

Sentencia C-255/12

REVOCATORIA DIRECTA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS SOBRE ADJUDICACION DE TIERRAS BALDIAS PROFERIDOS CON VIOLACION A NORMAS LEGALES O REGLAMENTARIAS VIGENTES SOBRE BALDIOS-No vulnera el principio de buena fe

No se desconoce el principio de buena fe (art. 83 CP) por cuanto, como ha señalado la jurisprudencia, en circunstancias de manifiesta ilegalidad “la aplicación del principio de buena fe deberá operar es en beneficio de la administración para proteger el interés público, pues en este caso la actuación fraudulenta con la que se dio origen o desarrollo a la actuación de la administración rompe la confianza legítima que sustenta la presunción de legalidad del acto expedido bajo tales circunstancias.

REVOCATORIA DIRECTA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS SOBRE ADJUDICACION DE TIERRAS BALDIAS PROFERIDOS CON VIOLACION A NORMAS LEGALES O REGLAMENTARIAS VIGENTES SOBRE BALDIOS-No vulnera el derecho al debido proceso

No se vulnera el artículo 29 de la Constitución, en la medida en que la revocatoria de actos de adjudicación de baldíos exige que se adelante una actuación en la cual el ciudadano goce de “todas las garantías que inspiran el debido proceso en sede administrativa, destacándose el respeto y acatamiento, entre otros, de los principios de la necesidad de la prueba, de la publicidad y la contradicción; y por supuesto, imponiéndose el respeto y acatamiento que ameritan los términos preclusivos con que cuenta el funcionario competente para adelantar y resolver cada etapa o lapso procedimental.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Aptitud y necesidad de unidad normativa

BALDIOS-Contenido normativo

DERECHO DE PROPIEDAD SOBRE BIENES PUBLICOS QUE FORMAN PARTE DEL TERRITORIO-Contenido/BIENES DE USO PUBLICO Y BIENES FISCALES-Distinción/BIENES DE USO PUBLICO- Características/BIENES FISCALES- Características

El artículo 102 de la Carta Política de 1991 dispone que “el territorio, con los bienes públicos

que de él forman parte, pertenecen a la Nación". Esta norma se proyecta en dos dimensiones: De un lado, es un reconocimiento genérico del concepto tradicional de "dominio eminente", como expresión de la soberanía del Estado y de su capacidad para regular el derecho de propiedad -público y privado- e imponer las cargas y restricciones que considere necesarias para el cumplimiento de sus fines, naturalmente dentro de los límites que la propia Constitución ha impuesto. De otro lado, consagra el derecho de propiedad sobre los bienes públicos que forman parte del territorio, lo cual es "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 es la Nación". Desde esta perspectiva, la jurisprudencia ha explicado, según los lineamientos de la legislación civil, que la denominación genérica adoptada en el artículo 102 de la Carta Política comprende (i) los bienes de uso público y (ii) los bienes fiscales. (i) Los bienes de uso público, además de su obvio destino se caracterizan porque "están afectados directa o indirectamente a la prestación de un servicio público y se rigen por normas especiales". El dominio ejercido sobre ello se hace efectivo con medidas de protección y preservación para asegurar el propósito natural o social al cual han sido afectos según las necesidades de la comunidad. (ii) Los bienes fiscales, que también son públicos aún cuando su uso no pertenece generalmente a los ciudadanos, se dividen a su vez en: (a) bienes fiscales propiamente dichos, que son aquellos de propiedad de las entidades de derecho público y frente a los cuales tienen dominio pleno "igual al que ejercen los particulares respecto de sus propios bienes"; y (b) bienes fiscales adjudicables, es decir, los que la Nación conserva "con el fin de traspasarlos a los particulares que cumplan determinados requisitos exigidos por la ley", dentro de los cuales están comprendidos los baldíos.

ADJUDICACION Y RECUPERACION DE TIERRAS BALDIAS-Desarrollo normativo/ADJUDICACION DE BALDIOS-Finalidad

REVOCATORIA UNILATERAL DE ACTOS ADMINISTRATIVOS-Alcance/REVOCATORIA DIRECTA-Definición/REVOCATORIA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS-Aceptación por la doctrina teniendo en cuenta el sujeto a quien esta dirigido/REVOCATORIA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER GENERAL Y PARTICULAR-Exigencias

REVOCATORIA DIRECTA DE ACTO ADMINISTRATIVO PARTICULAR Y CONCRETO-Consentimiento expreso y escrito del titular

REVOCATORIA DIRECTA DE ACTO ADMINISTRATIVO PARTICULAR Y CONCRETO-Alcance de su procedencia

REVOCATORIA DIRECTA DE ACTO ADMINISTRATIVO-No se encuentra per se constitucionalmente prohibida

La Corte recuerda que la facultad de revocatoria directa de actos administrativos no se encuentra per se constitucionalmente prohibida. Es cierto que por regla general la administración no puede revocar unilateralmente sus propios actos, sino que debe acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través de la llamada acción de lesividad, entre otras por razones de seguridad jurídica y confianza legítima. Pero también es cierto que excepcionalmente el Legislador puede autorizar la revocatoria unilateral sin que medie la anuencia del administrado, cuando ello obedezca a razones constitucionales importantes, existan elementos de juicio acreditados de manera suficiente y se ofrezcan al ciudadano todas las garantías para ejercer sus derechos de contradicción y defensa en el marco del debido proceso.

REVOCATORIA UNILATERAL DE ACTOS DE ADJUDICACION DE BALDIOS SIN EL CONSENTIMIENTO EXPRESO Y ESCRITO DEL TITULAR-Responde a fines constitucionales

La Corte observa que la facultad de revocatoria unilateral de los actos de adjudicación de baldíos, sin el consentimiento expreso y escrito del titular, responde a fines constitucionalmente valiosos: (i) está encaminada al cumplimiento de la función social de la propiedad; (ii) pretende asegurar el acceso progresivo a la tierra de los trabajadores agrarios; y (iii) se proyecta como una manifestación del deber del Estado de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, en su obligación de adoptar medidas de protección a favor de quienes, por su difícil condición económica, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta en el sector agropecuario. Por ello, cuando la adjudicación de bienes baldíos ha ocurrido con violación de lo previsto en las normas legales y reglamentarias, subyacen motivos que justifican una actuación directa de la Administración para adoptar los correctivos necesarios y restituir las cosas a su estado originario

REVOCATORIA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS-Precedente jurisprudencial/ACTO ADMINISTRATIVO-No cualquier incumplimiento autoriza la intervención unilateral de la administración

No cualquier incumplimiento de las normas autoriza la intervención unilateral de la administración. Una actuación de tal entidad sólo puede tener cabida ante actos manifiestamente ilegales o que deriven en la violación de requisitos sustantivos o materiales de la adjudicación de baldíos. Es decir, que afecten de manera sensible y directa los fines que subyacen en estos programas o que impliquen una grave distorsión de los mismos, cuando la titulación no recaiga en sus destinatarios legítimos -los sujetos de debilidad manifiesta del sector agropecuario, mercedores de la especial protección del Estado-, sino que termine en manos de quienes por sus privilegios económicos, sociales, políticos, o de cualquier otra índole, tengan la capacidad de interferir negativamente en el cumplimiento de la función social de la propiedad y el acceso progresivo a la tierra rural. Por el contrario, no podrá acudirse a la revocatoria unilateral frente a defectos de orden formal o meras inconsistencias que resultan intrascendentes de cara a los objetivos de la política de reforma agraria y que en modo alguno puedan ser imputables al adjudicatario. En tales casos, “razones de seguridad jurídica y de respeto a los derechos adquiridos o de las situaciones jurídicas subjetivas que han quedado consolidadas en cabeza de una persona, como también la presunción de legalidad de las decisiones administrativas en firme, avalan el principio de la inmutabilidad o intangibilidad de los derechos subjetivos reconocidos por la administración a través de un acto administrativo”. Así mismo, acorde con sus propios precedentes, la Corte aclara que “cuando el litigio versa sobre problemas de interpretación del derecho, como por ejemplo, el régimen jurídico aplicable, la aplicación de un régimen de transición, o la aplicación de un régimen especial frente a uno general, estos litigios deben ser definidos por los jueces competentes”, de conformidad con las reglas previstas en el Código Contencioso Administrativo, siendo improcedente la revocatoria directa sin el consentimiento previo de su titular.

