FABIO MORON DIAZ JAIME SANIN GREIFFENSTEIN

martha v. sachica de moncaleano

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia No. C-060/93

BALDIOS-Naturaleza (Aclaración de voto)

La sentencia parte del supuesto segùn el cual la Nación es propietaria de los bienes baldíos, lo cual conduce al lector desprevenido a pensar que se los considera y trata como bienes fiscales propiamente dichos, vale decir, como aquellos que las entidades de derecho público tienen en dominio pleno. Igual al que los particulares poseen sobre sus bienes y, como tal, sometidos al derecho común, a la prescripción y a ser objeto de toda clase de actos jurídicos. Si tal es el alcance o correcta inteligencia del planteamiento, es preciso aclarar que el se separa abiertamente de la doctrina y jurisprudencia nacionales que reiteradamente han venido afirmando que los baldíos son, por el contrario, bienes fiscales adjudicables “o sea los que la Nación tiene con el fin de traspasarlos a los particulares que cumplan las exigencias de la ley. Es a todas luces evidente la relevancía jurídica que ello adquiere en el momento de declarar como reservas territoriales especiales del Estado los terrenos baldíos situados en zonas aledañas o adyacentes a las exploraciones y explotaciones petroleras o mineras y para los consiguientes efectos de negociación directa o expropiación con indemnización de los predios, mejoras o derechos de los particulares situados en zonas aledañas o adyacentes a dichas exploraciones y explotaciones. No en vano los baldíos no son bienes fiscales

propiamente dichos.

REF.: Expediente R. E. 021

LOS BALDIOS BIENES FISCALES PROPIAMENTE DICHOS O FISCALES ADJUDICABLES?

Para algunos efectos, la sentencia parte del supuesto según el cual la Nación es propietaria de los bienes baldíos, lo cual conduce al lector desprevenido a pensar que se los considera y trata como bienes fiscales propiamente dichos, vale decir, como aquellos que las entidades de derecho público tienen en dominio pleno. Igual al que los particulares poseen sobre sus bienes y, como tal, sometidos al derecho común, a la prescripción y a ser objeto de toda clase de actos jurídicos.

Si tal es el alcance o correcta inteligencia del planteamiento, es preciso aclarar que él se separa abiertamente de la doctrina y jurisprudencia nacionales que reiteradamente han venido afirmando que los baldíos son, por el contrario, bienes fiscales adjudicables "o sea los que la Nación tiene con el fin de traspasarlos a los particulares que cumplan las exigencias de la ley. Tales son las minas de oro, plata, platino, cobre y piedras preciosas, salvo las esmeraldas, para ser explotadas de acuerdo con la legislación minera. También adjudica los baldíos a quienes los ocupen con ganados o plantaciones, o a cambio de bonos. Sobre estos bienes la Nación no tiene propiedad sino un derecho especial, ya que los tiene únicamente para adjudicarlos. (Gómez R. José J., Bienes. Publicaciones Universidad Externado de Colombia, Bogotá 1981 p. 90).

Esto implica, entre otras cosas, que la propiedad de los baldíos se adquiere mediante la ocupación y que el legislador debe respetar derechos patrimoniales adquiridos con todas sus consecuencias. Así lo ha reconocido desde hace varios lustros y en forma por demás reiterada el Consejo de Estado desde cuando en sentencia de 22 de Noviembre de 1938 señalo que:

"La propiedad de los baldíos dice el cánon fiscal No. 65 se adquiere por el cultivo o su ocupación con ganados, simplemente verificado, pues, técnicamente, la apropiación de esa parte de terreno inculto al patrimonio individual, mediante el esfuerzo personal, el trabajo.

La propia ley 36 de 1934 en su articulo 9o. estatuye que lo que transfiere el dominio tanto

del sector cultivado como del adyacente, es el hecho del cultivo reconocido en la respectiva providencia de adjudicación.

El derecho así adquirido es pues in re, y la resolución del Ministerio que lo adjudica, es prueba de ese ejercicio, de ese derecho. Luego no se trata de una mera expectativa cercenare y anulable por las leyes posteriores. Aquella posesión esta garantizada por acciones reales que el ocupante podrá ejercitar para salvaguardar su derecho, y cumplido a cabalidada su papel de adjudicatario, puede constreñir al Estado a su reconocimiento".

Es pues, a todas luces evidente la relevancia jurídica que ello adquiere en el momento de declarar como reservas territoriales especiales del Estado los terrenos baldíos situados en zonas aledañas o adyacentes  a las exploraciones y explotaciones petroleras o mineras y para los consiguientes efectos de negociación directa o expropiación con indemnización de los predios, mejoras o derechos de los particulares situados en zonas aledañas o adyacentes a dichas exploraciones y explotaciones.

No en vano los baldíos -por las consideraciones formulares- no son bienes fiscales propiamente dichos, y a recordarlo oportunamente, tal vez se endereza esta aclaración de voto.

Fecha ut supra,

CIRO ANGARITA BARON