Referencia: expediente D-8672

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 72 (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”.

Accionante: Jorge Enrique Martínez Bautista

Magistrado Ponente:

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de marzo de dos mil doce (2012)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

#### I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución, el ciudadano Jorge Enrique Martínez Bautista demanda el artículo 72 (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”, por considerar que vulnera los artículos 29, 83 y 229 de la Constitución.

El magistrado sustanciador admitió la demanda mediante Auto del 9 de septiembre de 2011, dispuso su fijación en lista y simultáneamente corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia. En la misma providencia ordenó comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso, al Ministerio de Justicia, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Territorial y al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -Incoder-, e invitó al Presidente del Consejo de Estado, al Instituto Colombiano Agropecuario, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Comisión Colombiana de Juristas, a la Sociedad de Agricultores de Colombia, a la Asociación Colombiana de Industriales y Armadores Pesqueros, a la Federación Colombiana de Ganaderos, a la Federación Nacional de Fondos Ganaderos, a la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria, así como a las facultades de Derecho de las universidades Externado, Libre, Nacional, del Rosario y Sergio Arboleda, para que intervinieran impugnando o defendiendo la norma acusada.

Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto

2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

## II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe la norma impugnada y se subrayan los apartes acusados, conforme a su publicación en el Diario Oficial 41.479 de 5 de agosto de 1994:

“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.

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 72. No se podrán efectuar titulaciones de terrenos baldíos en favor de personas naturales o jurídicas que sean propietarias o poseedoras, a cualquier título, de otros predios rurales en el territorio nacional.

Con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el inciso anterior, en el momento de presentar la solicitud de titulación el peticionario deberá manifestar, bajo la gravedad del juramento, si es o no propietario o poseedor de otros inmuebles rurales en el territorio nacional.

Serán absolutamente nulas las adjudicaciones que se efectúen con violación de la prohibición establecida en este artículo.

La acción de nulidad contra las resoluciones de adjudicación de baldíos podrá intentarse por el INCORA, por los Procuradores Agrarios o cualquier persona ante el correspondiente Tribunal Administrativo, dentro de los dos (2) años siguientes a su ejecutoria o desde su publicación en el ‘Diario Oficial’, según el caso.

La procedencia de esta acción se hará constar en todas las resoluciones de titulación de

baldíos que expida el INCORA.

Sin perjuicio de lo dispuesto en los incisos anteriores, el INCORA podrá revocar directamente, en cualquier tiempo, las resoluciones de adjudicación de tierras baldías proferidas con violación a lo establecido en las normas legales o reglamentarias vigentes sobre baldíos.

En este caso no se exigirá el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular. En lo demás, el procedimiento de revocación se surtirá con arreglo a las prescripciones del Código de lo Contencioso Administrativo.

Para la aplicación de las prohibiciones previstas en el presente artículo, se tendrán en cuenta, además, las adjudicaciones de terrenos baldíos efectuadas a sociedades de las que los interesados formen parte, lo mismo que las que figuren en cabeza de su cónyuge, compañero permanente e hijos menores que no hayan obtenido habilitación de edad.

[9] Ninguna persona podrá adquirir la propiedad sobre terrenos inicialmente adjudicados como baldíos, si las extensiones exceden los límites máximos para la titulación señalados por la Junta Directiva para las Unidades Agrícolas Familiares en el respectivo municipio o región. También serán nulos los actos o contratos en virtud de los cuales una persona aporte a sociedades o comunidades de cualquier índole, la propiedad de tierras que le hubieren sido adjudicadas como baldíos, si con ellas dichas sociedades o comunidades consolidan la propiedad sobre tales terrenos en superficies que excedan a la fijada por el Instituto para la Unidad Agrícola Familiar.

Quien siendo adjudicatario de tierras baldías las hubiere enajenado, no podrá obtener una nueva adjudicación antes de transcurridos quince (15) años desde la fecha de la titulación anterior.

[11] Los terrenos baldíos adjudicados no podrán fraccionarse en extensión inferior a la señalada por el INCORA como Unidad Agrícola Familiar para la respectiva zona o municipio, salvo las excepciones previstas en esta Ley.

[12] Los Registradores de Instrumentos Públicos se abstendrán de registrar actos o contratos de tradición de inmuebles, cuyo dominio inicial provenga de adjudicaciones de baldíos nacionales, en los que no se protocolice la autorización del INCORA cuando con tales actos o

contratos se fraccionen dichos inmuebles.

La declaratoria de caducidad de los contratos relacionados con baldíos y la reversión al dominio de la Nación se harán sin perjuicio de los derechos de terceros.

Las prohibiciones y limitaciones señaladas en los incisos anteriores, deberán consignarse en los títulos de adjudicación que se expidan”1.

### III. LA DEMANDA

En concepto del ciudadano Jorge Enrique Martínez Bautista, los apartes demandados infringen los artículos 29, 83 y 229 de la Constitución Política.

(i) En primer lugar, sostiene que la facultad otorgada al INCORA -hoy INCODER- para revocar en cualquier tiempo y sin el consentimiento escrito y expreso del respectivo titular las resoluciones de adjudicación de tierras baldías, desconoce el derecho al debido proceso (art. 29 CP).

En su concepto, no se justifica dicha atribución por cuanto con ella se da paso a la arbitrariedad, más aún cuando el propio artículo 72 de la Ley 160 de 1994 ya ha previsto otro instrumento de carácter jurisdiccional para dejar sin efecto las resoluciones expedidas en desmedro de la Constitución, la ley o el reglamento: la acción de nulidad ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En este sentido, recuerda que mediante la acción de lesividad la administración puede demandar sus propios actos si considera que atentan contra el orden jurídico. Además, afirma, la norma tampoco tiene razón de ser porque el código contencioso administrativo consagra una regulación especial para la revocatoria de actos de contenido particular y concreto.

A su juicio, las autoridades a quienes corresponde adelantar y verificar los trámites para la adjudicación de tierras baldías no pueden obrar de modo arbitrario y desconocer la firmeza de los actos creadores de situaciones jurídicas subjetivas e individuales, trasladando la responsabilidad a los administrados, sino que tienen la obligación de acudir ante las instancias judiciales para demandar sus actos en caso de que consideren que se ha presentado alguna contradicción con el ordenamiento jurídico.

(ii) En segundo lugar, el demandante invoca la violación del principio de buena fe reconocido

en el artículo 83 de la Carta Política. Según sus palabras, “cuando un administrado ha sido sujeto de un pronunciamiento de la administración, que previo cumplimiento de los mecanismos legales le ha reconocido un derecho subjetivo, de naturaleza particular y concreta, no puede el Estado unilateral y caprichosamente revocar dicha situación jurídica, porque ello genera inestabilidad en las decisiones administrativas, arrasando así con el principio de la buena fe (...)”. Por esa circunstancia, continúa, cuando la administración cree que un acto de contenido particular y concreto vulnera normas superiores, le corresponde entrar a cuestionarlo a través de la acción de lesividad ante las instancias judiciales.

Teniendo en cuenta que las resoluciones de adjudicación de baldíos se profieren previo agotamiento de un proceso reglado, creando derechos particulares y concretos al adjudicatario, y que gozan de presunción de legalidad, estima que sólo es jurídicamente viable proceder a su revocación con el consentimiento expreso y escrito del titular.

(iii) Finalmente, el ciudadano alega el menoscabo del derecho de acceso a la administración de justicia (art. 229 CP). Señala que la seguridad jurídica es uno de los principales elementos del derecho de acceso a la justicia, cuyo contenido se ve profundamente afectado al permitirse que la administración cambie, a su arbitrio, situaciones jurídicas consolidadas. Encuentra que la facultad de desconocer la ejecutoriedad de una decisión de fondo dictada previo agotamiento de un trámite administrativo reglado, no sólo constituye un grave retroceso para la efectiva protección de los derechos de los ciudadanos, sino que los deja en una grave situación de incertidumbre generándoles enormes obstáculos, por ejemplo, para la enajenación de bienes o para la adquisición de créditos de fomento campesino.

#### IV. intervenciones

##### 1.- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

El ciudadano Marlon Andrés Bernal Morales, actuando en representación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, solicita a la Corte proferir una decisión inhibitoria por ineptitud de la demanda (sin exponer argumentos al respecto), o en subsidio declarar exequibles las normas acusadas.

Comienza por hacer un recuento histórico sobre la normatividad referente a la revocatoria de actos por medio de los cuales se adjudican bienes baldíos. Menciona el Decreto Ley 2733 de 1959, la Ley 135 de 1961, la Ley 4 de 1973 y el régimen general previsto en el Decreto Ley 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo). Recuerda que el artículo 13 de la Ley 30 de 1988 consagró una regulación especial para la revocatoria directa de dichos actos sin el consentimiento expreso y escrito del titular, creando una regla exceptiva que finalmente fue reiterada en la Ley 160 de 1994, norma que ahora se demanda.

Explica que la adjudicación de bienes baldíos ha tenido como propósito introducir profundas modificaciones a la estructura social de la tenencia de la tierra en el sector rural para prevenir y eliminar la concentración de la propiedad así como su fraccionamiento antieconómico. Por ello, en su sentir, “tratándose de una situación especial en la cual el Estado transfiere el derecho de dominio que tiene sobre los bienes baldíos a unos particulares, el legislador está facultado para establecer acciones, recursos y causales para su procedencia, siempre y cuando sean razonables”, más aún cuando los derechos adquiridos sólo pueden alegarse si a ellos se ha accedido con arreglo a las leyes civiles (art. 58 CP).

Aclara que no se vulnera el artículo 29 de la Constitución porque para efectuar la revocación directa de un acto que adjudicó un baldío se ha de surtir un procedimiento administrativo, cuyo trámite es notificado a los adjudicatarios para que ejerzan sus derechos de contradicción y defensa.

Desestima el cargo por violación del principio de buena fe (art. 83 CP), por cuanto la revocatoria del acto “está supeditada a que la resolución que adjudicó el baldío haya sido proferida con violación a lo establecido en las normas legales o reglamentarias vigentes sobre baldíos, circunstancia de la cual no puede predicarse que la administración haya vulnerado el principio constitucional”.

Asimismo, rechaza el cargo sobre el desconocimiento del derecho de acceso a la justicia (art. 229 CP) por cuanto “en ningún momento se impide al interesado acceder a la administración de justicia, ya que al revocarse el acto administrativo se puede acudir libremente a la jurisdicción contencioso administrativo a controvertirlo”.

2.- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – Incoder-

La ciudadana Diana del Pilar Morales Betancourt, obrando en representación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural -Incoder-, solicita a la Corte declarar exequible la norma demandada.

Precisa que los artículos 41 y 42 del Decreto 2664 de 1994 regulan el trámite para la adjudicación de baldíos o su recuperación cuando se hayan desconocido normas legales y reglamentarias, por lo que estamos ante una actuación reglada donde los interesados pueden solicitar y aportar pruebas, así como ejercer su derecho de contradicción y defensa, garantizándose de esta manera los postulados del debido proceso.

Tampoco encuentra afectado el artículo 58 superior, por cuanto la propia Carta Política autorizó al Legislador para dictar normas sobre la apropiación, adjudicación y recuperación de baldíos con el fin de lograr los objetivos que de ella emanan en relación con la propiedad. Refiere extensos apartes de la Sentencia C-536 de 1997, que declaró exequibles los incisos 9º, 11 y 12 del artículo 72 de la Ley 160 de 1994.

Considera que no se desconoce el principio de buena fe ya que, según sus palabras, “el titular del derecho revocado tiene a lo largo del procedimiento de revocatoria directa consagrado en el capítulo IX del Decreto 2664, el derecho de conocer la actuación, solicitar y aportar pruebas, es decir, garantizando el derecho de defensa y contradicción y, por contera el debido proceso (sic)”.

En cuanto al cargo por violación del artículo 229 de la Constitución, afirma que las consideraciones vertidas en la Sentencia C-536 de 1997 son suficientes para desestimar la acusación.

### 3.- Superintendencia de Notariado y Registro

El ciudadano Marcos Jaher Parra Oviedo, actuando en representación de la Superintendencia de Notariado y Registro, interviene en defensa de la norma acusada.

Luego de exponer algunas consideraciones generales en relación con el derecho al debido proceso, el principio de buena fe y el derecho de acceso a la justicia, sostiene que la expresión demandada se ajusta a la Constitución “en virtud de que no pueden existir en el ordenamiento jurídico actos administrativos contrarios a la Constitución y a la ley”, sin que la

circunstancia de que se debata la legalidad ante la vía gubernativa sea óbice para concluir que por ello se vulneran los derechos al debido proceso y acceso a la justicia.

#### 4.- Academia Colombiana de Jurisprudencia

El ciudadano Luis Augusto Cangrejo Cobos, quien interviene a nombre de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, considera que la norma impugnada se ajusta al ordenamiento constitucional.

En primer lugar, explica que la titulación de baldíos es un acto de disposición del derecho de propiedad por parte del Estado, que ha de inscribirse en el registro de instrumentos públicos para efecto de la tradición y con ello protocolizar el título traslativo de dominio. Aclara que por su naturaleza no corresponde a un derecho susceptible de ser reclamado por cualquier particular frente al Estado, sino que es un acto gratuito de disposición a especiales destinatarios con el fin de modificar la estructura de la tenencia de la tierra.

Precisa que los actos por medio de los cuales se revoca la adjudicación de títulos baldíos son pasibles de control jurisdiccional si el afectado considera cercenados sus derechos. Y aclara que no es cierto que la facultad revocatoria prevista en la norma acusada llegue al punto de desconocer fallos proferidos por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, porque dicha potestad sólo podrá ejercerse mientras el acto no haya sido objeto de control judicial.

#### 5.- Universidad Externado de Colombia

La ciudadana Carolina Montes Cortés, del Grupo de Investigación en Derecho del Medio Ambiente de la Universidad Externado de Colombia, interviene ante la Corte para solicitar que declare inexecutable la expresión acusada del inciso 7º del artículo 72 de la Ley 160 de 1994, “por incluir un procedimiento que atenta contra las garantías constitucionales, vulnerando el principio de buena fe y seguridad jurídica y el derecho constitucional al debido proceso”.

Según su criterio, si la autoridad administrativa pretende revocar directamente las resoluciones de adjudicación de tierras baldías, tiene la obligación de respetar las reglas del debido proceso, de modo que “deberá contar con el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular, cuando pretenda reconocer un derecho de igual categoría, tal como lo

establece el Código Contencioso Administrativo”.

Desde la óptica del principio de buena fe, señala que las autoridades administrativas deben obrar con lealtad y sinceridad en todas y cada una de sus actuaciones, de tal manera que su falta de diligencia o cuidado no puede ser remediada lesionando los intereses de los particulares, quienes han confiado en la experticia e idoneidad que se presume de los funcionarios públicos encargados de esa clase de trámites.

Explica que lo anterior guarda estrecha relación con la seguridad jurídica, donde la revocatoria directa de un acto sin el consentimiento expreso y escrito del beneficiario genera un estado de incertidumbre para los administrados sobre la titulación de terrenos baldíos, quienes se verán expuestos en cualquier momento a los cambios sorpresivos de las autoridades en torno a su situación jurídica particular y concreta.

#### V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Refiere que de acuerdo con lo previsto en los artículos 674 y 675 del Código Civil, en concordancia con el artículo 63 de la Constitución, los bienes baldíos, por no tener dueño, pertenecen a la República y son inalienables, imprescriptibles e inembargables, sin que la posesión sea título suficiente para adquirir el derecho de dominio. Añade que su adjudicación responde a la función social de la propiedad a través de la redistribución equitativa de la tierra, con el fin de permitir a los campesinos en situación de debilidad económica una integración activa y productiva en la sociedad, cuyo régimen data de las leyes 200 de 1936, 135 de 1961, 1ª de 1968, 4ª de 1973, hasta llegar a la Ley 160 de 1994, actualmente vigente.

En su sentir, como la relación jurídica entre el Estado y el particular que pretende la adjudicación de un baldío se basa en el principio de buena fe, ambas partes deben cumplir las normas que los rigen y asumir las consecuencias de sus actos en virtud de la responsabilidad mutua que se genera, más aún cuando no media un simple acuerdo de voluntades entre particulares con intereses económicos, sino un acto de donación estatal.

En el contexto descrito, el jefe del Ministerio Público encuentra que la revocatoria unilateral y en cualquier tiempo frente a todo tipo de violación de normas legales o reglamentarias resulta desproporcionada de cara a la seguridad jurídica, porque la administración puede

abusar de su poder unilateral frente a simples errores formales o de apreciación fáctica. En esa medida, considera que la revocatoria sin el consentimiento expreso del titular sólo debe proceder cuando el acto de adjudicación haya sido proferido por medios abiertamente ilegales, con desconocimiento de los requisitos esenciales para ser propietario de un baldío (artículo 65 de la Ley 160 de 1994) y en todo caso respetando los derechos de contradicción y defensa, para lo cual debe aplicarse lo previsto en el Código Contencioso Administrativo sobre situaciones administrativas y recursos contra las mismas.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### 1.- Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución, la Corte es competente para conocer el asunto de la referencia ya que se trata de una demanda interpuesta contra una ley, en este caso la 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”.

### 2. Asunto previo: Aptitud de la demanda y necesidad de unidad normativa

La Sala advierte que la demanda cumple con las exigencias mínimas de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia en la formulación de los cargos<sup>2</sup>. En efecto, propone una problemática seria de constitucionalidad, relativa a la presunta violación de los derechos al debido proceso, buena fe y acceso a la administración de justicia, de manera que hay lugar a abordar un análisis de fondo.

No obstante, aún cuando la acusación se dirige exclusivamente contra la expresión “en este caso no se exigirá el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular en cualquier tiempo”, del inciso 7º del artículo 72 de la Ley 160 de 1994, la Corte considera que para el adecuado examen de los cargos planteados no puede limitarse al análisis aislado de dicho enunciado, sino que es preciso evaluar su constitucionalidad en concordancia con la totalidad de ese inciso y del que le antecede, por ser allí donde se fijan las condiciones para autorizar la revocatoria unilateral de los actos de adjudicación de baldíos<sup>3</sup>.

En consecuencia, el juicio de constitucionalidad recaerá sobre los incisos 6º y 7º del mencionado artículo, obviamente frente a los cargos propuestos en la demanda.

### 3.- Problema jurídico

De acuerdo con los antecedentes reseñados, corresponde a la Corte determinar si la norma que autoriza a la administración a revocar en cualquier tiempo, sin el consentimiento escrito y expreso del respectivo titular, las resoluciones de adjudicación de tierras baldías proferidas con violación de normas legales o reglamentarias, desconoce los derechos al debido proceso (art. 29 CP), buena fe (art. 83 CP) y acceso a la administración de justicia (art. 229 CP).

Para resolver este interrogante la Sala comenzará por referirse a los bienes baldíos y su reconocimiento en el ordenamiento jurídico colombiano; en seguida examinará lo relativo a la revocatoria unilateral de actos administrativos; y finalmente analizará si la expresión acusada se ajusta o no a la Constitución.

### 4.- Los bienes baldíos y su pertenencia a la Nación

4.1.- El artículo 102 de la Carta Política de 1991 dispone que “el territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación”. Esta norma se proyecta en dos dimensiones:

De un lado, es un reconocimiento genérico del concepto tradicional de “dominio eminente”, como expresión de la soberanía del Estado y de su capacidad para regular el derecho de propiedad -público y privado- e imponer las cargas y restricciones que considere necesarias para el cumplimiento de sus fines, naturalmente dentro de los límites que la propia Constitución ha impuesto<sup>4</sup>.

De otro lado, consagra el derecho de propiedad sobre los bienes públicos que forman parte del territorio, lo cual es “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 es la Nación”<sup>5</sup>. Desde esta perspectiva, la jurisprudencia ha explicado, según los lineamientos de la legislación civil<sup>6</sup>, que la denominación genérica adoptada en el artículo 102 de la Carta Política comprende (i) los bienes de uso público y (ii) los bienes fiscales.

(i) Los bienes de uso público, además de su obvio destino se caracterizan porque “están afectados directa o indirectamente a la prestación de un servicio público y se rigen por normas especiales”<sup>7</sup>. El dominio ejercido sobre ello se hace efectivo con medidas de protección y preservación para asegurar el propósito natural o social al cual han sido afectos según las necesidades de la comunidad<sup>8</sup>.

(ii) Los bienes fiscales, que también son públicos aún cuando su uso no pertenece generalmente a los ciudadanos, se dividen a su vez en: (a) bienes fiscales propiamente dichos, que son aquellos de propiedad de las entidades de derecho público y frente a los cuales tienen dominio pleno “igual al que ejercen los particulares respecto de sus propios bienes”<sup>9</sup>; y (b) bienes fiscales adjudicables, es decir, los que la Nación conserva “con el fin de traspasarlos a los particulares que cumplan determinados requisitos exigidos por la ley”<sup>10</sup>, dentro de los cuales están comprendidos los baldíos.

4.2.- Aún cuando la Constitución de 1991 consagra la facultad del Congreso para “dictar las normas sobre aprobación o adjudicación y recuperación de tierras baldías” (art. 150-18), lo cierto es que no adopta una definición de esta clase de bienes, por lo que es necesario auscultar las normas de orden legal para precisar su naturaleza<sup>11</sup>. En tal sentido, el artículo 675 del Código Civil se refiere a los baldíos en los siguientes términos:

“Son bienes de la Unión todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de otro dueño”.

En su momento la Constitución de 1886 señaló que los bienes baldíos pertenecían a la Nación (art. 202), naturaleza jurídica que se mantuvo inalterada en la Carta Política de 1991 pese a que no hizo un señalamiento expreso sobre el particular. Así lo ha reconocido la jurisprudencia al advertir que los baldíos están comprendidos dentro de la categoría genérica de bienes públicos a la cual se refiere el artículo 102 de la Constitución:

“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”<sup>12</sup>. (Resaltado fuera de texto)

4.3.- En el ordenamiento jurídico colombiano las políticas de entrega de baldíos hallan sustento en varias normas de la Constitución que pregonan por el acceso a la propiedad (art. 60 CP), el acceso progresivo a la tierra de los trabajadores agrarios (arts. 64, 65 y 66 CP) y sobre todo la realización de la función social de la propiedad a que alude el artículo 58 de la Constitución, cuyos antecedentes se remontan al Acto Legislativo 1 de 1936, así como a las reformas agrarias aprobadas mediante las Leyes 200 de 1936 y 135 de 1961<sup>13</sup>. Su importancia ha sido explicada por la Corte en los siguientes términos:

“En el caso de las tierras baldías rurales dicha función social [de la propiedad] se traduce en la obligación de explotarla económicamente y destinarla exclusivamente a actividades agrícolas, en no explotar el terreno si está destinado a la reserva o conservación de recursos naturales renovables, etc., en una palabra, la función social consiste en que el derecho de propiedad debe ser ejercido en forma tal que no perjudique sino que beneficie a la sociedad, dándole la destinación o uso acorde con las necesidades colectivas y respetando los derechos de los demás”<sup>14</sup>. (Resaltado fuera de texto)

Adicionalmente, la entrega de bienes baldíos responde al deber que tiene el Estado de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva (art. 13 CP), adoptando medidas de protección a favor de quienes, por su difícil condición económica, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta en el sector agropecuario. En efecto:

“La jurisprudencia 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. (Resaltado fuera de texto)

Específicamente, los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política, constituyen el fundamento de la acción del Estado para crear las condiciones necesarias que permitan el acceso progresivo de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra, y a los servicios de

educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación y crédito, e igualmente para darle prioridad, apoyo y especial protección al desarrollo de las actividades agropecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, y a la construcción de obras de infraestructura física en el campo”<sup>15</sup>.

La adjudicación de bienes baldíos, que por su naturaleza pertenecen a la Nación, tiene como propósito central permitir el acceso a la propiedad a quienes carecen de ella, contribuir al mejoramiento de sus condiciones de vida y, por esa vía, de toda la sociedad<sup>16</sup>.

4.4.- La legislación en la materia ha sido verdaderamente profusa<sup>17</sup>. En el marco normativo vigente sobresale 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”, cuyo artículo primero (1º) trazó los objetivos generales de la reforma agraria al disponer:

“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.

(...)

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”. (Resaltado fuera de texto)

Para cumplir los cometidos de la reforma agraria y con ello asegurar una equitativa distribución de la propiedad baldía, la Ley 160 de 1994 asignó al Instituto Colombiano de Reforma Agraria -hoy Incoder<sup>18</sup>-, diversas funciones entre las cuales se destacan el manejo de los bienes, su adjudicación y la adopción de correctivos en caso de indebida apropiación o incumplimiento de las condiciones bajo las cuales fueron cedidas. Es así como el artículo 12 puntualiza:

“ARTÍCULO 12. Son funciones del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria:

(...)

13.- Administrar en nombre del Estado las tierras baldías de la Nación y, en tal virtud, adjudicarlas, celebrar contratos, constituir reservas y adelantar en ellas programas de colonización, de acuerdo con las normas legales vigentes y los reglamentos que expida la Junta Directiva.

14.- Ejercitar las acciones y tomar las medidas que correspondan conforme a las leyes en los casos de indebida apropiación de tierras baldías, o incumplimiento de las condiciones bajo las cuales fueron adjudicadas, y adelantar las diligencias y expedir las resoluciones sobre, extinción del derecho de dominio privado”. (Resaltado fuera de texto)

Concordante con lo anterior, el capítulo XII de la precitada ley regula lo concerniente a los “Baldíos Nacionales”, teniendo como premisa que dichos terrenos estén destinados a su ocupación y explotación económica dentro de las condiciones allí fijadas.

El artículo 65 advierte que el derecho de dominio solo puede adquirirse mediante título otorgado por el Estado a través del Incora -hoy Incoder- o por las entidades públicas en las que delegue esta facultad. Dice al respecto:

“ARTÍCULO 65. La propiedad de los terrenos baldíos adjudicables, sólo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, o por las entidades públicas en las que delegue esta

facultad.

Los ocupantes de tierras baldías, por ese solo hecho, no tienen la calidad de poseedores conforme al Código Civil, y frente a la adjudicación por el Estado sólo existe una mera expectativa<sup>19</sup>.

La adjudicación de las tierras baldías podrá hacerse por el Instituto mediante solicitud previa de parte interesada o de oficio.

Como regla general, el INCORA decretará la reversión del baldío adjudicado al dominio de la Nación cuando se compruebe la violación de las normas sobre conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, o el incumplimiento de las obligaciones y condiciones bajo las cuales se produjo la adjudicación, o se dedique el terreno a cultivos ilícitos. En firme la resolución que disponga la reversión, se procederá a la recuperación del terreno en la forma que disponga el reglamento.

No podrá hacerse adjudicación de baldíos sino por ocupación previa, en tierras con aptitud agropecuaria que se estén explotando conforme a las normas sobre protección y utilización racional de los recursos naturales renovables, en favor de personas naturales, empresas comunitarias y cooperativas campesinas, en las extensiones y condiciones que para cada municipio o región del país señale la Junta Directiva”.

Los artículos 66 y 67 versan sobre la titulación a través de Unidades Agrícolas Familiares; el artículo 68 regula lo concerniente a las adjudicaciones a favor de entidades de derecho público y de entidades sin ánimo de lucro que presten un servicio público o tengan funciones de beneficio social; el artículo 69 hace referencia a la explotación económica del predio y otros requisitos mínimos para la adjudicación<sup>20</sup>; el artículo 70 regula la entrega conjunta a cónyuges o compañeros permanentes; los artículos 71 y 72 fijan algunas restricciones para la titulación y las condiciones para su revocatoria; los artículos 72a y 72b tratan sobre proyectos especiales agropecuarios o forestales<sup>21</sup>; y los artículos 73 a 78 consagran otras reglas adicionales sobre la materia.

Como quiera que el artículo 72 de la ley prevé la facultad de revocatoria unilateral de actos de adjudicación sin que medie el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular, y dado que esta es la competencia que se ha cuestionado, la Corte considera necesario

detenerse a examinar esta problemática a la luz de los lineamientos trazados por la jurisprudencia constitucional.

## 5.- La revocatoria unilateral de actos administrativos

5.1.- En el ámbito de las actuaciones administrativas esta Corte ha definido la revocatoria directa, en cuanto acto constitutivo, como “una decisión invalidante de otro acto previo, decisión que puede surgir de oficio o a solicitud de parte, y en todo caso, con nuevas consecuencias hacia el futuro. En la primera hipótesis el acto de revocación lo dicta el funcionario que haya expedido el acto administrativo a suprimir, o también su inmediato superior. En la segunda hipótesis, el acto de revocación lo profiere el funcionario competente a instancias del interesado”<sup>22</sup>.

La mutabilidad o inmutabilidad de los actos administrativos ha sido aceptada por la doctrina teniendo en cuenta el sujeto a quien están dirigidos, esto es, dependiendo de si se trata de actos de carácter general o de carácter particular. Es así como los actos administrativos de carácter general, tendientes a producir efectos a todo el conglomerado social, o a una parte de él, son esencialmente revocables por la propia administración una vez se realice la valoración de las circunstancias pertinentes. Por el contrario, en los actos de contenido particular y concreto que crean situaciones y producen efectos individualmente considerados, por regla general no pueden ser revocados por la administración, a menos que medie el consentimiento expreso del potencial afectado con la decisión. Es así como el artículo 73 del C.C.A. dispone:

“ARTICULO 73. Revocación de actos de carácter particular y concreto. Cuando un acto administrativo haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular.

Pero habrá lugar a la revocación de esos actos, cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales.

Además, siempre podrán revocarse parcialmente los actos administrativos en cuanto sea necesario para corregir simples errores aritméticos, o de hecho que no incidan en el sentido

de la decisión”.

5.2.- Ahora bien, los requisitos para la revocación de actos particulares y concretos buscan preservar la seguridad jurídica y la confianza legítima de los asociados, como quiera que las autoridades no pueden disponer de los derechos adquiridos de buena fe sin que medie una decisión judicial o se cuente con la autorización expresa del afectado<sup>23</sup>. En palabras de esta Corporación:

“En cuanto a la revocación que la administración haga de sus propios actos, la Corte reitera que no puede tener cabida cuando mediante ellos se han creado situaciones jurídicas de carácter particular y concreto o se han reconocido derechos de la misma categoría, salvo que medie el consentimiento expreso y escrito del mismo titular. La decisión unilateral del ente público toma de sorpresa al afectado, introduce un pernicioso factor de inseguridad y desconfianza en la actividad administrativa, quebranta el principio de la buena fe y delata indebido aprovechamiento del poder que ejerce, sobre la base de la debilidad del administrado”<sup>24</sup>.

Es por ello que, por regla general, el Legislador ha exigido la autorización expresa y escrita para la revocatoria de actos de contenido particular y concreto emanados de la administración. En caso contrario las autoridades están obligadas a acudir ante la jurisdicción para demandar sus propios actos a través de la llamada acción de lesividad<sup>25</sup>.

5.3.- No obstante, dentro de su potestad de configuración normativa el Legislador puede fijar eventos en los cuales es procedente la revocatoria de actos de carácter particular y concreto, aún sin visto bueno de la persona potencialmente afectada, siempre y cuando obedezca a fines superiores como la protección del interés público ante una violación evidente del ordenamiento jurídico o una manifiesta ilegalidad, por supuesto dentro de ciertas restricciones adicionales.

En cuanto a la ilicitud al momento de obtener un derecho, la jurisprudencia ha sido categórica en señalar que si “en el origen de la situación jurídica individual que se reclama, existe un vicio conocido por la administración, no puede permanecer sustentando un derecho, como si se hubiese adquirido al amparo de la ley”. Ello se explica porque “el alegado derecho subjetivo, en cuanto tiene por sustento la violación de la ley, no merece protección”<sup>26</sup>.

Con todo, en aras de garantizar los derechos de los administrados, la buena fe y la seguridad jurídica, la Corte debe advertir y precisar que no es suficiente cualquier incongruencia o contradicción entre el ordenamiento jurídico y el acto administrativo que se pretende revocar, sino que es necesario que la ilegalidad revista notable relevancia, sea manifiesta o se haya obtenido por medios fraudulentos. En tal sentido ha avalado la figura de la revocatoria directa sin consentimiento del titular, entre otras, en las siguientes hipótesis:

- En caso de haberse producido un nombramiento o posesión en un cargo o empleo público o celebrado un contrato de prestación de servicios con la administración sin el cumplimiento de los requisitos para ello<sup>28</sup>.
- Cuando las prestaciones económicas hayan sido reconocidas irregular o indebidamente porque se incumplieron los requisitos o el reconocimiento se hizo con base en documentación falsa<sup>29</sup>.

A juicio de la Corte, la facultad de revocatoria directa de un acto de carácter particular y concreto, sin el consentimiento expreso y escrito del titular, no es una medida que en sí misma esté constitucionalmente prohibida, pero su utilización es excepcional y por ende de carácter restrictivo. En todo caso, debe estar rodeada de las garantías propias del debido proceso, de modo tal que frente a la administración el ciudadano pueda ejercer plenamente sus derechos de contradicción y defensa así como las demás garantías que le son inherentes.

Adicionalmente, vale la pena aclarar que como la revocatoria directa se manifiesta por un acto administrativo, será susceptible de control jurisdiccional. En este sentido, frente al acto de revocatoria existe siempre la posibilidad de acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa para controvertir el acto y reclamar no sólo su anulación sino el restablecimiento de los derechos vulnerados, pretensión dentro de la cual es dable incluir la indemnización de perjuicios y cualquier otra medida reparatoria a que hubiere lugar.

## 6.- Análisis de la norma acusada

6.1.- El artículo 72 de la Ley 160 de 1994, que ahora se demanda parcialmente, fija algunas reglas concernientes a la titulación de baldíos así como las condiciones generales para su revocatoria.

En una perspectiva amplia, la norma se enmarca dentro del cumplimiento de la función asignada al Congreso para “dictar las normas sobre aprobación o adjudicación y recuperación de tierras baldías” (art. 150-18 CP). Así lo reconoció expresamente esta Corporación en la Sentencia C-536 de 1997, cuando declaró exequibles los incisos 9º, 11 y 12 del mencionado artículo. En aquella oportunidad la Corte sostuvo que “en desarrollo de dicha atribución le es dado regular lo relacionado con la forma como se adquiere la propiedad de los baldíos, las limitaciones a su adjudicación, las restricciones que reclaman su disposición o enajenación una vez adjudicados, los procedimientos administrativos a través de los cuales se hacen efectivas tales limitaciones o restricciones y, en general, las cargas a las cuales puede someterse su aprovechamiento económico, con el fin de lograr los objetivos sociales y económicos a los cuales se hizo alusión anteriormente”.

6.2.- En el asunto que ahora ocupa la atención de la Sala se cuestiona la facultad otorgada al INCORA -hoy INCODER- para revocar en cualquier tiempo, sin el consentimiento escrito y expreso del respectivo titular, las resoluciones de adjudicación de tierras baldías proferidas con violación de normas legales o reglamentarias vigentes. A juicio del demandante, la no exigencia del aval para la revocatoria de tales actos desconoce el debido proceso (art. 29 CP), el principio de buena fe (art. 83 CP) y el derecho de acceso a la administración de justicia. Sin embargo, la Corte no comparte esta postura por las razones que a continuación se exponen.

6.3.- Como primera medida la Corte recuerda que la facultad de revocatoria directa de actos administrativos no se encuentra per se constitucionalmente prohibida. Es cierto que por regla general la administración no puede revocar unilateralmente sus propios actos, sino que debe acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través de la llamada acción de lesividad, entre otras por razones de seguridad jurídica y confianza legítima. Pero también es cierto que excepcionalmente el Legislador puede autorizar la revocatoria unilateral sin que medie la anuencia del administrado, cuando ello obedezca a razones constitucionales importantes, existan elementos de juicio acreditados de manera suficiente y se ofrezcan al ciudadano todas las garantías para ejercer sus derechos de contradicción y defensa en el marco del debido proceso.

6.4.- En el caso del artículo 72 de la Ley 160 de 1994, la Corte observa que la facultad de revocatoria unilateral de los actos de adjudicación de baldíos, sin el consentimiento expreso

y escrito del titular, responde a fines constitucionalmente valiosos: (i) está encaminada al cumplimiento de la función social de la propiedad; (ii) pretende asegurar el acceso progresivo a la tierra de los trabajadores agrarios; y (iii) se proyecta como una manifestación del deber del Estado de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, en su obligación de adoptar medidas de protección a favor de quienes, por su difícil condición económica, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta en el sector agropecuario.

Por ello, cuando la adjudicación de bienes baldíos ha ocurrido con violación de lo previsto en las normas legales y reglamentarias, subyacen motivos que justifican una actuación directa de la Administración para adoptar los correctivos necesarios y restituir las cosas a su estado originario.

No obstante, para ser coherente con sus precedentes jurisprudenciales y evitar interpretaciones contrarias a la Constitución, la Sala es categórica en advertir que no cualquier incumplimiento de las normas autoriza la intervención unilateral de la administración. Una actuación de tal entidad sólo puede tener cabida ante actos manifiestamente ilegales o que deriven en la violación de requisitos sustantivos o materiales de la adjudicación de baldíos. Es decir, que afecten de manera sensible y directa los fines que subyacen en estos programas o que impliquen una grave distorsión de los mismos, cuando la titulación no recaiga en sus destinatarios legítimos -los sujetos de debilidad manifiesta del sector agropecuario, merecedores de la especial protección del Estado-, sino que termine en manos de quienes por sus privilegios económicos, sociales, políticos, o de cualquier otra índole, tengan la capacidad de interferir negativamente en el cumplimiento de la función social de la propiedad y el acceso progresivo a la tierra rural.

Por el contrario, no podrá acudirse a la revocatoria unilateral frente a defectos de orden formal o meras inconsistencias que resultan intrascendentes de cara a los objetivos de la política de reforma agraria y que en modo alguno puedan ser imputables al adjudicatario. En tales casos, "razones de seguridad jurídica y de respeto a los derechos adquiridos o de las situaciones jurídicas subjetivas que han quedado consolidadas en cabeza de una persona, como también la presunción de legalidad de las decisiones administrativas en firme, avalan el principio de la inmutabilidad o intangibilidad de los derechos subjetivos reconocidos por la administración a través de un acto administrativo"<sup>30</sup>.

Así mismo, acorde con sus propios precedentes, la Corte aclara que “cuando el litigio versa sobre problemas de interpretación del derecho, como por ejemplo, el régimen jurídico aplicable, la aplicación de un régimen de transición, o la aplicación de un régimen especial frente a uno general, estos litigios deben ser definidos por los jueces competentes”<sup>31</sup>, de conformidad con las reglas previstas en el Código Contencioso Administrativo, siendo improcedente la revocatoria directa sin el consentimiento previo de su titular.

6.5.- De otra parte, la Sala considera que la norma acusada no vulnera el artículo 29 de la Constitución, en la medida en que la revocatoria de actos de adjudicación de baldíos exige que se adelante una actuación en la cual el ciudadano goce de “todas las garantías que inspiran el debido proceso en sede administrativa, destacándose el respeto y acatamiento, entre otros, de los principios de la necesidad de la prueba, de la publicidad y la contradicción; y por supuesto, imponiéndose el respeto y acatamiento que ameritan los términos preclusivos con que cuenta el funcionario competente para adelantar y resolver cada etapa o lapso procedimental”<sup>32</sup>.

Nótese cómo el artículo 72 de la Ley 160 de 1994 señala de forma expresa que las diligencias para la revocación de dichos actos se surtirán con arreglo a las prescripciones del Código Contencioso Administrativo, lo que obliga a las autoridades a ser especialmente cautas y garantes de los derechos de contradicción y defensa de quien se pretenda revocar un acto de adjudicación de baldíos.

En tal sentido la Corte constata que, ya sea que la revocatoria proceda con o sin el consentimiento del particular, la misma está sometida al procedimiento establecido en el artículo 74 del Código Contencioso Administrativo<sup>33</sup>. Norma que remite al artículo 28 del mismo estatuto<sup>34</sup>, y este a su vez a las reglas sobre citación del interesado (art. 14), oportunidad para presentar pruebas (art. 34) y presupuestos para la adopción de decisiones (art. 35). En esa medida consagra las reglas mínimas del debido proceso que deben aplicarse cuando se pretenda revocar un acto administrativo de adjudicación de baldíos.

6.6.- Tampoco se desconoce el principio de buena fe (art. 83 CP) por cuanto, como ha señalado la jurisprudencia, en circunstancias de manifiesta ilegalidad “la aplicación del principio de buena fe deberá operar es en beneficio de la administración para proteger el interés público, pues en este caso la actuación fraudulenta con la que se dio origen o

desarrollo a la actuación de la administración rompe la confianza legítima que sustenta la presunción de legalidad del acto expedido bajo tales circunstancias”<sup>35</sup>.

En este punto la Corte recuerda que la titulación de baldíos no se enmarca dentro de los actos contractuales entre iguales, en los cuales media un acuerdo de voluntades generalmente con intereses onerosos, sino que opera un acto de disposición a título gratuito por parte del Estado, encaminado al cumplimiento de sus fines desde la óptica de las acciones afirmativas a favor de sujetos de especial protección del sector agrario. Surge entonces una suerte de responsabilidad compartida entre la administración y el ciudadano, quien asume un compromiso de lealtad y transparencia que en caso de verse defraudado permite la revocatoria directa, aún sin la anuencia de su parte, sobre todo si se tiene en cuenta que la garantía constitucional de los derechos adquiridos no se extiende a los bienes cuya titulación se alcanza ilegalmente<sup>36</sup>.

A diferencia de lo ocurrido en otras oportunidades, en este caso la ley no ha dado una autorización para que puedan revisarse en cualquier tiempo sentencias judiciales que reconocen derechos ni actos que ya han sido objeto de control judicial<sup>37</sup>. Por el contrario, una lectura integral y sistemática de la norma muestra que la revocatoria directa de los actos de adjudicación de baldíos, sin el consentimiento expreso y escrito de su titular, solo procede respecto de asuntos que no hayan sido debatidos y resueltos ante la jurisdicción, porque de lo contrario el efecto de cosa juzgada impide reabrir controversias debidamente terminadas.

6.8.- Las anteriores consideraciones llevan a la Sala a concluir que los incisos 6º y 7º del artículo 72 de la Ley 160 de 1994 no desconocen los artículos 29, 83 y 229 de la Carta Política. Sin embargo, para excluir interpretaciones contrarias a la Constitución se condicionará su exequibilidad en los términos anteriormente anotados.

## VII.- DECISIÓN

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

### RESUELVE

Declarar EXEQUIBLES los incisos 6º y 7º del artículo 72 de la Ley 160 de 1994, en los

términos de esta sentencia.

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

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Mediante Sentencia C-536 de 1997 la Corte Constitucional declaró exequibles los incisos 9º, 11 y 12 del artículo 72 de la Ley 160 de 1994, por considerar que no desconocen los artículos 13, 58 y 83 de la Constitución.

2 Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-1052 de 2001.

3 Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-1049 de 2004.

4 Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-060 de 1993, C-595 de 1995 y C-536 de 1997.

5 Corte Constitucional, Sentencia C-060 de 1993. La Corte declaró exequible el Decreto Legislativo 1942 de 1992, “por el cual se dictan normas sobre reservas y adjudicación de terrenos baldíos”, expedido por el Gobierno al amparo de un Estado de Conmoción Interior.

6 El artículo 674 del Código Civil consagra la distinción entre bienes de uso público y bienes fiscales en los siguientes términos: “Se llaman bienes de la Unión aquellos cuyo dominio pertenece a la República. Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un Territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del Territorio. // Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión, o bienes fiscales”.

7 Corte Constitucional, Sentencia C-595 de 1995. La Corte declaró exequibles los artículos 3 de la Ley 48 de 1882, 61 de la Ley 110 de 1912, el inciso 2º del artículo 65 y el inciso 2º del artículo 69 de la Ley 160 de 1994, relativos a la titularidad de la Nación de los bienes baldíos.

8 Corte Constitucional, Sentencia C-536 de 1997. La Corte declaró exequibles los incisos 9º, 11 y 12 del artículo 72 de la Ley 160 de 1994, por considerar que no desconocen los artículos 13, 58 y 83 de la Constitución.

9 Corte Constitucional, Sentencias C-595 de 1995 y C-536 de 1997.

10 Corte Constitucional, Sentencias C-595 de 1995 y C-536 de 1997. Concordante con ello, la doctrina también ha sostenido que sobre estos bienes la Nación no tiene propiedad sino un derecho especial, ya que dispone de ellos únicamente para adjudicarlos. Cfr., José J., Gómez, "Bienes". Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1981 p. 90.

11 "La palabra baldío proviene de la voz latina balda, que significa vano, inútil y se aplica al terreno que está de balde, que no se labra ni está adehesado". Jaime Arteaga Carvajal, "De los bienes y su domino". Bogotá, Temis, 1999, p.118.

12 Corte Constitucional, Sentencia C-060 de 1993. Ver también las Sentencias C-595 de 1995 y C-536 de 1997.

14 Corte Constitucional, Sentencia C-595 de 1995.

15 Corte Constitucional, Sentencia C-006 de 2002. En esta oportunidad la Corte declaró exequible el artículo 45 de la Ley 160 de 1994, por considerar que dicha norma, al regular las excepciones a la prohibición de fraccionar los predios rurales por debajo de la extensión determinada por el INCORA como Unidad Agrícola Familiar, no desconoció la competencia autónoma de los Concejos para reglamentar los usos del suelo, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

16 Corte Constitucional, Sentencia C-595 de 1995.

17 Algunas normas reguladoras de baldíos fueron las leyes 4ª de 1913, 71 de 1917, 117 de 1919, 85 de 1920, 47 de 1926, 71 de 1928, 98 de 1928, 120 de 1928, 52 de 1931, 34 de 1936, 200 de 1936, 2ª de 1959, 135 de 1961 y el Decreto Ley 2275 de 1988, por citar solo algunos ejemplos. Para una revisión histórica ver: Josefina Amézquita de Almeida y Wenceslao Tovar Mozo, "Régimen Legal de Baldíos en Colombia". Bogotá, Temis, 1961.

18 Mediante el Decreto 1292 de 2003 se suprime el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora y se ordena su liquidación. Asimismo, mediante el Decreto 1300 de 2003 se crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder y se determina su estructura.

19 En la Sentencia C-595 de 1995 la Corte Constitucional declaró exequible, entre otras normas, el inciso segundo del artículo 65 de la Ley 160 de 1994.

20 El artículo 107 del Decreto 19 de 2012, “por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”, adicionó un párrafo a dicha norma respecto de las reglas para la adjudicación de bienes a familias desplazadas por la violencia.

21 Estos artículos fueron adicionados por los artículos 60 y 61 de la Ley 1450 de 2011, “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”.

22 Corte Constitucional, Sentencia C-835 de 2003.

23 Corte Constitucional, Sentencia T-347 de 1994.

24 Corte Constitucional, Sentencia T-246 de 1996.

25 Corte Constitucional, Sentencia T-1131 de 2001.

26 Corte Constitucional, Sentencia T-336 de 1997.

27 El inciso 2º del artículo 73 del CCA dispone: “(...) Pero habrá lugar a la revocación de esos actos, cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales (...)”. Cfr., Corte Constitucional, Sentencias T-336 de 1997, T-165 de 2001, entre muchas otras.

28 Artículo 5º de la Ley 190 de 1995: “En caso de haberse producido un nombramiento o posesión en un cargo o empleo público o celebrado un contrato de prestación de servicios con la administración sin el cumplimiento de los requisitos para el ejercicio del cargo o la celebración del contrato se procederá a solicitar su revocación o terminación, según el caso, inmediatamente se advierta la infracción. // Cuando se advierta que se ocultó información o se aportó documentación falsa para sustentar la información suministrada en la hoja de vida, sin perjuicio de la responsabilidad penal o disciplinaria a que haya lugar, el responsable quedará inhabilitado para ejercer funciones públicas por tres (3) años”. Corte Constitucional, Sentencia C-672 de 2001.

29 Artículo 19 de la Ley 797 de 2003: “Revocatoria de pensiones reconocidas irregularmente. Los representantes legales de las instituciones de Seguridad Social o quienes respondan por el pago o hayan reconocido o reconozcan prestaciones económicas, deberán verificar de oficio el cumplimiento de los requisitos para la adquisición del derecho y la legalidad de los documentos que sirvieron de soporte para obtener el reconocimiento y pago de la suma o prestación fija o periódica a cargo del tesoro público, cuando quiera que exista motivos en razón de los cuales pueda suponer que se reconoció indebidamente una pensión o una prestación económica. En caso de comprobar el incumplimiento de los requisitos o que el reconocimiento se hizo con base en documentación falsa, debe el funcionario proceder a la revocatoria directa del acto administrativo aun sin el consentimiento del particular y compulsar copias a las autoridades competentes”. Corte Constitucional, Sentencia C-835 de 2003.

30 Corte Constitucional, Sentencia T-347 de 1994, reiterada, entre otras, en las Sentencias C-672 de 2001 y C-835 de 2003.

31 Corte Constitucional, Sentencia C-835 de 2003. La Corte declaró la exequibilidad condicionada del artículo 19 de la ley 797 de 2003, relacionado con la revocatoria unilateral de pensiones reconocidas irregularmente.

32 Corte Constitucional, Sentencia C-835 de 2003.

33 “Artículo 74. Procedimiento para la revocatoria de actos de carácter particular y concreto Para proceder a la revocación de actos de carácter particular y concreto se adelantará la actuación administrativa en la forma prevista en los artículos 28 y concordantes de este Código. (...)”.

34 “Artículo 28 Deber de Comunicar. Cuando de la actuación administrativa iniciada de oficio se desprenda que hay particulares que pueden resultar afectados en forma directa, a estos se les comunicará la existencia de la actuación y el objeto de la misma. // En estas actuaciones se aplicará en lo pertinente, lo dispuesto en los artículos 14, 34 y 35”.

35 Corte Constitucional, Sentencia C-672 de 2001.

36 Corte Constitucional, Sentencia C-740 de 2003.

37 Por ejemplo, en la Sentencia C-835 de 2003 la Corte declaró inexecutable la facultad prevista en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, según la cual las autoridades judiciales podrían revisar “en cualquier tiempo”, las providencias que hubieren decretado, reconocido o impuesto la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza.