


BIBLIOTECA AGROPECUARIA DE COLOMBIA
BIBLIOTECA AGROPECUARIA DE COLOMBIA

JURIDICIDAD DE LA REFORMA AGRARIA

S U M A R I O

	<u>Pág.</u>
Prólogo.....	5

PRIMERA PARTE Fallos de la Corte Suprema

Concepto de la Procuraduría General de la Nación	13
Fallo de 11 de Diciembre de 1964, sobre constitucionalidad de varias disposiciones (17) de la Ley 135 de 1961	43
Salvamentos de voto.....	101
Fallo de 9 de Septiembre de 1966, sobre exequibilidad del Decreto Ley No. 2895 de 1963	125
Fallo de 6 de Noviembre de 1967, sobre exequibilidad de los Artículos 6º y 8º de la Ley 200 de 1936 y el inciso segundo, literal a), del Artículo 3º de la Ley 135 de 1961.....	141
Fallo de 9 de Agosto de 1973, sobre exequibilidad del Artículo 5º del Decreto Extraordinario número 1415 de 1940.....	155
Fallo de 27 de Agosto de 1973, sobre exequibilidad de algunos Artículos de las Leyes 135 de 1961, 1a. de 1968 y 4a. de 1973.....	165

SEGUNDA PARTE
Fallos del Consejo de Estado

Fallo de 9 de Julio de 1966 - Derogatoria del Artículo 33 de la Ley 100 de 1944	181
Fallo de Septiembre 22 de 1967, sobre nulidad de varias disposiciones de los Decretos Reglamentarios números 1489 y 1904 de 1962	191
Fallo de 23 de Febrero de 1968, sobre legalidad del Decreto Reglamentario número 1902 de 1962	235
Fallo de 30 de Junio de 1969, sobre legalidad de una parte del Artículo 4º del Decreto Reglamentario número 703 de 1968.....	253
Fallo del 9 de Diciembre de 1971, sobre nulidad de parte del literal d) del Artículo 14 del Decreto Reglamentario número 719 de 1968	259
Fallo de 28 de Mayo de 1973, sobre nulidad del Artículo 47 del Decreto número 059 de 1938, Reglamentario de la Ley 200 de 1936	267
Addenda	279

A MANERA DE PROLOGO

En los países democráticos, la ineludible e impostergable Reforma Agraria ha de estructurarse y llevarse a término dentro de los canales señalados previamente en las respectivas disposiciones constitucionales y legales. Y esto ha de ser así, teniendo en mente la cabal correspondencia o, mejor, la estricta sujeción de los actos de la Administración a los cánones que la ley establece.

Precisamente en esto radica la diferencia entre los regímenes fundamentados en los principios de las democracias de occidente y aquellos llamados absolutistas -de izquierda y derecha-, en los cuales la voluntad del órgano ejecutivo, encarnada en el autócrata -unipersonal o colegiado- se identifica con la ley misma, esto es, en donde el "diktat" del poderoso es la única norma que obliga.

En nuestro país, que se ha distinguido siempre como legalista y ajustado a la normatividad jurídica, la Reforma Agraria no podía menos que estar fundamentada sobre definidos mandatos consagrados por el legislador. Aunque sabias disposiciones de la Corona Española contenían principios justísimos y

bastante avanzados para su época, realmente no tuvieron plasmación fáctica en nuestro territorio, gracias al extendido, inveterado y feo uso y abuso de la burlesca fórmula "se obedece pero no se cumple", que la burocracia española de ultramar ostentosamente pregonaba. Esto ocurrió no solamente en lo que hoy es Colombia, sino en todos los inmensos territorios que en Indoamérica conquistó España.

Para no citar otros ensayos que sobre Reforma Agraria se han hecho en nuestro país, bástenos con mencionar de este siglo la famosa Ley 200 de 1936, que aunque no pueda calificársela justamente como estatuto de tierras, indudablemente traza parámetros sobre tres aspectos de importancia en este ámbito: a) La extinción del derecho de dominio privado sobre predios inexplorados, como consecuencia de la Reforma Constitucional del mismo año, en la que se consagró la función social que tiene que cumplir la propiedad; b) Las bases de una racional política forestal, manejo de bosques y protección de aguas; y c) Procesos de lanzamiento de predios rústicos por ocupación de hecho. Es harto conocido que las metas perseguidas por esta Ley 200, por diversas razones que no viene al caso señalar, no fueron logradas en su oportunidad. Así, podemos indicar, a guisa de ejemplo, que los Jueces de Tierras (embrión de una jurisdicción agraria que reclaman las necesidades y típicas condiciones socioeconómicas del país y que se impondrá en lo futuro, como en su tiempo se impusieron otras jurisdicciones especializadas, sobre todo frente a las catalogadas ramas clasistas del Derecho), esos Jueces de Tierras fueron suprimidos, apenas comenzaban su tarea, el 1º de Mayo de 1943 (Ley 4a.); que la "Ley del Péndulo" de Ardigó "impuso" disposiciones de la Ley 100 de 1944, que notoriamente conllevan un retroceso, una marcha atrás, frente a la Ley 200; que la extinción del derecho de propiedad solamente vino a tener real operancia a partir de 1962, una vez creado el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA, como ente ejecutor de la Reforma Social Agraria establecida en la Ley 135 de 1961; etc.

Fue con esta Ley 135 de 1961 como se conformó en Colombia una Reforma Agraria determinada. El país esperaba que con las modificaciones y adiciones introducidas por las leyes primera de 1968 y cuarta de 1973 se lograra estructurar un estatuto agrario que colocara a Colombia a la cabeza de la América Latina en esta materia. Ciertamente, tales leyes primera y cuarta han hecho de la Ley 135 un tejido de remiendos periódicos pero, indudablemente, sientan las bases fundamentales para llevar la justicia al campesino colombiano.

Estas tres leyes (135/61, 1a./68 y 4a./73) necesariamente han requerido de las reglamentaciones correspondientes en orden a desarrollarlas y darles aplicación efectiva. Pues bien: como en cualquier latitud ocurre con toda reforma agraria, en Colombia hubo y hay corrientes de opinión, no propiamente insatisfechas unas -es natural- con los objetivos de tales normas de Derecho Agrario -parcela insurgente dentro del cuerpo jurídico integral que cada día va tomando características más definidas-, sino otras abiertamente enemigas y combatientes activas de la reforma agraria... Y es así como el órgano jurisdiccional del Estado ha tenido que atender y desatar las diversas demandas que sobre inconstitucionalidad e ilegalidad se han enderezado en diferentes oportunidades contra dichos preceptos. Dada la estructura jurídica nuestra, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado tienen que conocer de tales demandas, según la materia de que se trate. Hasta el momento, la Corte Suprema, como máxima institución encargada de "la guarda de la integridad de la Constitución", y el Consejo de Estado, como supremo contralor de la legalidad de los actos de la Administración, han conocido y fallado once procesos incoados contra las disposiciones legales a que nos venimos refiriendo (leyes y decretos).

Esta publicación recoge, precisamente, las sentencias correspondientes a tales once demandas que hasta hoy se han instaurado. El INCORA, consciente de que como agencia especial del Estado que debe adelantar y desarrollar toda la enorme gama de su gestión administrativa a través de una actividad reglada, ha querido que se editen los mentados fallos en un texto único como el presente, en atención a lo cual hemos hecho la compilación pertinente, tomada en sus fuentes y elaborada con el debido cuidado. Esta compilación, no lo dudamos, será de grande utilidad para Magistrados, Jueces, Abogados, funcionarios públicos y, en general, para todos los ciudadanos interesados en la problemática legal agraria, y tiene como finalidad mostrar a los colombianos cómo la Reforma Agraria se ajusta a Derecho; cómo el INCORA, su organismo realizador, desenvuelve su actuación, y cuáles, de entre todas las disposiciones legales que sobre Reforma Agraria se han proferido, han sido anuladas -pues ninguna ha sido declarada inconstitucional- y, por ende, no podrían en forma alguna aplicarse para estos menesteres.

En consecuencia, hemos dividido la presente publicación en dos partes: Fallos de la Corte Suprema de Justicia y Fallos del Consejo de Estado, en la forma como se indica a continuación:

A) Fallos de la Corte Suprema:

- 1) De 11 de Diciembre de 1964, sobre exequibilidad de diversos Artículos de la Ley 135 de 1961;
- 2) De 9 de Septiembre de 1966, sobre exequibilidad del Decreto Ley N° 2895 de 1963;
- 3) De 6 de Noviembre de 1967, sobre exequibilidad de los Artículos 6° y 8° de la Ley 200 de 1936 y el inciso segundo, lit. a) del Artículo 3° de la Ley 135 de 1961;
- 4) De 9 de Agosto de 1973, sobre exequibilidad del Artículo 5° del Decreto Extraordinario N° 1415 de 1940;
- 5) De Agosto 27 de 1973, sobre exequibilidad de algunos Artículos de las Leyes 135 de 1961, 1a. de 1968 y 4a. de 1973.

B) Fallos del Consejo de Estado:

- 1) De Julio 9 de 1966, sobre derogatoria del Artículo 33 de la Ley 100 de 1944;
- 2) De 22 de Septiembre de 1967, sobre nulidad de varias disposiciones de los Decretos 1489 y 1904 de 1962;
- 3) De 23 de Febrero de 1968, sobre legalidad del Decreto N° 1902 de 1962;
- 4) De 30 de Junio de 1969, sobre nulidad de una parte del Artículo 4° del Decreto 703 de 1968;
- 5) De 9 de Diciembre de 1971, sobre nulidad de parte del literal d) del Artículo 14 del Decreto 719 de 1968;
- 6) De 28 de Mayo de 1973, sobre nulidad del Artículo 47 del Decreto 059 de 1938.

Para una global intelección del fallo de 11 de Diciembre de 1964, mediante el cual la Corte Suprema de Justicia dio remate a la demanda de inexecutable que pudiéramos llamar frontal contra la Ley 135 de 1961, hemos juzgado

pertinente incluir el correspondiente concepto o vista fiscal, del Procurador General de la Nación, que precede al fallo mismo. E igualmente incluimos los tres salvamentos de voto que se presentaron sobre esta importantísima sentencia.

En otra oportunidad publicaremos los conceptos que, sobre diversos puntos tratados en las normas legales que gobiernan la actuación del INCORA, ha proferido el Consejo de Estado de acuerdo con las consultas a él planteadas previamente. Tales conceptos versan sobre Aplicabilidad del Decreto 1112 de 1952, Adjudicación de Baldíos a herederos de los Veteranos de la Guerra de los Mil Días, Competencia y Radio de Acción del INCORA y de la Corporación Regional de los Valles del Rfo Zulia, Incompatibilidad de los Congresistas frente al INCORA e Imprescriptibilidad de los Baldíos.

Bien pudiera intitularse esta publicación "La Reforma Agraria y el Estado de Derecho", pero para una más sencilla comprensión del tema hemos preferido denominarla "Juridicidad de la Reforma Agraria", significando con ello, es obvio, el apego de la Reforma Agraria a los dictados de la Constitución y de la ley, esto es, su entero acatamiento al Derecho. Porque en la medida en que la Administración y los gobernados todos transitamos por las vías que el Derecho nos traza, la sociedad colombiana marchará enrumada "ineluctablemente hacia la juridicidad, que es la manera formal de orientarse hacia la Justicia" -meta suprema-, según el correcto postulado de Sánchez Viamonte.

Bogotá, DE., Junio de 1974.

LUIS MIGUEL QUIÑONES F.

PRIMERA PARTE
FALLOS DE LA CORTE SUPREMA

CONCEPTO
DE LA
PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

Señores

MAGISTRADOS DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

- Sala Plena -

Magistrado ponente, doctor J.J. Gómez

E. S. D.

REF.: Demanda presentada por el doctor Agustín Gómez Torres para que la Corte Suprema declare inexecutable varias disposiciones de la Ley 135 de 1961 sobre Reforma Social Agraria.

El doctor Agustín Gómez Torres, en ejercicio de la acción consagrada por el artículo 214 de la Constitución Nacional, ha acusado ante esa H. Sala Plena, para que sea declarada inexecutable, la Ley 135 de 1961, sobre Reforma Social Agraria, en los particulares a que se refiere en los doce capítulos de su libelo.

Observa el demandante que su escrito se funda en las objeciones formuladas a la constitucionalidad de la Ley durante su discusión en el Congreso Nacional, las cuales ha sintetizado en su demanda.

La Procuraduría General pasa a estudiar, en su orden, cada uno de los capítulos de la demanda presentada por el doctor Gómez Torres, así:

- I -

Observa el demandante que la Ley 135 creó el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y le asignó, entre otras funciones, la de administrar a nombre del estado las tierras baldías de propiedad nacional, adjudicarlas o constituir reservas y adelantar colonizaciones sobre ellas, así como la de ejercitar, a nombre del Estado, las acciones y tomar las medidas en los casos de indebida apropiación de las tierras baldías o incumplimiento de las condiciones bajo las cuales fueron adjudicadas, lo mismo que adelantar las diligencias y dictar las resoluciones sobre extinción del dominio privado.

No es de fácil entendimiento - dice el demandante - que una persona jurídica autónoma y con patrimonio propio pueda actuar jurídicamente a nombre del Estado, pues este debe hacerlo por los medios constitucionales que son las tres ramas del poder.

Estima el actor que la inexequibilidad proviene tanto de arrebatar a determinada rama del poder sus atribuciones constitucionales como de introducir en la organización del Estado un nuevo agente del poder público distinto de los tres que taxativamente establece la Constitución en su artículo 55.

Observa el demandante también que el artículo 120 de la Carta inviste al Presidente del carácter de suprema autoridad administrativa, no obstante lo cual el artículo 30. de la Ley 135 pretende desubicar la potestad administrativa en el Presidente para entregarle al INCORA funciones propias del mismo Presidente.

Considera el demandante que los artículos 22 a 28 de la Ley 135 trasladan a INCORA facultades que la Ley 200 de 1936 había otorgado al Presidente, como Jefe de la Administración, respecto de la extinción del dominio sobre tierras incultas, por lo cual concluye que la potestad presidencial ha mudado de titular para enriquecer la autoridad administrativa de una persona jurídica quebrantando así las normas constitucionales citadas.

Termina el demandante este capítulo observando que el inciso 7o. del artículo 22 de la Ley acusada prevé que el Instituto "reglamente esta disposición", lo cual -dice- desplaza la potestad reglamentaria del presidente al INCORA, y transcribiendo los artículos 22 a 28 de la Ley 135, que estima violatorios de la Carta.

No está de acuerdo la Procuraduría General con la primera parte de las razones anteriores expuestas por el demandante.

En efecto:

El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria -INCORA- fué creado según el artículo 2o. de la Ley 135 de 1961, como un establecimiento público, o sea como una entidad dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio.

Ello no significa que sea una entidad particular, desvinculada del Estado mismo. Al contrario, es precisamente un establecimiento público que, como tal, es parte integrante del Estado. Es una desmembración del poder público. Es un Instituto a través del cual se manifiesta el Estado. De la misma manera que la Empresa Colombiana de Petróleos, que el Instituto Geográfico y Catastral, Puertos de Colombia, y muchas otras entidades similares, el INCORA hace parte del Estado y sus funcionarios son empleados públicos.

Así vistas las cosas, no es extraño que una entidad de tal naturaleza, es decir, un instituto estatal, pueda administrar, a nombre del Estado, las tierras baldías de propiedad nacional, o constituir reservas o adelantar colonizaciones, o adoptar las medidas y ejercitar, también a nombre del Estado, las acciones necesarias en casos de indebida apropiación de tierras baldías o de incumplimiento de las condiciones bajo las cuales fueron adjudicadas.

Nótese que INCORA adopta tales medidas, ejercita tales acciones, administra tales tierras, a nombre del Estado. No lo hace, pues, a nombre propio. Es decir, no lo hace como titular de derechos, sino a nombre del verdadero titular de ellos, que es la Nación misma.

La Procuraduría no ve inconveniente para que una persona jurídica -aunque sea autónoma administrativamente y posea patrimonio propio pero siendo una simple desmembración del Estado- actúe a nombre de la Nación.

Es cierto que el artículo 55 de la Constitución expresa que "son Ramas del Poder Público la Legislativa, la Ejecutiva y la Jurisdiccional", pero ello no impide que una persona jurídica como INCORA, que evidentemente hace parte de la Rama Ejecutiva, opere a nombre del Estado.

En realidad, la Ley 135 no ha introducido en la organización del Estado colombiano un nuevo agente del poder público, como pretende el demandante. Se ha limitado a crear un establecimiento público descentralizado, dependiente del poder ejecutivo central, de manera que en forma alguna ha arrebatado a una de las tres ramas del poder una de sus atribuciones constitucionales.

Nótese que, en el fondo, el demandante considera incompatible la existencia de un establecimiento público descentralizado y autónomo, cualquiera que él sea, con las facultades que confiere al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, el artículo 120 de la Carta.

Pero la existencia de un establecimiento público, entidad descentralizada por las necesidades del servicio, creada a iniciativa del legislador, ha sido reiteradamente aceptada y reconocida por la jurisprudencia.

Además, el Artículo 76 de la Constitución dice que corresponde al Congreso hacer las leyes y por medio de ellas ejercer, entre otras, la atribución señalada en el numeral 100.: "regular el servicio público, determinando los puntos de que tratan los Artículos 62 y 132 y las demás prescripciones constitucionales". Dentro de tal regulación del servicio público, el Congreso Nacional puede, mediante las leyes, crear los establecimientos públicos descentralizados que demande el mismo servicio.

Comentando aquella norma constitucional, la Procuraduría ha dicho recientemente:

" Tales establecimientos, que son siempre creación legal, están dotados de personería jurídica propia, de autonomía administrativa y patrimonio independiente. Sus fondos son evidentemente, fondos nacionales, pero son administrados o manejados autónomamente, es decir, como una desmembración del Estado, aunque sujetos al control fiscal de la Contraloría General.

" Son, así, desmembración del poder público, pero hacen parte integrante del Estado. Son institutos a través de los cuales se manifiesta el Estado mismo, y sus empleados son funcionarios públicos. Estas personas jurídicas autónomas obran en nombre del Estado.

" Pero, aún así, el interrogante abierto por el demandante está en pie: pueden funcionar estos establecimientos descentralizados dentro de nuestro régimen constitucional?.

" Piensa la Procuraduría que la respuesta la da precisamente el ordinal 10 del Artículo 76 de la Carta, en el cual se faculta al Congreso para "regular el servicio público, determinando los puntos de que tratan los Artículos 62 y 132 y las demás prescripciones constitucionales".

" Interpreta la Procuraduría dicha norma de la siguiente manera:

" Ella dice que el Congreso, por medio de las leyes, regula el servicio público. Esta parece ser la disposición capital. Todo lo relacionado con el servicio público, su organización y los institutos que lo prestan, todo ello compete al Congreso. No entiende la Procuraduría esa norma en el sentido que sería muy limitado, de que el Congreso regulará el servicio público dentro de la órbita fijada por los Arts. 62 y 132 de la Carta. La Ley, dice dicha norma, determinará los puntos de que tratan los Artículos 62 y 132 y las demás disposiciones constitucionales, es decir que, en el caso que nos ocupa y en relación con el artículo 132, la Ley determinará el número, nomenclatura y procedencia de los distintos Ministerios y creará y organizará los Departamentos Administrativos, señalando sus funciones. Pero esto no significa que la regulación del servicio público deba limitarla el legislador a determinar los puntos de que tratan los artículos 62 y 132 de la misma Constitución. Esto es: el ordinal 10 del artículo 76 da una amplia arbitración al Congreso de regular el servicio público y le exige que, además, determine los puntos de que tratan los artículos 62 y 132 de la Carta y demás disposiciones constitucionales. Esta interpretación parece ser la más adecuada no sólo porque, a través de toda la Constitución, se hace visible la voluntad del Constituyente de que el legislador, con vasta libertad, organice el servicio público, sino incluso por la redacción misma del ordinal 10o. citado, especialmente por la coma después de la palabra público, como, que separa en dos el texto, ordenando en su primera parte al Congreso regular, en general, el servicio público, y ordenándole, en la segunda parte, que determine en especial los puntos de que tratan los artículos 62 y 132 y demás prescripciones constitucionales.

" De acuerdo con esta interpretación del ordinal 10 del artículo 76 la Procuraduría estima que el Congreso por medio de las leyes, puede regular el servicio público, facultad que incluye, en su opinión, la creación de los establecimientos públicos descentralizados toda vez que el legislador juzgue,

que, por medio de ellos, organiza en mejor forma la prestación del servicio público. Es decir, que la regulación del servicio público implica el determinar cómo debe prestarse y a través de qué organismos, por lo cual el Congreso, siempre mediante leyes, puede crear los establecimientos públicos que demanda el mismo servicio.

" También pudiera pensarse que el artículo 70. de la Constitución, tal como quedó modificado en virtud de la reforma de 1959, al establecer que "las divisiones relativas a lo fiscal, lo militar, la instrucción pública y el fomento de la economía podrán no coincidir con la división general", autoriza al Congreso - así sea tácitamente - para crear establecimientos descentralizados, que, destinados al fomento de la economía, cubran en su gestión fracciones del territorio que no coincidan con la división general por departamentos y municipios. Con base en tal disposición constitucional el Congreso ha podido crear las corporaciones regionales (como la del Valle del Cauca y la de la Sabana). Piensa la Procuraduría que, con base en esa misma autorización, en armonía con el ordinal 10 del artículo 76 de la Carta, el Congreso puede crear los establecimientos públicos descentralizados, sin que al hacerlo viole norma alguna de la Constitución Nacional".

Por otra parte, la autonomía de INCORA, como la de tantos otros establecimientos públicos descentralizados, no es absoluta. El Gerente del Instituto es de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República (Artículo 80. de la Ley 135), lo que le da virtualmente el carácter de Agente del mismo. En esta forma, resulta claro que el Instituto hace parte de la Rama Ejecutiva, cuya cabeza es el Presidente de la República.

Es interesante observar que muchas decisiones fundamentales del Instituto de Reforma Agraria (como en los casos de extinción del dominio, expropiaciones, contratación de empréstitos, creación de Corporaciones y delegación de adjudicación de baldíos, etc.) requieren la aprobación expresa del Gobierno impartida por medio de Resolución Ejecutiva, según lo dispone el Artículo 60. de la Ley 135. Ello viene a demostrar, igualmente, que el Instituto se halla sujeto al Gobierno; que es una emanación del Estado, pero no arbitrariamente independiente del mismo; y que hace parte de la Rama Ejecutiva, ya que se encuentra en relación de dependencia respecto del Gobierno. Hay otros casos en que el Instituto no puede adoptar decisiones sino con el voto favorable del Ministro de Agricultura (Artículo 160. de la Ley 135), lo cual muestra también el grado de dependencia de INCORA respecto de la Rama Ejecutiva.

De otro lado, el Artículo 76 de la Constitución, en su numeral 24, faculta al Congreso para "limitar o regular la apropiación o adjudicación de tierras

baldías". Tal regulación parece implicar la facultad, para el mismo Congreso, de dictar normas sustantivas y procedimentales en relación con la apropiación o adjudicación de las tierras baldías, así como la de crear organismos especializados destinados, como INCORA, al mejor cumplimiento de esa labor. La Ley 135 contiene diversas normas sobre adjudicaciones; les señala determinados límites; cuando se considere necesario extenderlos, se requiere también la aprobación del Gobierno Nacional. Todo ello queda - al parecer - comprendido dentro de la facultad que otorga al Congreso el citado numeral 24 del Artículo 76 de la Carta.

Como atrás se indicó el demandante acusa de inconstitucionalidad el Artículo 22 de la Ley 135 en cuanto faculta al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria para "reglamentar" esa misma disposición legal. El inciso tercero del Artículo 22 dice: "Estos requisitos deberán llenarse dentro de los seis (6) meses posteriores a la fecha en que el Instituto reglamente esta disposición"; y el inciso séptimo indica que "tanto la fecha en que el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria reglamente esta disposición" como aquella en que los propietarios de extensiones menores a las previstas en el inciso primero de este Artículo deban cumplir con las obligaciones en él consignadas, serán fijadas por providencia del Gerente del Instituto, y ampliamente divulgadas".

La Procuraduría se halla de acuerdo con el demandante en este punto de su libelo. Es posible que el legislador quisiera referirse, al hablar de reglamentación, a las disposiciones internas que debe dictar el Instituto para hacer viables o para aplicar algunas normas concernientes a su propio funcionamiento. Pero la Ley, en su Artículo 22, como acaba de indicarse, dice y reitera que el Instituto reglamentará esa misma disposición. Y es claro que el Instituto no puede reglamentarla, pues esa facultad corresponde previamente al Presidente de la República según el numeral 3o. del Artículo 120 de la Constitución. La potestad reglamentaria "para la cumplida ejecución de las leyes" solo puede ser ejercida por el Presidente. Por lo tanto, la norma que faculta al INCORA, para que reglamente el Artículo 22, es claramente inconstitucional.

- II -

Dice el demandante, en el segundo Capítulo del libelo, que, de acuerdo con el Artículo 143 de la Constitución, solo el Procurador General y demás funcionarios del Ministerio Público pueden ejercer acciones en defensa de los intereses nacionales, por lo cual estima que la Ley 135, concretamente el inciso del numeral a) del Artículo 2o., es inexecutable en cuanto hace extensiva esa facultad a una persona jurídica autónoma, como es INCORA.

La solución que deba darse al problema así planteado por el demandante depende del criterio adoptado respecto de la cuestión suscitada en el primer capítulo de la demanda, pues la aceptación o no aceptación de la existencia de personas jurídicas independientes, con patrimonio estatal, conlleva una solución respecto de la posibilidad de que esas personas jurídicas ejerciten acciones a nombre del Estado.

Es cierto que, en principio, corresponde al Ministerio Público ejercer las acciones tendientes a defender los intereses de la Nación; pero el reconocimiento de los establecimientos públicos descentralizados como personas jurídicas, con autonomía administrativa y patrimonio propio, implica, precisamente por su independencia en el manejo de sus propios asuntos, el que puedan ejercer las acciones dirigidas a defender los bienes nacionales que les están encomendados.

En este aspecto, como en muchos otros, la creación de las personas jurídicas que son los establecimientos públicos descentralizados busca una mayor agilidad de los organismos estatales. Bien sabido es que el Ministerio Público solo puede promover las respectivas acciones en defensa de los intereses nacionales mediante instrucciones del Gobierno. Y ello resulta en perfecta armonía con lo establecido por el Artículo 142 de la Carta cuando dice que el Ministerio Público será ejercido bajo la suprema dirección del Gobierno. No resulta exótico, en consecuencia, que el Gobierno, del cual depende INCORA al tenor de lo dispuesto por el Decreto 550 de 1960, pueda impartir instrucciones al Instituto para ejercer determinadas acciones o que el Instituto mismo las ejecute en defensa de los bienes que se le han confiado.

Además, el literal b) del Artículo 13 atribuye a los Procuradores Agrarios la facultad de "representar a la Nación en las diligencias administrativas, judiciales o de policía a que dichas acciones den lugar", y el literal d) del mismo Artículo señala como función de los Procuradores Agrarios "intervenir a nombre del Ministerio Público, en los conflictos que puedan presentarse..... y salvaguardar los derechos de la Nación ". Los Procuradores Agrarios dependen del Procurador General y, en consecuencia, los intereses de la Nación se hallan representados por Agentes del Ministerio Público en desarrollo de la Reforma Agraria de que trata la Ley acusada.

De otro lado, si el literal a) del Artículo 2o. del estatuto agrario confiere a INCORA la administración, a nombre del Estado, de las tierras baldías de propiedad nacional, y el Instituto ejerce dicha administración como una

persona jurídica autónoma, al tenor del inciso primero del mismo Artículo 20. resulta apenas natural, y acorde con las normas que regulan los establecimientos públicos descentralizados, que el Instituto pueda ejercer directamente las acciones relacionadas con las tierras baldías que administra.

Puede pensarse que INCORA está facultado para ejercer acciones, en defensa de los intereses nacionales que le están encomendados, de la misma manera que otros establecimientos públicos descentralizados (Ecopetrol, Instituto Geográfico, etc.) ejercitan acciones en defensa de los intereses nacionales que representan.

La jurisprudencia tiene aceptado, de tiempo atrás, que los establecimientos públicos pueden comparecer en juicio ante los Jueces ordinarios para defender los intereses nacionales que se les han confiado; en tales casos, las acciones en defensa de los intereses o derechos de la Nación no son ejercitadas por el Ministerio Público sino directamente por la persona jurídica autónoma. Es que, en tales eventos, no es la Nación la entidad que figura como demandante o demandada sino la persona jurídica autónoma que es el respectivo establecimiento descentralizado.

- III -

En este nuevo capítulo, el demandante transcribe el literal d) del Artículo 30. de la ley acusada ("clarificar la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad, a objeto de identificar con la mayor exactitud posible las que pertenecen al Estado, facilitar el saneamiento de la titulación privada y cooperar en la formación de los catastros fiscales") y dice que este precepto, en cuanto a la titulación de la propiedad privada, puede entenderse desde dos puntos de vista: o el Instituto va a inmiscuirse en las titulaciones particulares sin que su intervención sea obligatoria, caso en el cual es un atributo inútil por carecer de eficacia, o, por el contrario, va a ocuparse del saneamiento de dichas titulaciones, con lo cual invadiría la órbita jurisdiccional, pues es esta rama la que debe pronunciarse respecto del saneamiento en el caso de la evicción o cuando la cosa vendida adolece de vicios redhibitorios, y no se ve cómo INCORA -agrega- vaya a administrar justicia entre vendedores y compradores, por lo cual concluye que el literal citado viola el artículo 58 de la Constitución.

No comparte la Procuraduría los puntos de vista así expuestos por el demandante en este Capítulo.

El literal d) del artículo 3o. de la Ley faculta al Instituto para clarificar la situación de las tierras, desde el punto de vista de su propiedad, con tres objetos precisos:

- 1 - Identificar, con la mayor exactitud posible, las tierras propias del Estado. Con esta atribución cumple INCORA una función elemental de conservación y defensa de los bienes nacionales puestos a su cuidado;
- 2 - Facilitar el saneamiento de la titulación privada;
- 3 - Cooperar en la formación de los catastros fiscales.

De esta manera en ninguna parte el literal d) atribuye poder jurisdiccional al Instituto para decidir o fallar sobre cuestiones entre particulares. Si, eventualmente, la identificación de las tierras del Estado o la recuperación de ellas, requiere entablar un juicio, él deberá tramitarse, obviamente, ante los Jueces competentes.

Facilitar el saneamiento de la titulación privada no implica decidir jurisdiccionalmente sobre esa misma titulación. Si el Instituto posee datos o documentos sobre la propiedad de tierras de propiedad privada ya que tiene que estudiar los títulos estatales, nada impide que los suministre a los interesados respectivos y que, con ello, coopere en aclarar la titulación particular sobre predios de propiedad particular. Ello no significa, en ningún caso, que INCORA esté ejerciendo funciones propias de la Rama Jurisdiccional.

La palabra "saneamiento" empleada por el legislador puede entenderse en dos sentidos diferentes. En una acepción significa la obligación a cargo del vendedor en los casos de evicción o cuando la cosa vendida adolece de vicios redhibitorios, como observa el demandante. En otra acepción, significa solamente, de manera más general, completar y corregir una titulación. Entiende la Procuraduría que en esta segunda acepción empleó la palabra "saneamiento" el legislador de 1961, pues se refiere a la facultad del Instituto para facilitar a los particulares los datos y documentos que posea para completar o corregir su titulación. No puede confundirse esta forma como INCORA puede elaborar con los particulares a objeto de completar su titulación con la facultad de administrar justicia.

No encuentra la Procuraduría, por lo dicho, que este cargo formulado por el demandante contra la Ley 135 tenga sólido fundamento.

Observa el demandante que, según el literal e) del Artículo 3o. de la Ley acusada, corresponde al Instituto "promover y auxiliar o ejecutar directamente la construcción de las vías necesarias para dar fácil acceso a las regiones de colonización, parcelación o concentraciones parcelarias, y la de caminos vecinales que comuniquen las zonas de producción agrícola y ganadera con la red de vías existentes" y considera que, de este modo, INCORA va a ejercer funciones atribuidas al Congreso por el numeral 19 del Artículo 76 de la Constitución; y que, inclusive, va a ejercerlas con mayor libertad que el propio Congreso, pues éste debe decretar las obras públicas sujetándose a planes y programas fijados por las leyes respectivas según lo dispuesto por el numeral 4o. del mismo Artículo 76 (no del 120 como erradamente dice el libelo), en tanto que INCORA no queda sujeto a planes y programas previos.

Opina el demandante, por ello, que el literal e) del Artículo 3o. quebranta la norma constitucional citada.

La Procuraduría encuentra plenamente fundado este cargo.

Las disposiciones constitucionales citadas por el demandante son muy claras al atribuir al Congreso la función de "decretar las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse con arreglo a los planes y programas que fijen las leyes respectivas " (numeral 19 del Artículo 76 de la Carta) así como la de fijar los planes y programas " de todas las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse" (numeral 4o. del Artículo 76).

No pudiera argüirse, en contra de lo dicho, que las vías que va a promover o ejecutar directamente INCORA no son obras públicas pues es claro que una carretera o vía hecha con fondos nacionales, como son los del Instituto, y dirigida o promovida o ejecutada por funcionarios públicos, como son los del Instituto, es a todas luces una vía nacional y, por lo mismo, una obra pública de las contempladas por el Artículo 76 en sus dos numerales citados.

Las vías a que se refiere aquí el legislador son obviamente vías públicas, es decir obras públicas, que un Instituto descentralizado no puede acometer libremente, pues ello viola los textos citados de la Constitución Nacional.

Debe observarse, además, que si la vía o camino se construye en terrenos baldíos, como los administrados por el Instituto, no solo se está efectuando

la obra con fondos nacionales y por funcionarios públicos, sino inclusive en terrenos de propiedad nacional, lo cual asigna a la vía el carácter indudable de obra pública.

Resultaría muy grave aceptar el precedente aquí establecido por la Ley 135, pues bastaría atribuir a establecimientos públicos descentralizados la promoción y ejecución de determinadas obras públicas para violar los incisos cuarto y diecinueveavo del Artículo 76 de la Carta.

No pudiera argüirse tampoco que la Ley 135 es un plan general del Estado, y que INCORA se sujeta a tal plan al promover o ejecutar las diversas vías que den fácil acceso a las colonizaciones o parcelaciones o zonas de producción agropecuaria, pues no puede entenderse la ley agraria como un estatuto que fije planes y programas para la red de vías en el país. Esta Ley tiende a solucionar el problema agrario, pero no contiene planes o programas concretos respecto de materia tan compleja y especializada como la red de carreteras y vías de penetración.

La Procuraduría acepta que INCORA, como establecimiento público descentralizado que es, es decir, como persona jurídica con patrimonio propio e independencia administrativa, puede ejecutar autónomamente los planes concernientes a la Reforma Social Agraria; puede, en desarrollo de tales planes, invertir los fondos nacionales que le están encomendados; y puede promover y ejecutar los programas agrarios con la autonomía que la Ley 135 le asigna. Pero no cree la Procuraduría que el Instituto pueda, sin violar las normas constitucionales ya citadas, llevar a cabo obras públicas que, como las carreteras y vías de penetración, deben ser decretadas por el Congreso, y decretadas por el Congreso de conformidad con planes y programas fijados previamente en leyes sobre tal materia.

- V -

Considera el demandante que la delegación de sus funciones que puede hacer INCORA en otros organismos de la Administración Pública -según lo dispuesto por el Artículo 4o. de la Ley acusada- viola varias disposiciones constitucionales, especialmente los Artículos 55, 58, 76, 120 y 153 de la Carta, en cuanto habrá organismos de la administración y establecimientos descentralizados que se verán investidos de funciones presidenciales, legislativas y jurisdiccionales, con lo cual, además, se quebranta el principio de la separación de las Ramas del Poder Público.

Piensa la Procuraduría que las funciones que la Ley 135 asigna al Instituto, en armonía con las disposiciones constitucionales, pueden ser delegadas en virtud de una facultad expresa consignada en la misma ley agraria. Nada se opone, en principio, a que, haciendo uso de una facultad legal expresa, un establecimiento público descentralizado delegue, en bien del servicio, algunas de sus funciones.

Además, la delegación de funciones que puede efectuar INCORA "requiere la aprobación de la Junta Directiva con el voto favorable del Ministro de Agricultura", según dice el inciso segundo del Artículo 4o. de la Ley. Ello implica por tanto una decisión de la Junta, decisión que, tratándose de una persona jurídica autónoma, resulta plenamente justificable y además el voto del Ministro de Agricultura revela que INCORA no puede delegar funciones sin la intervención del representante del Gobierno en la Junta. Todo ello da la garantía de que solo en casos especialmente pertinentes se adoptará la medida excepcional de la delegación de funciones por parte del Instituto.

No ve la Procuraduría que la delegación de funciones, con la cual se faculta al Instituto, quebrante ninguna disposición constitucional.

Es claro que si la delegación opera en relación con funciones que, atribuidas a INCORA por la Ley 135, resultan inexequibles, la delegación es igualmente imposible desde el punto de vista constitucional. Pero, en tal evento, la inconstitucionalidad no proviene de la delegación sino del quebranto de la Carta en virtud de la atribución legal.

- VI -

Transcribe el demandante, en este Capítulo, el Artículo 8o. de la Ley 135 de 1961 - según el cual el Instituto estará dirigido y administrado por una Junta Directiva, integrada por los miembros que indica la misma disposición, y por un Gerente General, así como por los funcionarios que determinen sus estatutos - y observa que pertenece a la Junta Directiva un miembro del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, es decir, un militar en servicio activo, con lo cual se quebranta, según el demandante, el artículo 61 de la Constitución, que establece: "Ninguna persona o corporación podrá ejercer simultáneamente, en tiempo de paz, la autoridad política o civil y la judicial o militar".

No cree la Procuraduría que la Junta Directiva del Instituto vaya a ejercer, propiamente hablando, autoridad política o civil, ya que se trata de la Junta Directiva de un establecimiento público descentralizado que, actuando autónomamente, no ejerce la autoridad.

Dadas las funciones del Instituto y consiguientemente las atribuciones de su Junta Directiva, la Procuraduría piensa que, en ningún caso, el oficial que haga parte de dicha entidad va a ejercer simultáneamente la autoridad política o civil y la judicial o militar.

Además, si alguna autoridad política o civil llegare a ejercer la Junta Directiva de INCORA, ello sería actuación de la persona jurídica misma que es el Instituto y que, como tal, es distinta del oficial que debe formar parte de su Junta Directiva.

- VII -

Dice el demandante que en la Junta Directiva del Instituto, según el artículo 80. de la Ley 135, van a actuar, como miembros de ella, dos senadores y dos representantes; que la Junta va a ejercer funciones propias del ejecutivo y de la Rama Jurisdiccional; que, por tanto, cuatro personeros del Congreso van a participar en tan anómala situación; y que ello viola el Artículo 78 de la Constitución.

Agrega el demandante que en ningún caso podría el Congreso intervenir en el funcionamiento del Instituto por prohibírsele la Carta. Y que, si actuaran los parlamentarios en la Junta se convertirían en administradores y perderían el natural control que tiene el Congreso sobre los actos de la administración.

No está de acuerdo este Despacho con la tesis que así se deja resumida. En primer término, no puede confundirse la actuación de los cuatro parlamentarios con la actuación del Congreso. La norma del Artículo 78 prohíbe al Congreso inmiscuirse en asuntos que son de la privativa competencia de otros Poderes, pero nada impide que, por mandato legal, sean designados como miembros de una Junta Directiva a dos senadores y dos representantes. La prohibición se refiere al Congreso y a cada una de sus Cámaras, pero no a cada uno de los parlamentarios. Además, el artículo 78 de la Constitución dice -en su numeral 2o.- que es prohibido al Congreso y a cada una de las Cámaras "inmiscuirse por medio de resoluciones o de leyes en asuntos que son de la privativa competencia de otros Poderes", y es claro que la manera de actuar los cuatro parlamentarios, dentro de la Junta Directiva de INCORA, no se efectuará por medio de resoluciones o de leyes. Tampoco piensa la Procuraduría que el hecho de que los cuatro parlamentarios formen parte de la Junta Directiva del Instituto sustraiga a INCORA del natural control que el Congreso tiene sobre los actos de la administración, siendo de observar que este control,

a que se refiere el demandante, es apenas de tipo general o de carácter político, ya que el control de los actos administrativos corresponde, en verdad, a la jurisdicción de lo contencioso - administrativo.

- VIII -

Este capítulo de la demanda está dedicado al estudio de la Institución y funciones de los Procuradores Agrarios.

Dice el demandante que la Ley tiene un vicio original en cuanto se inició su trámite en el Senado, al paso que el artículo 102 de la Constitución exige que las leyes orgánicas del Ministerio Público se inicien en la Cámara de Representantes.

Sin embargo, no cree la Procuraduría que la Ley 135 de 1961, sobre Reforma Social Agraria, pueda considerarse como una Ley orgánica del Ministerio Público, pues "ley orgánica" es la que "organiza" o reglamenta íntegramente una determinada materia. El hecho de que la Ley 135 contenga algunas disposiciones sobre Ministerio Público, concretamente sobre los Procuradores Agrarios, no la convierte en "ley orgánica" del Ministerio Público. Y, por consiguiente, no se encuentra vicio original en cuanto se inició su trámite en el Senado y no en la Cámara de Representantes. No cree la Procuraduría que, por tal aspecto, sean inconstitucionales, como piensa el demandante, los artículos 12 y 13 de la Ley acusada.

En cambio, observa este Despacho que el inciso segundo del artículo 12 de la Ley 135 sí resulta inconstitucional en cuanto señala a los Procuradores Agrarios un período de dos años, pues el artículo 145 de la Constitución establece que son funciones del Procurador General de la Nación: ".... 4o. Nombrar y remover libremente a los empleados de su inmediata dependencia". De esta manera, los Procuradores Agrarios, que dependen directa e inmediatamente del Procurador General, deben ser de su libre nombramiento y remoción y, por tanto, es inconstitucional la norma que les señala un período fijo.

Puede pensarse que el numeral 4o. del artículo 145 de la Carta quedó tácitamente modificado por la reforma constitucional plebiscitaria y que, en consecuencia, los empleados subalternos de la Procuraduría deben ser nombrados con sujeción a las normas del Departamento de Servicio Civil. Pero ello no dice relación a los Procuradores Delegados en general, y, de manera especial, los Procuradores Agrarios deben ser nombrados paritariamente, por lo cual no les son aplicables dichas normas.

Estima la Procuraduría, que, aunque el demandante no contempló este aspecto inconstitucional del Artículo 12, la H. Corte Suprema puede declarar su inexecutable en tal punto, no sólo, por cuanto dicho artículo 12 ha sido acusado por el demandante, sino también porque la Ley 96 de 1936 dice, en el inciso segundo del Artículo 2o. que si la Corte, al fallar el negocio, encontrare que han sido violados otros textos o principios constitucionales distintos de los invocados en la demanda, deberá hacer la correspondiente declaratoria de inconstitucionalidad.

Este reparo de inexecutable es tan claro, en opinión de la Procuraduría, que no requiere largos razonamientos, para demostrarlo.

- IX -

Observa el demandante que las funciones de los Procuradores Agrarios se adelantarán de oficio por orden del Procurador General o a solicitud del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, lo cual encuentra en pugna con el artículo 142 de la Carta, pues, según dice, el Gobierno queda descartado en la actividad que se confía a los Procuradores Agrarios. Los Procuradores Agrarios, agrega el actor, actúan por libre iniciativa, por órdenes del Procurador General o por determinaciones de un Instituto descentralizado.

El argumento anterior tendría fuerza si el Instituto, por el hecho de ser un establecimiento público descentralizado, no sólo fuera autónoma sino completamente independiente del Gobierno. Pero como atrás se ha visto, el Instituto depende jerárquicamente del Gobierno: miembros de éste forman parte de su Junta Directiva; y muchas decisiones requieren el voto favorable del Ministro de Agricultura. De tal manera que las actuaciones de los Procuradores Agrarios se realizan a solicitud de INCORA pero, indirectamente al menos, con autorización del propio Gobierno. Nótese además que la facultad de INCORA no es la de impartir órdenes a los Procuradores Agrarios, caso en el cual podría tener validez el razonamiento del demandante, sino formular solicitudes tendientes a obtener la actuación de los Procuradores Agrarios. Cualquier persona o entidad puede formular tal clase de peticiones a los Agentes del Ministerio Público, de modo que en forma alguna resulta inconstitucional que INCORA solicite al Procurador General que ordene a un Procurador Agrario adelantar determinada actuación dentro de las funciones que la Ley le asigna.

Por lo demás, los Procuradores Agrarios no actúan independientemente, sino como delegados del Procurador General, según dice el Artículo 12 de la

Ley, en forma tal que, lo mismo que los Procuradores Delegados en lo Civil y en lo Penal, actúan bajo la dirección y con instrucciones del Procurador General de la Nación. De este modo, la Ley 135 no ha roto la jerarquía propia del Ministerio Público, y, en consecuencia, el artículo 13 resulta exequible.

Entiende, eso sí, este Despacho, que las solicitudes de INCORA para que actúen los Procuradores Agrarios deben ser formuladas al Procurador General, ya que ellos obran como delegados de éste y cumpliendo sus órdenes e instrucciones, pues una actuación directa de INCORA ante los Procuradores Agrarios rompería la jerarquía indicada.

- X -

Indica el demandante que, según el Artículo 210 de la Constitución, el Congreso expedirá el Presupuesto General de Rentas y la Ley de Apropriaciones en cada legislatura "estrictamente de acuerdo con las reglas de la ley respectiva", es decir, en la actualidad conforme a los Decretos Extraordinarios 164 de 1950 y 1016 de 1960, cuya reforma sólo puede hacerse por dos terceras partes de los votos tanto de la Comisión Constitucional como de cada Cámara. Y censura, en consecuencia, el artículo 14 de la Ley acusada en cuanto ordena que el Congreso vote la Ley de Apropriaciones, no exclusivamente de conformidad a las normas de la Ley respectiva sino, además, según la exigencia del citado Artículo de la Ley Agraria. Agrega el demandante que la Ley 135 fué votada íntegramente por mayoría de votos y no por las dos terceras partes de los votos, procedimiento que no era el apropiado para reformar la Ley orgánica del Presupuesto Nacional.

Parece haber una confusión en el primer argumento propuesto por el demandante. El Artículo 210 exige al Congreso expedir el Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropriaciones "estrictamente de acuerdo con las reglas de la Ley respectiva" y el Artículo 14 de la Ley acusada dice que el Gobierno debe incluir en el Proyecto de Presupuesto, anualmente, una partida de cien millones de pesos, sin lo cual el proyecto de presupuesto no será aceptado por la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Representantes. La disposición del citado Artículo 14 no se refiere, pues, a la actuación que debe cumplir el Congreso, según el Artículo 210 de la Carta, sino a la actuación que corresponde al Gobierno, al tenor del Artículo 208 de la Constitución, según el cual "El Ejecutivo formará anualmente el Presupuesto de Rentas, y junto con el proyecto de Ley de Apropriaciones lo presentará al Congreso en los primeros diez días de las sesiones ordinarias de Julio". De esta manera, el Go-

bierno deberá presentar el proyecto de Presupuesto sujetándose a la exigencia del Artículo 14 de la Ley Agraria y, a su turno, el Congreso deberá expedir el Presupuesto de acuerdo con las reglas de la Ley orgánica del presupuesto. No puede afirmarse, en consecuencia, que la disposición del Artículo 14 de la Ley 135 altere la manera como debe actuar el Congreso frente al mandato del Artículo 210 de la Constitución.

Por otra parte, respecto del segundo argumento del demandante, según parece, la Ley 135 de 1961 fué aprobada en la siguiente forma: en la Comisión Tercera del Senado por unanimidad de los presentes, ya que los opositores se retiraron en el momento de la votación, sin que se desintegrara el quorum; en la sesión plenaria del Senado, por más de las dos terceras partes de votos, en situación semejante a la anterior; en la Comisión Tercera de la Cámara, por más de dos terceras partes de los votos; y en la sesión plenaria de la Cámara por unanimidad, pues ningún representante pidió que se verificara la votación.

De esta manera la Ley acusada habría sido votada con el número de sufragios necesarios.

De todos modos, estos hechos exigirán un debate probatorio que no es compatible con el trámite de una demanda de inconstitucionalidad.

- XI -

La Procuraduría está de acuerdo con el demandante respecto del cargo formulado en el Capítulo XI de su demanda.

El Artículo 20 de la Ley 135 dice que las Corporaciones Regionales de Desarrollo "podrán crearse a iniciativa del Gobierno Nacional, del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, de las Asambleas Departamentales y de los Concejos Municipales".

Esa misma iniciativa, y la facultad de crear las Corporaciones Regionales de Desarrollo, corresponden al Congreso, en opinión de la Procuraduría General. Esa atribución ha venido ejerciéndola el Congreso, como observa el demandante, con base en los numerales 4o. y 20o. del Artículo 76 de la Constitución.

Agrega el demandante, con mucha razón, en opinión de este Despacho:

" Además resulta incompatible con la organización nacional que un Instituto descentralizado pueda ejercer las mismas funciones que el Gobierno, un Concejo o una Asamblea Departamental, pues las funciones de aquellos y de ésta son privativas y no pueden ser compartidas con otras entidades.

" Pero hay todavía más: las iniciativas de los Concejos y Asambleas al respecto quedan sujetas a la aprobación del Gobierno y del Instituto de la Reforma Agraria.

" La autonomía del régimen departamental y la del municipal está consagrada en el Artículo 192 de la Constitución Nacional, según el cual: "Las ordenanzas de las Asambleas y los Acuerdos de los Concejos Municipales son obligatorios mientras no sean anulados o suspendidos por la jurisdicción de lo contencioso administrativo".

" De esta suerte las Ordenanzas Departamentales y los Acuerdos de los Concejos sólo pueden ser revisados por la jurisdicción contencioso administrativa, pero la Ley acusada, con notoria transgresión de este precepto, los pretende someter en cuanto a esta materia se refiere, a la aprobación del Gobierno, con lo cual se destruye el principio de la descentralización administrativa, y a la de un establecimiento público, al cual introduce así, inconstitucionalmente, en la administración departamental y en la municipal.

" Pero resulta, además, que cuando sea el Gobierno Nacional quien ejerza la iniciativa de crear alguna Corporación Regional de Desarrollo deberá someterse a la aprobación del célebre INCORA, con quebranto del Artículo 120 de la Constitución que, al erigir al Presidente en suprema autoridad administrativa lo liberta de someter sus actos a la aprobación de otro funcionario o de otra entidad, pues de lo contrario serían estos, y no el Presidente, quienes merecerían el dictado de "Suprema Autoridad".

" Por estas razones es inexecutable el Artículo 20 transcrito".

A las anteriores razones del demandante podría agregarse esta otra:

La jurisdicción territorial de las Corporaciones Regionales pueden no coincidir con los límites de los Departamentos y los Municipios, según expresa el Artículo 19 de la Ley 135. El Artículo 70. de la Constitución dice, en su inciso segundo, que "las divisiones relativas a lo fiscal, lo militar, la instrucción pública y el fomento de la economía podrán no coincidir con la di-

visión general". En esta forma, parece claro que la jurisdicción de las Corporaciones Regionales pueden no coincidir con la división general, por Departamentos y Municipios, en cuanto tiende al fomento de la economía. Pero ocurre que el numeral 4o. del Artículo 76 de la Constitución establece como función propia del Congreso, mediante las leyes "fijar los planes y programas a que debe someterse el fomento de la economía nacional....." De esta manera la fijación de un plan o programa de fomento de la economía, mediante la creación de la Corporación Regional de Desarrollo, sólo puede ser hecha por el Congreso y en virtud de la Ley. Por consiguiente, la creación de Corporaciones Regionales de Desarrollo atribuida por la Ley 135 al Gobierno Nacional, a INCO-RA, a los Departamentos y a los Municipios, viola ostensiblemente las normas constitucionales que dejo citadas.

- XII -

El último Capítulo de la demanda se refiere a las disposiciones de la Ley 135 relativas a la expropiación de tierras y a la forma de la indemnización correspondiente.

El demandante transcribe los Artículos 54, 62 y 74 de la Ley 135 y observa que la expropiación de tierras de propiedad privada se hará sobre la base de "interés social y utilidad pública" y que, por tanto, el pago indemnizatorio debería ser previo conforme al Artículo 30 (tercer inciso) de la Constitución. Agrega el demandante que una "indemnización pagada a plazos y con posterioridad a la expropiación, como es la prevista en el Artículo 62 en concordancia con el 74, no es previa, y por tanto es palmaria la inexecutable de este artículo, y de su concordante el Artículo 74".

Anota el demandante que no puede alegarse, en defensa de la constitucionalidad de la Ley agraria en este punto, que el último inciso del artículo 30 de la Carta permite expropiar sin indemnización, porque el legislador ha estimado que es el caso de expropiar con indemnización, por lo cual no es aplicable ese último inciso; porque éste no se refiere a casos de expropiación por motivos de utilidad pública o de interés social; porque los motivos de equidad que permitan la expropiación sin indemnización deben ser determinados según los "casos", es decir, teniendo en cuenta cada situación individual; y porque tal determinación de los casos en que no haya lugar a indemnización, por razones de equidad, sólo puede aprobarse con las dos terceras partes de los votos de una y otra Cámara, mayoría que -dice el actor- no fue la obtenida al aprobar el Congreso la Ley Agraria.

Este cargo, relativo a la expropiación y a la indemnización, punto que fue objeto de largos debates en el Senado y la Cámara de Representantes, debe ser analizado por varios aspectos:

Dos son las disposiciones que contiene el Artículo 30 de la Constitución sobre la expropiación.

El inciso tercero dice que "por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación, mediante sentencia judicial e indemnización previa".

Y el inciso cuarto agrega que "con todo, el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar a indemnización, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara", mayoría esta última que, al tenor del Artículo 30. de la reforma plebiscitaria, debe ser de las dos terceras partes.

Entiende la Procuraduría que los dos incisos transcritos están en estrecha relación -enlazados por la expresión "con todo"-, es decir, no obstante lo dispuesto en el inciso inmediatamente anterior. La expropiación es procedente siempre por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador y un evento especialísimo de tal situación es el contemplado por el inciso cuarto al decir que, con todo, el legislador podrá determinar los casos en que no haya lugar a indemnización, por razones de equidad. En consecuencia, parece inaceptable la interpretación del demandante en el sentido de que el inciso tercero se refiere a expropiación por motivos de utilidad pública o interés social y el cuarto a expropiación por razones de equidad. La expropiación por razones de equidad no existe. Hay expropiación por motivos de utilidad pública e interés social, en unos casos -como norma general- con indemnización previa y, en otros -como excepción- sin indemnización por razones de equidad.

Es preciso confrontar los textos acusados de la Ley 135 con estas normas constitucionales.

El Artículo 74 de la Ley acusada autoriza al Gobierno para emitir Bonos Agrarios de la Clase "A" y de la Clase "B" en la cuantía y forma señaladas en la misma disposición legal, Bonos que el Gobierno depositará en el Banco de la República a la orden del Instituto, momento desde el cual ingresan al patrimonio de éste.

Por su parte, el Instituto queda autorizado -según el Artículo 54 de la Ley Agraria- para adquirir tierras de propiedad privada en cumplimiento de los fines allí indicados; si los propietarios de las tierras no las vendieren o permutaren voluntariamente, el Instituto podrá expropiarlas. El mismo Artículo 54 declara que hay interés social y utilidad pública en la adquisición de tales tierras.

Finalmente, el Artículo 62 señala la manera como el Instituto pagará las tierras que adquiera por expropiación. Ello se efectúa, en síntesis, así:

- 1 - Las tierras incultas en Bonos Agrarios de la Clase "B";
- 2 - Las inadecuadamente explotadas, en dinero efectivo: un veinte por ciento (20%) del precio, sin exceder de CIEN MIL PESOS (\$100.000.00), se cubrirá a la fecha de la operación y el saldo se distribuirá en ocho (8) contados anuales sucesivos de igual valor;
- 3 - Las demás tierras, en dinero efectivo: un veinte por ciento (20%) del precio, sin exceder de TRESCIENTOS MIL PESOS (\$300.000.00), se cubrirá en la fecha de la operación y el saldo se distribuirá en cinco (5) contados anuales sucesivos de igual valor.

Agrega el mismo Artículo otras normas, entre ellas la concerniente a los intereses que reconocerá el Instituto; la que indica que las obligaciones de INCORA, tendrán la garantía del Estado; y -debe ponerse de relieve especialmente, la que faculta al propietario de las tierras a que se refieren los numerales 2o. y 3o. para pedir que el Instituto le cancele el valor de la operación o el saldo del crédito pendiente a su favor en Bonos Agrarios de la Clase "A" computados a su valor nominal.

Varios problemas quedan así planteados, el primero de ellos saber si la indemnización por expropiación puede ser pagadera en Bonos o si solo puede cubrirse en dinero.

Estima la Procuraduría que la indemnización previa a la cual se refiere el Artículo 30 -inciso tercero- de la Constitución puede efectuarse en dinero, en Bonos o en cualquiera otra clase de bienes actuales que representen efectivamente el valor del bien expropiado. En realidad, el Artículo 30 de la Carta no exige, en parte alguna, que la indemnización deba ser hecha, forzosamente, en dinero. Es cierto que la Ley 56 de 1890 establece que, en caso de expropiación, la indemnización se pagará en dinero, pues habla de precio, pero esta norma legal debe entenderse modificada, respecto de las expropiaciones he-

chas por el Instituto, por la Ley 135 de 1961, y, en cambio, la Constitución no habla de precio ni exige que el pago de la indemnización sea hecho en dinero o de contado. El constituyente exige que se indemnice y la indemnización es apropiada si se entrega un bien de igual valor actual al que es objeto de la expropiación. Toda cosa, mueble, o inmueble, tiene un valor, en la acepción jurídica y económica, valor que se mide en términos del común denominador de todos los valores, que es la moneda. Expresado el valor en términos monetarios, puede efectuarse la indemnización entregando una cosa, mueble o inmueble, de valor equivalente. Un título irrevocable, cierto, de valor monetario fijo, líquido, comercialmente aceptable y cesible, con un rendimiento periódico adecuado, como es un título del Estado, es evidentemente un bien que posee un valor y que, consiguientemente, sirve para indemnizar el valor del bien expropiado. Como la Constitución lo que exige es la indemnización previa - no la indemnización en dinero o de contado- la fórmula fijada por la Ley 135, en este aspecto, resulta en principio aceptable desde el punto de vista constitucional. En apoyo de la tesis anterior, puede citarse el Artículo 1626 del Código Civil, según el cual "el pago efectivo es la prestación de lo que se debe"; y lo que se debe en el caso de la expropiación, no es específica y forzosamente dinero, sino, en general, una indemnización equivalente al valor del bien expropiado; por lo cual la entrega de determinados valores -ciertos y líquidos, realizables de inmediato en el mercado-, es, para el caso de la expropiación la prestación de lo que se debe.

Por lo dicho, la Procuraduría estima que la indemnización del bien expropiado hecha mediante la entrega de bienes distintos de dinero, como los Bonos creados por la Ley 135 de 1961, se ajusta a las normas constitucionales sobre la materia.

Queda, sin embargo, una grave duda respecto de los bienes señalados por la Ley 135 para indemnizar los predios expropiados. Los Bonos creados por la citada Ley son títulos a cargo del Estado, en virtud de los cuales éste se compromete a pagar, en fecha futura, el valor indicado en los mismos Bonos: los Bonos de la Clase "A" tienen un plazo de amortización de quince (15) años y los de la clase "B" un plazo de veinticinco (25) años. El valor nominal que estos Bonos representan será pagado, en consecuencia, posteriormente, pasados muchos años. En esa forma, el verdadero pago no se efectúa al hacer INCORA la expropiación sino que el valor real del terreno será cubierto por el Estado al recoger el Bono y cubrir efectivamente su valor nominal.

Es cierto, como ya se ha observado, que el Bono, en general, cualquier título a cargo del Estado, tiene actualmente un valor cierto. Pero al efectuar

la indemnización del bien expropiado debe haber un intercambio de valores actuales, es decir, que el valor actual del terreno debe ser equivalente al valor actual del bien que sirve para cumplir la indemnización previa. El valor actual de un título es evidentemente inferior a su valor nominal, especialmente cuando el plazo de amortización es tan prolongado como el señalado -quince y veinticinco años- por la Ley Agraria. Puede argüirse que la diferencia queda compensada con los intereses de los títulos a cargo del Estado, pero nada demuestra que en la práctica y desde el punto de vista económico, ello sea así. No es seguro que el valor actual de los bonos más sus intereses sea igual a su valor nominal.

Este aspecto de la cuestión es, en opinión de la Procuraduría, de máxima trascendencia, pues dice relación directa a la indemnización previa exigida por el Constituyente.

Y ello conduce a este otro interrogante: es aceptable la indemnización a plazos - como la establecida en la Ley Agraria- cuando se trata de una expropiación?

La Procuraduría piensa que ello no es posible, desde el punto de vista constitucional. La indemnización previa, exigida por el Artículo 30 de la Carta, es precisamente lo contrario de la indemnización a plazos.

Por este aspecto, algunas de las alegaciones del demandante tienen pleno fundamento, en opinión de este Despacho. Si el legislador estima que debe efectuarse expropiación con indemnización, no es aplicable entonces el inciso cuarto del Artículo 30 de la Constitución, o sea la expropiación por razones de equidad. Además, los motivos de equidad que permiten al legislador decretar la expropiación sin indemnización deben, efectivamente, ser determinados -como dice el Artículo 30- según los "casos", es decir, estudiando la situación o las situaciones individuales en que, por motivos de equidad la expropiación se consuma sin indemnización; en tales casos, los motivos de equidad consisten generalmente en que el valor del bien expropiado equivale a la valorización producida en los predios de la misma persona con la expropiación y las obras hechas por la Nación.

En lo que se refiere a la Ley agraria, el legislador ha proyectado la expropiación con indemnización y no ha señalado los "casos" para que la expropiación se efectúe -sin indemnización- por motivos de equidad. En consecuencia, no está en juego en el caso de la Ley Agraria, el inciso cuarto del Artículo 30 de la Constitución.

Así, es claro que, en el caso de la Ley Agraria, la única norma aplicable es el inciso 3o. del Artículo 30 de la Carta, pero tal inciso establece, expresamente, la "Indemnización previa".

Ya se ha visto que el Artículo 62 de la Ley 135 indica que las tierras inadecuadamente explotadas se pagarán en dinero efectivo, pero sólo un 20% (sin exceder de cien mil pesos) se cubrirá a la fecha de la operación y el saldo se distribuirá en ocho contados anuales sucesivos de igual valor. Es claro para la Procuraduría que ese pago del saldo en ocho contados anuales no es la indemnización previa que el constituyente exige.

Las otras tierras (es decir las no contempladas en los numerales primero y segundo del Artículo 62) serán pagadas también en dinero, pero sólo un 20% (sin exceder de trescientos mil pesos) se cubrirá en la fecha de la operación, y el saldo se distribuirá en cinco (5) contados anuales sucesivos de igual valor. Tampoco en este evento se cumple, pues, la indemnización previa, ya que -lo mismo que en el caso anterior- queda un "saldo" no cubierto antes de la expropiación.

En general, la Procuraduría estima que el pago por contados anuales, que deben cubrir un saldo pendiente de la obligación del Estado o de INCORA, pugna abiertamente con la institución de la indemnización previa establecida por el inciso tercero del Artículo 30 de la Constitución.

Otro tanto podrá decirse del excedente que, por encima de los CIEN MIL PESOS (\$ 100.000.00) en el caso del numeral 2o. del Artículo 62 y por encima de los TRESCIENTOS MIL PESOS (\$ 300.000.00) en el caso del numeral 3o., queda sin ser cubierto en forma previa.

Seguramente para tratar de esquivar estos claros reparos de inconstitucionalidad, el legislador estableció - en el inciso final del Artículo 62 - que "el propietario de las tierras a que se refieren los mismos ordinales 2o. y 3o. tendrá derecho a que el Instituto, al celebrarse la operación o en cualquier momento posterior, cancele el valor de ella o el saldo del crédito pendiente a su favor en Bonos Agrarios de la Clase "A" computados a su valor nominal. Igual derecho -agrega el inciso- tendrá la persona a cuyo favor hubiere cedido el crédito correspondiente".

Este inciso no parece dar solución adecuada a la dificultad de orden constitucional atrás anotada, en primer lugar porque en tal inciso se consigna apenas una facultad del propietario, de manera que en todos los casos en que,

por uno u otro motivo -incluso por ignorancia del propietario- no se haga uso de esa facultad, la expropiación se cumple sin indemnización previa, lo cual es inconstitucional; y, en segundo lugar, por la diferencia económica que de allí resulta, pues en lugar de recibir el propietario el valor efectivo de su terreno, recibe Bonos de la Clase "A" por su valor nominal; este valor "nominal" -como ya se observó- no es igual a su valor "actual", ya que el valor nominal será el que habrá de reconocer el Estado al vencerse el plazo de quince (15) años contemplados para los Bonos de la Clase "A" y de veinticinco (25) años para los Bonos de la Clase "B". La Procuraduría encuentra constitucional que se compense el valor del predio expropiado con Bonos, pero de acuerdo con el valor comercial efectivo y actual de los mismos Bonos; en cambio, la indemnización en Bonos por su valor nominal está en pugna con el principio de la Carta de la indemnización previa, pues ese valor nominal sólo se hará real al término de los quince o veinticinco años.

Este aspecto, netamente económico, es de la mayor importancia, pues la "indemnización previa" de que trata el Artículo 30 de la Constitución es, naturalmente, una indemnización completa, que representa exactamente el valor del bien expropiado. De otra manera, el propósito del Constituyente no se cumple. La Procuraduría encuentra que, efectivamente, no se cumple en el caso previsto por el último inciso del Artículo 62 de la Ley Agraria en cuanto se entregan bonos por su valor nominal -y con plazo de muchos años- y no por su valor comercial actual.

- 000 -

No quiero terminar este concepto sin observar que, en opinión de la Procuraduría General, la reforma social agraria es una de las más trascendentales y urgentes que exige la realidad actual del país; sin esa reforma, adelantada de la manera más amplia, radical y completa, es imposible llegar a un estado de cosas más justo que el presente.

En el informe rendido al señor Presidente de la República, en agosto último, el suscrito puso de relieve la necesidad de adelantar la reforma agraria inmediatamente, y sin contemplaciones, para poner remedio a los agudos problemas que, en el campo social, padece la República.

Los reparos de orden estrictamente constitucional que la Procuraduría acaba de formular contra el estatuto agrario no están en oposición con esa posición anterior de la Procuraduría. Pienso que la reforma social agraria es indispensable y urgente pero que debe ceñirse a las normas constitucio-

nales vigentes. Es de esperarse que, si la H. Corte Suprema declara inexecutable algunas disposiciones de la Ley 135 de 1961, como debe jurídicamente hacerlo en opinión de la Procuraduría, el Congreso adoptará rápidamente las medidas necesarias -dictando las normas pertinentes- para corregir las irregularidades o llenar los vacíos que queden en el estatuto agrario.

- 000 -

En virtud de las razones expuestas, la Procuraduría General de la Nación conceptúa:

1o. - Es inconstitucional el Artículo 22 de la Ley 135 de 1961 en cuanto faculta al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria para reglamentar la misma disposición;

2o. - Es inconstitucional el literal e) del Artículo 3o. de la misma Ley 135;

3o. - Es inconstitucional el Artículo 12 de la Ley 135 en cuanto señala un período fijo de dos años a los Procuradores Agrarios;

4o. - Es inconstitucional el Artículo 20 de la Ley 135 en cuanto faculta al Gobierno, a INCORA, a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Municipales para crear las Corporaciones Regionales de Desarrollo;

5o. - Es inconstitucional el Artículo 62 de la Ley 135 en cuanto faculta al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria para indemnizar a plazos las tierras expropiadas, esto es, dejando saldos pendientes y en cuanto lo faculta -a solicitud del interesado- para pagar la indemnización en Bonos computados a su valor nominal y no a su valor comercial actual.

6o. - Las demás disposiciones de la Ley 135 de 1961, acusadas por el demandante, son exequibles.

Solicito a esa H. Corte Suprema que se pronuncie de acuerdo con estos seis (6) puntos en los cuales dejo resumido el concepto de la Procuraduría General.

Señores Magistrados,

ANDRES HOLGUIN
Procurador General de la Nación

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Fallo de Diciembre 11 de 1964

Sobre constitucionalidad de diversos Artículos
(17) de la Ley 135 de 1961 o de Reforma Social Agraria

"CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA PLENA

Magistrado ponente: Doctor JULIAN URIBE CADAVID

Bogotá, D.E., Once de Diciembre de mil novecientos sesenta y cuatro

La demanda de inconstitucionalidad introducida por el Abogado Agustín Gómez Torres, en ejercicio de la facultad consagrada en el Artículo 214 de la Carta, se refiere a los Artículos 3o., apartes a), d), e) y g), 4o., 8o., 12, 13, apartes a), b), c), d), e) y f) y su parágrafo, 14, 20, 22 a 28, 54, 62 y 74 de la Ley 135 de 1961, sobre "reforma social agraria".

El Procurador General de la Nación rindió un detenido concepto, que ha sido considerado cuidadosamente por la Corte en el estudio de las diversas cuestiones suscitadas por la acusación en referencia. Dicho concepto es adverso a la demanda, salvo en unos pocos puntos.

Hallándose el negocio al despacho del magistrado sustanciador, el abogado Justo Díaz Rodríguez, invocando el derecho constitucional de petición, adujo sendos conceptos jurídicos de los doctores Francisco de P. Pérez, Hernando Morales y Luis Eduardo Gacharná, a solicitud del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, principalmente sobre la regulación del pago de las indemnizaciones por expropiación de tierras de dominio privado, conceptos que la Corte ha tomado en cuenta en sus deliberaciones.

PRIMERA PARTE

Tratará la Corte acerca de los preceptos acusados; pero antes conviene sentar algunas bases sobre la naturaleza, la finalidad y los más salientes rasgos del establecimiento público en general, lo cual será de provecho para decidir sobre la impugnación formulada.

I - NATURALEZA Y CARACTERES DEL ESTABLECIMIENTO PUBLICO

El Constituyente de 1886 incluyó, entre las atribuciones del Congreso, la siguiente:

"Artículo 76 - Corresponde al Congreso hacer las Leyes .

Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones:

".....

"8o. - Regular el servicio público determinando los puntos de que trata el Artículo 62".

Sobresalen en esta disposición dos cosas:

- a) La función reguladora del servicio público, que la Carta señala de manera expresa al legislador como una de sus tareas esenciales. "Regular el servicio público", es una expresión que comprende todas las medidas tendientes a dotar a la comunidad de los medios de satisfacer sus necesidades generales.
- b) El primitivo ordinal 8o. del Artículo 76 de la Carta, al referir literalmente la dicha regulación al Artículo 62, parecía limitar tan importante función a los objetivos de este último precepto, reduciendo inexplicablemente el campo del servicio público, de suyo múltiple y en desarrollo permanente. La expresada función fue adicionada por el ordinal 10o. del Artículo 7o. del Acto Legislativo # 1 de 1945 (a que corresponde el ordinal 10o. del Artículo 76 de la actual codificación), ordenamiento en el cual el Constituyente reitera la referida función de la rama legislativa, de atender el servicio público por medio de Leyes "determinando los puntos de que tratan los Artículos 62 y 132 y las demás prescripciones constitucionales", fórmula ostensiblemente más amplia que la anterior.

A ello hay que agregar, que precisamente, dada la extensión y diversidad que caracterizan el servicio público, el Artículo 7o. de la Carta, adicionado por el Acto Legislativo # 3 de 1959, dispone que "para arreglar el servicio público" y atender al "fomento de la economía", puede dividirse el territorio prescindiendo de la delimitación política ordinaria, dando de tal suerte a la expresión "servicio público", un sentido general.

No redundaría advertir que la Constitución emplea las expresiones de "servicio público" (v.gr. en los Artículos 7o., 76, ord. 10o., y 132), y de "servicios públicos" (v. ej. en los Artículos 18 y 39), para referirse con la primera al "conjunto de actos de todo linaje que se ejecutan para dar cumplimiento a la Constitución, en todas las ramas del Poder Público", según comentario de don José María Samper al ordinal 8o. del Art. 76 de la Carta de 1886 ("Derecho Público Interno de Colombia", To. II, p. 116, Imprenta de La Luz, 1886); y con la segunda, a determinadas actividades más directamente llamadas a satisfacer necesidades concretas. Pero, es oportuno decir que la norma del ord. 10o. del precitado Artículo 76, al atribuir al Congreso la "regulación del servicio público", de acuerdo con "las demás prescripciones constitucionales", parece haber tomado aquella expresión en su sentido más general.

El Estado regula el servicio público de manera directa, a través de sus agentes inmediatos, y en forma indirecta, como ocurre en la concesión y el establecimiento público. El Estado colombiano cuenta ya con algunos de esta especie, como la Universidad Nacional, los Ferrocarriles Nacionales, la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, las Corporaciones Autónomas Regionales (del Cauca, del Valle del Magdalena y del Sinú, de la Sabana de Bogotá y los Valles de Ubaté y Chiquinquirá), y ahora el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria. Estas formas indirectas están llamadas a garantizar el predominio de la técnica en los servicios públicos.

A "establecimientos públicos" alude la Carta en su Artículo 64; de ellos habla en general el Artículo 635 del C.C. y en particular de los de beneficencia e instrucción pública el Artículo 80 de la Ley 153 de 1887; los contempla, tanto nacionales como departamentales y municipales, el Artículo 237 del C.P. y M., que hace depender los primeros de las Leyes, los segundos de las Ordenanzas, sobre las bases dadas por las Leyes, y los últimos, de los Acuerdos, según las normas de las Ordenanzas. De suerte que, en un primer plano, compete al legislador tanto la creación de establecimientos nacionales como autorizar a los Departamentos y Municipios para crearlos y organizarlos, con destino a la regulación del Servicio Público.

Acerca del establecimiento público, dice la Corte:

" En esta clase de instituciones se encuentra la más grande variedad de regímenes, desde los que por su autonomía e independencia se asemejan a la persona privada en cuanto llevan una vida absolutamente propia, sin sujeción ninguna a la Administración, hasta las entidades que están tan subordinadas a esta que casi se confunden con un servicio sin autonomía, prestado directamente por el Estado " (Sala de Negocios Generales, sentencia de Septiembre 26 de 1940. L. 1962 y 1963. 251).

Del movimiento doctrinario y jurisprudencial contemporáneo se origina una conclusión muy importante: la de que el régimen de los establecimientos públicos depende en cada caso de la voluntad del legislador, quien, por tener a su cargo la función básica de regular el servicio público, puede crearlos en el número que juzgue conveniente y señalar sus fines y funciones con la amplitud y variedad requeridos por las necesidades del pro común, como también autorizar a las entidades de derecho público para fundarlos y organizarlos. La doctrina general considera que para saber si se trata o no, en un caso dado, de un establecimiento público, debe atenderse ante todo a la voluntad del legislador. El Artículo 237 del C.P. y M. antes citado prescribe que todo lo referente a estos organismos de orden nacional, conculerne a la órbita del legislador.

Se advierten algunos rasgos de este Instituto en sentencias de la Corte (Sala Plena, Agosto 10 de 1937, XLV. 1925, 213; Septiembre 28 de 1938, XLVII. 1941. 215 y 20; Octubre 5 de 1939. XLVIII. 1950. 642; Marzo 17 de 1942. LII. 1980. 566 y Diciembre 9 de 1946, LXI, 2042 a 2044. 622. Sala de Casación Civil, Agosto 28 de 1948, LXIV. 2064 y 2065. 731. Y de Negocios Generales, Septiembre 26 de 1940, 1961. 249); en algunos fallos del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso - Administrativo, entre otros los de 20 de Noviembre de 1946, 15 de Junio y 30 de Julio de 1960 (Anales del Consejo de Estado # 357. Pág. 273, Año XXXV. To. LXII. Nos. 387 - 391. Págs. 555 y 727); en algunas obras nacionales y también en copiosa literatura extranjera, rasgos sobre los cuales debe acentuarse el examen del aspecto funcional señalado al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria. Son ellos:

PRIMERO.- El establecimiento público es, ante todo, creación del Estado. Se admite que esta puede ser no solo expresa sino también tácita. Pero en este último caso ha de saberse principalmente si se destina a un servicio público y se vinculan a él fondos de la Administración. "No hay razón alguna -dice la Corte- de orden científico, ni técnico, ni de carácter constitucional- como lo

anota el señor Procurador- que impida al legislador colombiano la formación de estas organizaciones autónomas a las que se les hace jugar un papel análogo al de las personas naturales, aislándolas dentro de la administración general con el objeto de agilizar y comercializar determinadas actividades o servicios públicos, como la empresa de transportes por los ferrocarriles, que siguen sometidos al dominio estatal". (Sala Plena, Marzo 17 de 1942, LII. 1980. 566).

Si de establecimientos públicos departamentales o municipales se trata, su creación requiere la autorización del legislador, llamado a regular primariamente el servicio público.

De lo anterior se sigue: a) que la organización y funcionamiento del establecimiento deben ajustarse, ante todo, al acto constitutivo originario del legislador; y b) que el Congreso, las Asambleas y los Concejos, en su caso, tienen facultad para modificar en la forma que estime conveniente, la organización del establecimiento, según lo requieran las necesidades del servicio, así como disponer su transformación o extinción, ya que el establecimiento público -se repite- no pasa de ser una pieza integrante de la administración con natural sometimiento, por consiguiente, a la organización estatal.

SEGUNDO.- Es una persona jurídica (sentencias citadas de Septiembre 26 de 1940 y Diciembre 9 de 1946), de lo cual se siguen estas consecuencias:

- a) Goza de capacidad esencial como sujeto de derechos y obligaciones y de capacidad de ejercicio, de modo que obra por conducto de sus representantes en la órbita de sus objetivos - Art. 633. C.C. - tanto judicial como extrajudicialmente (Sala Plena, Marzo 17 de 1942. LII. 1980. 568).
- b) Tiene un patrimonio propio, originado en la destinación precisa y permanente de parte de los recursos oficiales, patrimonio a veces acrecentado por los auxilios y donaciones privados y las tasas satisfechas por los particulares por la prestación de determinados servicios. "Patrimonio propio -dice la Corte- pero sin perder este por ello el carácter de patrimonio perteneciente en definitiva a la Nación" (Sala de Negocios Generales. Sent. de Septiembre 26 de 1940. L. 1962 y 1963. 251).

TERCERO.- Es persona Jurídica de derecho público. Por tanto:

- a) Hace parte del Estado y es órgano de la Administración en lo atinente al servicio público respectivo (Sentencia Sala Plena, Marzo 17 de 1942. LII

1980. 566). "Ha sido doctrina de la Corte la de que los establecimientos públicos son desmembraciones del Estado, emanaciones de un servicio público o de autoridad pública, o creaciones del Estado dotadas de patrimonio y de personalidad jurídica" (Sala Plena, Agosto 10 de 1937, XLV. 1925. 215), y Diciembre 9 de 1946. LXI. 2042 a 2044. 622). Fleiner dice que en "el establecimiento público se nos manifiesta de ordinario una parte perfectamente circunscrita de la Administración Pública". Obra, en consecuencia, en la regulación del servicio público, en nombre y representación del Estado, y sus resoluciones son, por tanto, acusables ante las autoridades de lo Contencioso Administrativo en lo pertinente. (V. Sentencia Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso-Administrativo, 30 de Julio de 1960. Anales del Consejo de Estado XXXV. To. LXII. Nos. 387 a 391. P. 377 y ss.); y

- b) Disfruta de los privilegios y carga con las obligaciones de la Administración, en lo atañadero al servicio a que atiende; sus agentes son funcionarios públicos, sometidos al régimen común del empleado oficial, y también en ocasiones, a reglamentos especiales.

CUARTO.- Tiene una finalidad esencial e inconfundible: la prestación de uno o más servicios públicos conexos, llamados a cubrir por ello necesidades "de interés general". Tal es el objeto y a la vez la razón de ser de este organismo.

QUINTO.- El objeto concreto de uno o más servicios públicos determinados le ha imprimido a esta figura un rasgo de especialización, por oposición a la generalidad y multiplicidad de la gestión administrativa de las entidades políticas, siempre enmarcada dentro de los límites de las divisiones territoriales del Estado. Por donde se indica que el establecimiento público puede expandir su acción a regiones que comprendan varios municipios o departamentos y aún todo el país.

SEXTO.- La dicha especialidad, sin sujeción a divisiones territoriales políticas, ha señalado otro rasgo de suma trascendencia: la descentralización administrativa en lo tocante a servicios que miran a las necesidades comunes a distintas regiones, lo que apunta un innegable beneficio en los países de constitución unitaria. Es la "descentralización por los servicios", que hoy se impone por la urgencia de regular determinados servicios públicos en forma extensiva, pues con frecuencia la división política del territorio no coincide con un determinado interés común a varias regiones o a todo el país. El citado Artículo 70. de la Carta lo prevé que las actividades de las Corporaciones Regionales de Desarrollo puedan sobrepasar los límites de uno o más departamentos o municipios.

SEPTIMO.- Por ser personas jurídicas, por la finalidad misma que persiguen y la naturaleza de las funciones a ellos adscritas, estos organismos gozan de autonomía financiera y administrativa, no absoluta, se comprende, ya que a la postre no son órganos de la Administración, sino dentro del régimen de sus actos constitutivos y reglamentarios. Tal autonomía se refleja en la formación de su presupuesto y en la planeación, organización y prestación de los servicios, con la tutela del Estado, ejercida en diferentes formas por medio de sus funcionarios y sistemas de control sobre el manejo de los fondos y bienes del establecimiento.

II - RASGOS DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA

La Ley 135 de 1961 -Art. 2º - crea el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, con el carácter de "establecimiento público", carácter que reafirma diciendo que "es entidad dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio".

Conferida al nuevo organismo la personalidad moral, con los atributos que le son peculiares, disposiciones trae la Ley sobre otros de los rasgos antes examinados, como son las referencias al objeto, constituido por varios servicios conexos (aa. 1º, 3º, 19, 20, 22, 29 a 42, 43 a 49, 50 a 52, 54 a 68, 78 y ss., 86, 87 y ss., 95); al patrimonio propio, formado especialmente con fondos oficiales y donativos particulares, pero también con los valores que disponga cobrar por determinadas prestaciones y aún por concepto de valorización (aa. 2º, 14 y 15); a la especialización de los distintos servicios, la conexidad entre ellos y la consiguiente descentralización administrativa, en razón de los mismos (a. 4º), al punto de que su campo de acción se identifica con el territorio nacional; al control y dependencia del Estado por medio del Gobierno, del Ministro de Agricultura, en relación con algunas de sus funciones, y del Contralor General de la República, quien "ejercerá la vigilancia sobre el manejo de los fondos y bienes del Instituto, por medio de Auditores de su dependencia." (aa. 4º, 5º, 6º, 7º y 8º, 10º, 11º, 12º, 13º, 16º, 17º, 19º, 20º, 21º, 23º, 25º, 34º, 40º, 72º, 76º, 80º, 98º, 100º, 101º, 106º.); y la autonomía administrativa (a 2º.), con las indispensables atenuaciones sobre designación por el Presidente de la República del Comité encargado de redactar los estatutos (a 5º.); elección y remoción del gerente, de la incumbencia exclusiva del Jefe del Estado (a 8º.); composición de la Junta Directiva (a 8º.); intervención del Gobierno o del Ministro de Agricultura en importantes gestiones atribuidas al Instituto, y aprobación del Gobierno como requisito indispensable para la validez de ciertos actos (a 6º.).

III - LA ACUSACION

Se inserta en seguida parte de la demanda referente a las funciones mencionadas en el Artículo 3^o, ordinales a), d), e) y g):

" No es de fácil entendimiento que una persona jurídica autónoma y con patrimonio propio (Artículo 2^o) pueda actuar jurídicamente a nombre del Estado; este opera normalmente por los medios constitucionales que entre nosotros, conforme a la noción trinitaria de las ramas del poder son la legislativa, la ejecutiva y la jurisdiccional (Artículo 55 de la Constitución Nacional).

Esta noción constitucional implica que el poder del Estado ha de ejercerse necesariamente por algunos de los cauces predeterminados en la Carta, según la necesidad pública o privada que pretenda satisfacerse, y que, por tanto, cualquier creación legislativa que arranque al ejecutivo, al Congreso o a los jueces las funciones que la organización fundamental les entrega, quebranta las normas respectivas y es, por consiguiente, inexecutable.

" La inexecutableidad provendrá, en consecuencia, de una doble violación de la Carta: a) la que arrebató a determinada rama del poder alguna de sus atribuciones constitucionales, y b) la que, como efecto inmediato de ese quebranto, introduce en la organización del Estado un nuevo agente del poder público diferente de los tres que taxativamente establece el Artículo 55 de la Constitución.

" El Artículo 120 de la Carta inviste al Presidente de la República del carácter de suprema autoridad administrativa; no obstante, el Artículo 3^o de la Ley acusada pretende desubicar la potestad administrativa de su titular constitucional para entregarle al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, funciones del Presidente.

" El primero de los mandamientos ya transcritos modifica las provisiones del Decreto Legislativo # 1425 de 1960, en el cual el Presidente, en ejercicio de facultades extraordinarias, y siguiendo ordenamientos legales anteriores, retuvo para sí, como suprema autoridad administrativa, todo lo relativo al ramo de baldíos; la Ley acusada, en consecuencia, arrebató una función presidencial para entregársela a un instituto descentralizado.

" Lo propio acontece con los Artículos 2 a 28 inclusive, por medio de los cuales se trasladan a INCORA las facultades que la Ley 200 de 1936 había otorgado al Presidente, como jefe de la administración, respecto de la extinción del dominio sobre tierras incultas; de allí resulta que el célebre Instituto

apreciará pruebas, conminará con citaciones de obligatoria observancia, declarará precluidos términos y eventos del trámite administrativo y proferirá decisiones; estas últimas (denominadas expresamente "administrativas" por el léxico de la propia Ley) disfrutarán de recursos ante la Corte Suprema, todo lo cual denota objetivamente, sin que sea necesario adentrarse en profundas disquisiciones jurídicas, que la potestad presidencial se ha mudado de titular para enriquecer la autoridad administrativa de una persona jurídica".

IV - EL CONCEPTO DEL SEÑOR PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación considera que las disposiciones acusadas, en cuanto señalan al Instituto las aludidas funciones, no violan la Carta, salvo el aparte e) del Artículo 3º, que faculta al Instituto para promover, auxiliar y construir directamente vías de comunicación y caminos vecinales; el Artículo 20, que autoriza al Gobierno Nacional, a las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales y al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, para crear Corporaciones Regionales de Desarrollo; el 22, cuyo tercer inciso da al Instituto el encargo de reglamentar el precepto, y el 12 -por fuera de la acusación- en cuanto prescribe que los Procuradores Agrarios sean nombrados por períodos de dos años.

Dice:

" El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria -INCORA- fue creado, según el Artículo 2º de la Ley 135 de 1961, como un establecimiento público, o sea como una entidad dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio.

" Ello no significa que sea una entidad particular, desvinculada del Estado mismo. Al contrario, es precisamente un establecimiento público que como tal, es parte integrante del Estado. Es una desmembración del poder público. Es un Instituto a través del cual se manifiesta el Estado. De la misma manera que la Empresa Colombiana de Petróleos, que el Instituto Geográfico y Catastral, Puertos de Colombia y muchas otras entidades similares, el INCORA hace parte del Estado y sus funcionarios son empleados públicos.

" Así vistas las cosas, no es extraño que una entidad de tal naturaleza, es decir, un instituto estatal, pueda administrar, a nombre del Estado las tierras baldías de propiedad nacional, o constituir reservas o adelantar colonizaciones, o adoptar las medidas y ejercitar, también a nombre del Estado, las ac-

ciones necesarias en casos de indebida apropiación de tierras baldías o de incumplimiento de las condiciones bajo las cuales fueron adjudicadas.

" Nótese que INCORA adopta tales medidas, ejercita tales acciones, administra tales tierras a nombre del Estado. No lo hace, pues, a nombre propio. Es decir, no lo hace como titular de derechos, sino a nombre del verdadero titular de ellos, que es la Nación misma.

" La Procuraduría no ve inconveniente para que una persona jurídica -aunque sea autónoma administrativamente y posea patrimonio propio pero siendo una simple desmembración del Estado- actúe a nombre de la Nación.

" Es cierto que el Artículo 55 de la Constitución expresa que son ramas del Poder Público la Legislativa, la Ejecutiva y la Jurisdiccional, pero ello no impide que una persona jurídica como el INCORA, que evidentemente hace parte de la Rama Ejecutiva, opere a nombre del Estado.

" En realidad, la Ley 135 no ha introducido en la organización del Estado colombiano un nuevo agente del Poder Público, como pretende el demandante. Se ha limitado a crear un establecimiento público descentralizado, dependiente del Poder Ejecutivo central, de manera que en forma alguna ha arrebatado a una de las tres Ramas del Poder una de sus atribuciones constitucionales.

" Nótese que, en el fondo, el demandante considera incompatible la existencia de un establecimiento público descentralizado y autónomo, cualquiera que él sea, con las facultades que confiere al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, el Artículo 120 de la Carta.

" Pero la existencia de un establecimiento público, entidad descentralizada por las necesidades del servicio, creada a iniciativa del legislador, ha sido reiteradamente aceptada y reconocida por la jurisprudencia.

" Además, el Artículo 76 de la Constitución dice que corresponde al Congreso hacer las leyes y por medio de ellas ejercer, entre otras, la atribución señalada en el numeral 10.º: "Regular el servicio público, determinando los puntos de que tratan los Artículos 62 y 132 y las demás prescripciones constitucionales. Dentro de tal regulación del servicio público, el Congreso Nacional puede, mediante las leyes, crear los establecimientos públicos descentralizados que demande el mismo servicio".

Transcribe luego el Procurador, para complementar su concepto, parte de una vista por él emitida en otra oportunidad sobre establecimientos descentralizados, para concluir de nuevo que, hechas las salvedades anotadas, los textos comprendidos en la demanda no pugnan con la Constitución Nacional.

Capítulo Primero - EXAMEN DE LOS CARGOS

La acusación afirma, en relación con las funciones asignadas al Instituto que, a pesar de que el Artículo 120 de la Carta inviste al Presidente de la República del carácter de suprema autoridad administrativa, las disposiciones insertas de la Ley 135 "desubican la potestad administrativa de su titular constitucional para entregarle al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria funciones propias del Presidente"; que "el poder del Estado ha de ejercerse necesariamente por alguno de los cauces predeterminados en la Carta y que, por tanto, cualquier creación legislativa, que arranca al ejecutivo, al Congreso o a los jueces las funciones respectivas es, por consiguiente, inexecutable"; y agrega que no es de fácil entendimiento que una persona moral autónoma y con patrimonio propio "pueda actuar jurídicamente a nombre del Estado".

En primer término, de acuerdo con la mencionada doctrina de esta Corte, del Consejo de Estado y de los autores, el establecimiento público hace parte de la administración y más concretamente de la Rama Ejecutiva del Poder. Por tanto, es inválido el concepto que ve en las funciones conferidas al Instituto, una transgresión del principio constitucional de la división tripartita del poder, ya que esas funciones permanecen precisamente en la esfera ejecutiva.

En segundo término, el "establecimiento público" obedece justamente a la necesidad de que el Estado amplíe su capacidad administrativa por medio de organismos que por su especial constitución y su funcionamiento extensivo y autónomo logren eficazmente la prestación de uno o más servicios públicos, en cuya adecuada atención se sintetizan los fines del Estado, y es apenas elemental que el establecimiento público, como parte de éste, desempeñe sus funciones en representación y a nombre de esta entidad.

En tercer término, no es explicable la afirmación de la demanda, de que por ser tales organismos personas morales, autónomas y con patrimonio propio, no pueden actuar jurídicamente a nombre del Estado. Porque este se vale en el desempeño de su misión, de sus funcionarios inmediatos -sujetos físicos- que son los que componen y desempeñan la Administración ordinaria de la cosa pública, y puede servirse, además de agentes o sujetos morales, entre los cuales se cuentan los establecimientos públicos.

Quedó visto antes que su creación concierne al legislador directamente, en el campo nacional, o por medio de autorización en el ámbito departamental o municipal, a las Asambleas y Concejos, de modo que formando parte de la organización estatal y cooperando en la gestión de los servicios públicos, el hecho de que los establecimientos sean entidades jurídicas autónomas y con haberes propios, no solo no entraba esa gestión sino que la hace más expedita y eficiente como es de reconocimiento universal.

Ya en concreto, en relación con las funciones que la impugnación estima inconstitucionales, cabe observar:

I - ARTICULO 3º ORDINAL a), INCISO PRIMERO

Reza a este respecto:

" Artículo 3º - Son funciones del Instituto Colombiano de Reforma Agraria:

- a) Administrar a nombre del Estado las tierras baldías de propiedad nacional, adjudicarlas y constituir reservas y adelantar colonizaciones sobre ellas, de acuerdo con las normas vigentes y con las disposiciones de esta Ley."

El Artículo 120 de la Carta no incluye entre las funciones que corresponden al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, directamente lo concerniente al régimen de los baldíos. En cambio el numeral 24 del Artículo 76 de la Ley fundamental sí adscribe al Congreso la atribución de "limitar o regular la apropiación o adjudicación de tierras baldías", y así lo ha cumplido siempre determinando lo concerniente a esta materia, porque en la amplia locución constitucional de "limitar o regular la apropiación o adjudicación de tierras baldías", está incluida naturalmente la facultad de proveer a todo lo relacionado con la administración y adjudicación de los baldíos, que bien puede ser limitada o regulada en la forma de reservas territoriales con destino a la colonización de las mismas.

Dice el actor que el Presidente de la República retuvo para sí lo relativo al ramo de baldíos, en virtud del Decreto Legislativo # 1425 de 1960. Más, lo que hace un decreto de este linaje lo puede modificar o abrogar una Ley ordinaria. Fue lo que hizo el legislador de 1961 al conflar, en desarrollo de la atribución 24, Artículo 76 de la Carta, el dicho ramo de baldíos, al Instituto

Colombiano de la Reforma Agraria, de modo que mal puede hablarse de que se le hubiese arrebatado al Jefe del Estado, en su carácter de suprema autoridad administrativa, las funciones reservadas por este mediante el citado Decreto extraordinario. Lo cual se entiende, como es obvio, sin mengua de la potestad reglamentaria que confiere al primer mandatario el ordinal 3º del citado Artículo 120 de la Ley de Leyes.

II - ARTICULO 3º, ORDINAL a) SEGUNDO INCISO y d) y
ARTICULOS 2, 23, 24, 26, 27 y 28

Dicen estos preceptos:

" Artículo 3º - Son funciones del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria:

"a)

" Compete igualmente al Instituto, a nombre del Estado, ejercitar las acciones y tomar las medidas que corresponden conforme a las Leyes en los casos de indebida apropiación de tierras baldías e incumplimiento de las condiciones bajo las cuales fueron adjudicadas, lo mismo que adelantar las diligencias y dictar las Resoluciones sobre extinción del derecho de dominio privado de que trata el Artículo 6º de la Ley 200 de 1936.

"

" d) Clarificar la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad, a objeto de identificar con la mayor exactitud posible las que pertenecen al Estado, facilitar el saneamiento de la titulación privada y cooperar en la formación de los catastros fiscales.

" Artículo 22.- Todo propietario de fundo de extensión superior a dos mil hectáreas (2000 Has.) deberá presentar al Instituto, junto con el respectivo Certificado expedido por el Registrador de Instrumentos Públicos y copia del título registrado que acrediten su derecho de dominio privado sobre dicho fundo, una descripción detallada de este, la cual incluirá, además, todos los datos y explicaciones que el Instituto determine con respecto a su ubicación, extensión y forma en que se explota. La misma obligación cobija a los propietarios de

superficies menores que formaban parte, en 1^o de Septiembre de 1960, de predios de aquella extensión, y a quienes sin tener título inscrito ejerzan posesión material sobre tales predios.

" Si del predio en cuestión se hubiere levantado un plano topográfico, se acompañará copia del mismo.

" Estos requisitos deberán llenarse dentro de los seis (6) meses posteriores a la fecha en que el Instituto reglamente esta disposición.

" El Instituto podrá exigir de las respectivas oficinas catastrales y del Instituto Geográfico Agustín Codazzi todas las informaciones que posean sobre la existencia de fundos de la referida extensión y la descripción, fotografías aéreas y planos de los mismos.

" Con base en las relaciones y documentos indicados y en cualesquiera otras informaciones que pueda allegar o que se le comuniquen, el Instituto adelantará metódicamente el estudio de los predios a que se refiere este Artículo desde el punto de vista de su explotación económica, al tenor de lo previsto en el Artículo 8^o de la Ley 200 de 1936 y en el Inciso segundo del Artículo 29 del Decreto 59 de 1938.

" **Parágrafo.**- El Instituto podrá extender la obligación de que trata este Artículo a los propietarios y poseedores de predios de una extensión menor, a medida que se halle en capacidad de realizar con respecto a estos el estudio correspondiente. Esto, sin perjuicio de la facultad que le asiste para exigir del propietario o propietarios de cualquier fundo la información de que trata el Inciso Tercero del Artículo 29 del Decreto 59 de 1938.

" Tanto la fecha en que el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria reglamente esta disposición como aquella en que los propietarios de extensiones menores a las previstas en el inciso primero de este Artículo deban cumplir con las obligaciones en él consignadas, serán fijadas por providencia del Gerente del Instituto y ampliamente divulgadas".

" **Artículo 23.**- El término que tienen los propietarios para solicitar las pruebas a que se refiere el Artículo 31 del Decreto 59 de 1938, será de treinta (30) días.

" Los efectos de la Resolución que dicte el Instituto en la que declare que sobre un fundo o parte de él se ha extinguido el derecho de dominio, per-

manecerán en suspenso únicamente durante los treinta (30) días siguientes a la ejecutoria de dicha providencia, a menos que dentro de tal término los interesados soliciten la revisión de esta ante la Corte Suprema de Justicia, conforme al Artículo 8º de la Ley 200 de 1936.

" La demanda de revisión solo será aceptada por la Corte si a ella se acompaña copia de la relación de que trata el Artículo anterior, debidamente firmada, y con la constancia de que fue presentada en tiempo debido.

" Artículo 24.- En las diligencias administrativas que se sigan ante el Instituto, y en los juicios de revisión ante la Corte Suprema de Justicia, que se mencionan en los Artículos anteriores, la carga de la prueba sobre explotación económica del fundo o de una parte de él, corresponde al propietario o propietarios del mismo, y estos solo podrán demostrar que han explotado económicamente las tierras, de acuerdo con la siguiente tarifa de pruebas:

1) El hecho de que el fundo o determinada extensión de él se ha explotado con cultivos agrícolas, deberá demostrarse mediante una inspección ocular en la cual los peritos indicarán claramente el estado del terreno, especificando si la vegetación original espontánea ha sido objeto de desmonte y destronque, y qué cultivos existen en dicho terreno en ese momento, y si hay señales evidentes de que él ha estado sometido antes a una explotación agrícola regular. Si en el momento de la inspección ocular no existen cultivos, y el propietario alegare que han existido durante el término fijado por la Ley para la extinción del dominio, la prueba deberá completarse con una o más de las siguientes:

- a) Presentación de declaraciones de renta y patrimonio, de las cuales se desprenda con claridad que durante dicho término el propietario obtuvo utilidades provenientes de cultivos en el fundo o realizó y contabilizó en sus activos inversiones sobre este, en cuantía proporcionada a la extensión que alegue haber cultivado.
- b) Copias de contratos de prenda agraria o certificados de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, que demuestren que el propietario gravó cultivos plantados en el fundo, durante el mismo término, en proporción a la extensión que alegue haber cultivado;
- c) Presentación de libros de comercio debidamente registrados, o de libros de ingresos y egresos llevados conforme a las disposiciones fiscales, de los cuales aparezca con claridad la obtención de renta o la realización de inversiones durante el mismo término, en cuantía proporcionada a la extensión que se alegue haber cultivado.

" En todo caso los peritos describirán las características de la vegetación espontánea que tenga el terreno en cuestión, y darán su concepto acerca del tiempo en que dicho terreno haya permanecido sin una explotación regular.

2) La explotación con ganados deberá probarse por medio de una inspección ocular, en la cual los peritos especifiquen si la extensión respectiva está cubierta de pastos artificiales, o si existiendo en ella solo pastos naturales ha sido objeto de desmonte o destronque de la vegetación original o de labores regulares de limpieza y conservación. Igualmente dejarán constancia los peritos de las características de la vegetación espontánea que pudiere existir en dicho terreno, y del número de cabezas de ganado que allí se encontrare a la fecha de la inspección.

" Si se alegare que dentro del término fijado para la extinción del dominio se explotó económicamente una determinada extensión no cubierta con pastos artificiales, y que a la fecha de la inspección no estuviere cercada y ocupada con ganados en proporción razonable de acuerdo con las características del terreno, la prueba deberá complementarse con alguna o varias de las señaladas en los literales a) y c) del numeral anterior, o con copia de contratos de prenda pecuaria o certificados expedidos por la Caja de Crédito Agrario o el Banco y Fondos Ganaderos, de los cuales se desprenda que se mantuvieron ganados en el fundo en cantidad proporcionada a las características del terreno y a la extensión que se alegue haber explotado.

3) Se consideran como económicamente explotadas las tierras cubiertas de bosques artificiales de especies maderables. La prueba de esta clase de explotación consistirá en una inspección ocular, en la cual los peritos dejarán constancia de la extensión y especies sembradas y del estado de la plantación.

4) La explotación forestal de terrenos cubiertos de bosques naturales no calificados como reserva deberá establecerse con la prueba de que están incorporados a una explotación forestal organizada y regular, adelantada conforme a licencias expedidas con anterioridad al vencimiento del término que la Ley fija para la extinción del dominio, y con prácticas regulares de repoblación. Estas últimas deberán ser comprobadas con certificados del Ministerio de Agricultura expedidos en la forma que determine el decreto reglamentario.

" Si el propietario hubiere construído a su costa canales de irrigación o pozos para la obtención de aguas subterráneas, sin haber explotado aún económicamente toda la superficie que con dichas obras puede beneficiarse directamente, tal superficie no se considerará como inculta para los efectos de las normas legales sobre extinción del dominio.

" La extinción del dominio sobre terrenos de propiedad privada que pertenezcan a compañías de petróleos, y que hayan sido objeto de permiso sobre explotación superficial, no cubre la propiedad del subsuelo.

" Parágrafo.- Los peritos a que se refiere este Artículo serán designados así: uno por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria; otro por el propietario o propietarios interesados y un tercero por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi".

" Artículo 26.- Lo cultivado por colonos que no hayan reconocido vínculo de dependencia del propietario, no se tomará en cuenta para los efectos de demostrar la explotación económica de un fundo. Al quedar en firme la Resolución que declare extinguido el dominio, el Instituto podrá adjudicar a tales colonos las porciones que les correspondan conforme a las normas sobre baldíos vigentes a la fecha de su establecimiento".

" Artículo 27.- Para todos los efectos legales se considerará que no están cobijadas por las reglas sobre extinción del dominio, las extensiones que a la fecha de la Resolución se encuentren económicamente explotadas conforme a las disposiciones de la Ley 200 de 1936 y a las de la presente Ley".

" Artículo 28.- Derógase el numeral 2º, inciso quinto, del Artículo 6º de la Ley 200 de 1936".

SE CONSIDERA

El segundo inciso del ordinal a), Artículo 3º de la Ley, asigna al Instituto el ejercicio de las acciones legales en los casos de indebida apropiación de baldíos o falta de cumplimiento de las condiciones bajo las cuales fueron adjudicados, así como la prosecución de las diligencias tendientes a establecer si se ha extinguido o no el dominio privado y el pronunciamiento de las consiguientes Resoluciones.

No puede extrañar que una entidad que, hace parte del Estado mismo, tenga facultad para obrar a nombre de aquel en el ejercicio de las funciones a que se refiere el inciso segundo del aparte a) del Artículo 3º de la Ley.

Hay que observar que el Instituto actúa en esta materia a nombre del Estado; no lo hace como titular de derechos, sino a nombre del verdadero titular. Y no se ve razón alguna para que si una persona natural, debidamente autorizada por la Ley, pueda ejercitar determinadas funciones a nombre del Estado,

no lo pueda hacer una persona jurídica, emanación y parte de la misma Nación, solo porque goce de personalidad jurídica y tenga patrimonio propio. Esto no atenta en modo alguno contra la Constitución trinitaria de la Nación. "En realidad, como lo dice el Procurador, la Ley no ha introducido en la organización del Estado Colombiano un nuevo agente del poder público; se ha limitado a crear un establecimiento público descentralizado, dependiente del poder ejecutivo central de manera que en forma alguna ha arrebatado a una de las tres Ramas del Poder una de sus atribuciones constitucionales".

Por otra parte no puede perderse de vista que existe una perfecta conformidad entre los poderes o facultades que el inciso segundo del literal a) del Artículo 3º confiere al Instituto, y las disposiciones del Capítulo IV de la Ley, por las cuales se crean los Procuradores Agrarios, quienes, entre otras atribuciones, tienen la de representar a la Nación en todas "las diligencias administrativas, judiciales o de policía" a que dé lugar el ejercicio de las acciones pertinentes para la recuperación de las tierras de dominio público indebidamente ocupadas, la reversión de baldíos y la declaratoria de extinción del dominio de que tratan los Artículos 6º y 8º de la Ley 200 de 1936. De suerte que el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, al hacer uso de las facultades que le asigna el inciso segundo del literal a) del Artículo 3º, deberá obrar ineludiblemente con la intervención de los Procuradores mencionados, puesto que las disposiciones de la Ley se complementan, y precisan, recíprocamente su campo de aplicación.

En concordancia con el referido Artículo 3º, los Artículos 22 y 23 de la Ley desarrollan la función administrativa del Instituto, de estudiar el estado jurídico de las tierras de propiedad privada, a efecto de saber si han sido poseídas económicamente, y si sus titulares, conservan o no la propiedad, de conformidad con lo prescrito en las Leyes 200 de 1936, Art. 6º y 100 de 1944, Artículo 10º.

El examen que a este respecto encomienda el Artículo 22 de la Ley al Instituto, comprende tres especies de fundos:

- 1) Los de área mayor de dos mil hectáreas;
- 2) Los de área inferior, pero que formaban parte del 1º de Septiembre de 1960 de predios mayores de dos mil hectáreas, y respecto de los cuales se invoque la posesión sin titulación alguna; y

- 3) Los menores de dos mil hectáreas, aún cuando no concurra esta última circunstancia, "a medida que el Instituto se halle en capacidad de realizar el estudio correspondiente".

Ya se ha visto que con la atribución general de que la Ley reviste al Instituto, sobre administración, adjudicación, reservas de tierras baldías y colonización de estas, no sufre la Carta agravio alguno, porque, en una palabra, no hay texto constitucional que asigne directamente esta función al Presidente de la República.

Con respecto a los Artículos 22 y 23 de la Ley, se advierte:

1)

- a) No se quebranta la Constitución con motivo de la facultad conferida a un Ministerio -como lo hizo el Artículo 8º de la Ley 200 de 1936- o a un establecimiento público como lo hacen los Artículos 3º, a), y 23 de la Ley 135 de 1961 - para saber administrativamente si los titulares de tierras que el propio Estado ha adjudicado bajo la condición resolutoria de no ser explotadas durante cierto lapso, han cumplido o no con los deberes que la propiedad y la posesión de las mismas les prescriben. El Artículo 6º de la Ley 200 de 1936 impuso a los propietarios de tierras, bajo la sanción de perder el dominio en favor de la Nación, la obligación de poseerlas en forma económica, comprendidas tanto las tierras que fuesen adjudicadas posteriormente como las ya adjudicadas.

No se tiene conocimiento de que el Gobierno hubiese hecho uso de la facultad consagrada en el Artículo 6º de la Ley 200, para verificar ese control, por lo cual se ignora si las tierras han sido o no poseídas de manera económica y si por consiguiente, han revertido o no la Nación.

Con motivo de la gestión del Instituto dirigida a establecer ese estado de la propiedad rural conforme lo estatuye el Artículo 22, no se rompe el principio de la división del Poder Público, porque dicha gestión es simplemente administrativa, como deben ser las actividades de todo establecimiento público, según se vio al determinar las características de este organismo, siendo evidente, por otra parte, que la función judicial ha quedado intacta, porque es a la autoridad jurisdiccional a la que compete decidir en sentencia que pase en autoridad de cosa juzgada, si el titular de la tierra sigue al frente de ella como tal, o si se ha consumado la reversión.

b) No pugnan las facultades en referencia con lo prescrito en el Artículo 143 de la Ley Suprema, que encarga al Ministerio Público de la defensa de los intereses nacionales, porque -se repite- las diligencias que a tales facultades corresponden, son netamente administrativas y las realiza el Estado a través del Instituto, en virtud del derecho que tiene de cerciorarse de la situación legal de las tierras cuyo dominio les viene de la Nación a los particulares. En la aludida etapa definitiva de orden jurisdiccional, con motivo de la demanda de revisión de las providencias del Instituto que declaren extinguido el derecho, corresponderá al Ministerio Público representar a la Nación ante el Juez competente.

2) Los requisitos que el Artículo 22, inciso tercero de la Ley impone a los propietarios deben cumplirse dentro de "los seis meses posteriores a la fecha en que el Instituto reglamente esta disposición".

Afirma el demandante -y con él el Procurador- que es inconstitucional este precepto por cuanto confiere al Instituto la facultad para reglamentar una disposición legal, facultad que pertenece privativamente al Presidente de la República según ordinal 3º del Artículo 120 de la Carta.

El término "reglamenta" que se contiene en el inciso tercero del Artículo 22 de la Ley 135 de 1961 no tiene evidentemente la significación que constitucionalmente le corresponde, cual es la que implica la facultad reglamentaria atribuida por el ordinal 3º del Artículo 120 de la Carta, al Presidente de la República. Y que esto es así lo está indicando el hecho de que el Gobierno, en ejercicio de la facultad que le compete, ha venido dictando los correspondientes decretos reglamentarios, tales como los distinguidos con los números 1241, 1489, 1902, 1904, 2223, todos en 1962.

La facultad que el inciso confiere al Instituto no es la de reglamentar la Ley, que es función privativa del Presidente, como se ha dicho; es la potestad de dictar los Acuerdos, Resoluciones o Reglamentos de orden interno para llevar adelante y dar aplicación práctica a las normas de la Ley y sus Decretos Reglamentarios, tal como corresponde hacerlo a todo establecimiento público, Ministerio o Departamento Administrativo, con el fin de ordenar el desarrollo de sus labores, órbita extraña a la facultad reglamentaria propiamente dicha.

Entendida así la disposición, y no podría interpretarse de otra manera, es claro que ella no pugna con ninguna norma constitucional.

3)

a) Ni infringe tampoco texto alguno constitucional al consignar el inciso primero -Artículo 24 de la Ley- el principio de que es al titular de la tierra a quien incumbe probar el hecho positivo de la explotación económica de la misma, puesto que teniendo la obligación de poseerla en la forma dicha, según la Ley, es a él a quien concierne probar el cumplimiento de la obligación, con arreglo a la norma general del Artículo 1757 del C.C.

b) Ni resulta vulnerada la Carta por el mismo Artículo 24, numerales 1, 2 y 3, al prescribir la inspección ocular como prueba única en tres de los casos de explotación económica que contempla el texto, ni al estatuir la forma de acreditar las diversas circunstancias que en todos ellos pueden presentarse, ya que lo atinente a la tarifa de pruebas es del resorte exclusivo de la Ley. La 200, Artículo 20, dispone que ninguna controversia sobre tierras sea fallada sin antes haberse verificado una inspección ocular, aún de oficio, de manera que así quedó desde entonces erigido este medio probatorio como indispensable.

c) El párrafo del Artículo 24 prescribe que los peritos que deben intervenir en las inspecciones oculares encaminadas a establecer el estado de las tierras, desde el punto de vista de la posesión ejercida, deben ser designados, uno por el Instituto Colombiano de Reforma Agraria, otro por el propietario y un tercero por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Con respecto de los derechos individuales y garantías sociales consagrados por la Constitución de la República, corresponde al legislador dictar no solo las Leyes que reconocen o atribuyen derechos a los asociados, sino también aquellas que señalan las normas de procedimiento y la manera de demostrar en juicio la existencia de los derechos y obligaciones.

En ejercicio de esa facultad atribuida al Congreso en el Artículo 76 de la Carta, el Legislador dictó los Artículos 22 a 28; y como párrafo del Artículo 24 dispuso quiénes habrían de designar los peritos llamados a actuar en las diligencias administrativas y en los juicios de revisión de que trata tal disposición. No puede decirse que al disponer como lo hizo, el legislador haya atropellado algún canon constitucional, ni cercenado derecho alguno que la Carta haya consagrado a favor de los ciudadanos. Dispuso simplemente que en la diligencia de inspección ocular actuarían tres peritos nombrados: uno por el particular interesado, otro por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y otro, por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Siendo de la competencia del legislador ordenar lo relativo al derecho probatorio, es claro que podía reglamentar la prueba de peritos para lo general, como lo hizo en el C. de P. Civil, o para un trámite especial, como lo hizo en el párrafo del Artículo 24 antes citado.

No se diga que el ciudadano en el caso mencionado, quedó colocado en condiciones desventajosas frente al Estado, pues que los peritos en el juicio, no son defensores de intereses particulares, sino que actúan como colaboradores del Juez, en pro de la justicia misma, ya que son llamados a aportar las luces de su ciencia y experiencia en materias que no pertenecen propiamente a la sabiduría del juzgador.

Por otra parte ha de tenerse en cuenta que los peritos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria son designados por dos personas jurídicas que, aún cuando hacen parte del Estado, no tienen ningún interés personal o patrimonial vinculado a las results de las diligencias administrativas o de los juicios de revisión en que tales peritos venga a actuar.

Es cierto que no se ve la razón valedera para que el nombramiento de peritos, en los casos que contempla la Ley 135 de 1961, no haya seguido el mismo procedimiento señalado en el C. de P. Civil, pero de allí a que el procedimiento señalado en el párrafo comentado vaya contra alguna norma constitucional, y el demandante no señaló ninguna, hay una fundamental diferencia. Y no habiendo, como no hay violación de los cánones constitucionales, no hay por qué declarar inexecutable el párrafo de que se trata.

4) Tampoco conculca la Carta el Artículo 26, al preceptuar que los cultivos ejecutados por quien no ha reconocido lazo de dependencia frente al propietario de la tierra, esto es, que ha sido poseedor y no mero tenedor, no le aprovechan al titular para establecer la posesión económica, porque ello entraña un principio elemental en materia posesoria (aa. 762 y 775, C.C.).

5) No se vislumbra el objeto de acusar el Artículo 27, según el cual quedan a cubierto de la reversión del dominio, las áreas que "a la fecha de la Resolución se encuentren económicamente explotadas conforme a las disposiciones de la Ley 200 de 1936 y a las de la presente Ley", porque siendo la Resolución a que este precepto se refiere, la de que trata el Artículo 3º del Decreto Reglamentario # 1902 de 18 de Julio de 1962, el Artículo 27 solo beneficios representa para los titulares de tierras, puesto que al hallarse poseí-

dos en la forma prevista en aquellas leyes, en la fecha de dicha Resolución quedarían redimidas de anteriores situaciones quizá no muy armónicas con la carga de poseer los fundos económicamente, de tal manera que en el precepto acusado más podría verse un paso indulgente enderezado a abrirle camino a la reforma. El Artículo 18 del Decreto 1902 de 1962 reglamenta con este mismo espíritu el citado Artículo 27 de la Ley.

6) Con respecto al Artículo 28 de la Ley 135, por medio del cual fue derogado "el numeral 2º, inciso quinto del Artículo 6º de la Ley 200 de 1936", que exceptuaba de la extinción de la propiedad los predios "perteneçientes a las personas absolutamente incapaces y a los menores adultos, cuando la adquisición haya sido hecha a título de herencia o legado y mientras duré la incapacidad", no hay en ello violación de ningún texto constitucional, porque la situación de los expresados incapaces -consagrada en la norma derogada- no constituía un derecho adquirido, que por ello no pudiese ser tocado por Ley posterior, según el principio del Artículo 30 de la Carta.

7) El aparte d) del Artículo 3º, complementa la labor del Instituto en esta materia, al disponer que debe "identificar con la mayor exactitud posible (las tierras) que pertenecen al Estado, facilitar el saneamiento de la propiedad privada y cooperar en la formación de los catastros fiscales". En efecto:

La identificación de los terrenos de la Nación y la organización de los catastros, son una inaplazable necesidad del país, no atribuida su evasión, por otra parte, al Jefe del Estado, como suprema potestad administrativa, según el Artículo 120 de la Ley fundamental.

Tales identificación y organización serán consecuencia, en parte, del estudio de la situación legal de las tierras de propiedad privada, que administrativamente debe emprender el Estado. Dicho estudio producirá igualmente un efecto de trascendencia en cuanto a la seguridad jurídica de la propiedad privada de la tierra rural: su saneamiento, la purificación de sus titulaciones, meta a la cual se han dirigido diversas medidas legislativas, v. gr., las referentes a organizar catastros modernos y la matrícula de la propiedad, tan bien intencionada como ineficaz entre nosotros. Porque el análisis de la situación legal de los predios, para concluir en la supervivencia o el fenecimiento del dominio privado, como secuela de haber sido explotados o no económicamente, provocará, ante todo, el examen de los títulos, lo que ha de conducir a llenar en ellos vacíos o lagunas, hacer aclaraciones, allegar o producir documentos complementarios, todo ello indudablemente en beneficio de la firmeza de la propiedad, y el hecho mismo de un pronunciamiento, así sea administrativo,

favorable al titular, después de aquella labor informativa y de reajuste, no podrá menos de contribuir a consolidar el dominio privado, y con mayor fuerza si ese pronunciamiento llega a hacerse por la rama jurisdiccional, en el caso de la revisión del acto administrativo desfavorable al propietario.

Por tanto, esta tarea del Instituto, lejos de ser inane -como lo juzga la acusación- obedece a una manifiesta urgencia nacional y desde luego no puede confundirse -como sí lo confunde el demandante- con la obligación de sanear que corre a cargo del vendedor, en casos de evicción o vicios redhibitorios, asunto completamente extraño a la materia del precepto que se analiza. Y por último, como conceptúa el Procurador General de la Nación, "en ninguna parte el literal d) atribuye poder jurisdiccional al Instituto para decidir o fallar sobre cuestión entre particulares. Si eventualmente la identificación de las tierras del Estado o la recuperación de ellas requiere entablar un juicio, él deberá tramitarse, obviamente, ante los jueces competentes".

III - ARTICULO 3º, ORDINAL e)

- 1) Según el aparte e) de que se trata, el Instituto tiene estas funciones:
 - a) Promover la construcción de vías de acceso a las zonas de colonización, de parcelación o de concentraciones parcelarias;
 - b) Auxiliar con sus propios fondos las vías que emprendan los particulares con tales fines;
 - c) Construir directamente las comunicaciones en referencia; y
 - d) Promover, auxiliar o ejecutar también de modo directo caminos vecinales que comuniquen las regiones agrícolas o ganaderas con las vías existentes.

La apertura de vías tiene en mira tres objetivos:

- a) La colonización de tierras, la cual, según la Ley 135, asume tres formas:
 - 1) La ordinaria o tradicional, o sea la que se origina en la ocupación de baldíos conforme a los Artículos 29 a 32 de la Ley;

- 2) La que con arreglo al Artículo 44 se sujeta en general a la ocupación de zonas reservadas al efecto por el Instituto; y
 - 3) La colonización dirigida, también a base de ocupación de la tierra, de conformidad con los Artículos 44 y 45 de la Ley, en regiones baldías reservadas, entre las de mejor acceso a vías importantes y más aptas calidades agrícolas o ganaderas para la explotación en pequeña escala, colonización en la cual deben destinarse áreas para la conservación de los recursos naturales, control de las aguas y establecimientos de granjas de demostración, escuelas, puestos de salud, iglesias, servicios públicos, si fuere el caso, y particularmente "unidades familiares" para la adjudicación gratuita a trabajadores pobres y de escasos recursos (aa. 50 y ss. y 80 y ss.).
- b) Las parcelaciones que se originan en la compra o expropiación de tierras de propiedad privada (a. 80) y también de contratos celebrados con los propietarios para que el Instituto lleve a cabo la parcelación.
- c) Las concentraciones parcelarias, para combatir el minifundio, resultan de la reunión de parcelas de área inferior a tres hectáreas y la adquisición voluntaria o la expropiación de las zonas aledañas que sea indicado para explotar el conjunto (aa. 87 y ss.).

SE CONSIDERA:

1) En lo que respecta a caminos vecinales, la atribución e) que se estudia, no pugna con lo dispuesto por la Carta, ya que los ordinales 4^o y 19 del Artículo 76 no se refieren a comunicaciones locales, de importancia circunscrita a reducidas áreas y pequeños núcleos humanos, cuya ejecución se sustrae por tanto, a la norma constitucional que la somete a planes y programas, previamente aprobados por el Congreso. Esta clase de obras estrictamente regionales deben dejarse a la iniciativa de los vecinos y del Instituto, quienes están mejor capacitados para juzgar de las necesidades de cada localidad y cuentan de inmediato con los medios para ejecutarlas sin las dilaciones y trámites propios de las obras públicas nacionales.

Por otra parte, mediante el Decreto Extraordinario # 1650 de 1960 - Artículo 20- fue creado el Fondo Nacional de Caminos Vecinales, como "establecimiento público, es decir, como parte de la rama ejecutiva, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio" y a cuyo cuidado quedó el ramo de caminos vecinales en el país.

Este Decreto es una norma general que mira a todo el territorio, en tanto que la Ley 135 es un ordenamiento especial aplicable a esta índole de vías, dentro de los fines de la reforma agraria, y con destino a comunicar las zonas agrícolas o ganaderas por ella estimuladas. Por lo cual, siendo de preferente aplicación en esta materia el último texto, el Instituto debe promover, auxiliar o ejecutar directamente la construcción de caminos vecinales con tal objeto.

2) Tampoco juzga la Corte aplicables los citados preceptos constitucionales a las "vías necesarias para dar fácil acceso a las zonas de colonización, parcelación o concentraciones parcelarias", porque estos términos encierran ya un principio de planeación y fijan al Instituto la pauta que debe guiar la construcción de dichas obras: "dar fácil acceso a las regiones de colonización, parcelación o concentraciones parcelarias". Se trata de vías auxiliares, llamadas a unir con las actuales las susodichas zonas, y el Instituto, en razón de su objeto, es el indicado para intervenir en la apertura de tales medios de comunicación, profundamente ligados a la suerte de la reforma, lo cual se entiende con sujeción, por parte del Instituto, a los planes y programas que trace el Congreso, desde el punto de vista general del fomento de la economía nacional, así como a lo que resuelva el legislador sobre obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse, dentro del plan general nacional de vías públicas.

IV - ARTICULO 3º, ORDINAL g)

Dice:

"g) Cooperar en la conservación forestal, y, especialmente en la vigilancia de los bosques nacionales, cuyas concesiones y licencias para su explotación continuará otorgando el Ministerio de Agricultura".

Afirma el acusador que ello "es una facultad ejecutiva incluida como tal en el Decreto Legislativo # 1425 de 1960" y "reservada al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa".

El mencionado ordinal g), del Artículo 3º, no quita ninguna atribución al Jefe del Estado. Se limita a mandar al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria que coopere en la conservación forestal y en la vigilancia de los bosques, y este mandato en ningún caso ni de manera alguna interfiere o mengua las atribuciones del Presidente, ni, por ende, vulnera el Artículo 120 de la Constitución Nacional.

V - ARTICULO 25

Dice:

"Si el Instituto, por razones de interés social, estimare necesario entrar en posesión de un fundo o de porciones de este en relación a los cuales haya declarado la extinción del dominio, antes de que se haya fallado la demanda sobre revisión de su providencia, podrá adelantar la expropiación de la propiedad respectiva conforme a las disposiciones de la presente Ley, y con aplicación del Artículo 6º de la Ley 83 de 1935. Pero en este caso las especies conque se cubra el valor de lo expropiado permanecerán en depósito en el Banco de la República, a la orden del Juez correspondiente, hasta que quede ejecutoriada la sentencia que ponga término al juicio de revisión.

"Si el fallo de la Corte confirma la Resolución impugnada, las especies depositadas se devolverán al Instituto. Si, por el contrario, la revoca o reforma, el Juez ordenará entregar al propietario o propietarios dichas especies más los rendimientos obtenidos por estas en la proporción que corresponda al valor de la superficie que la sentencia considere no cobijada por la extinción del dominio".

El impugnante incluye este precepto en la censura general antes expuesta, de acuerdo con lo cual la Ley ha arrebatado a la Rama Ejecutiva atribuciones que le son propias para entregárselas al Instituto, contra lo previsto en la Carta sobre organización del Estado.

El Artículo 25 concilia el interés común con el interés privado en aquellos casos en que se haya pronunciado Resolución Administrativa de extinción del dominio y esté pendiente aún la sentencia que ha de poner fin al juicio de revisión promovido ante la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con lo prescrito en los Artículos 23 de la Ley 135 y 8º de la 200 de 1936.

En efecto: si hubiese urgencia de expropiar en mira a los fines de la Ley de Reforma Agraria, como lo prevé el Artículo 54, el dominio privado no podría sustraerse a ello, ya que toda propiedad está constitucionalmente sujeta a la expropiación por motivos de utilidad pública, de manera que por no haberse decidido el juicio de revisión, la tierra no podría gozar del privilegio de considerarse exenta de la apropiación forzosa; pero, como tampoco está en firme la extinción, justo es que para expropiar se garantice al propietario el resarcimiento mediante el depósito, en el Banco de la República, de los valores en que consista, para que le sean entregados en caso de que la Corte desa—

te el juicio de revisión reconociendo el derecho del recurrente. Este procedimiento es, sin duda, más amplio que el establecido en el Artículo 6º de la Ley 83 de 1935 -que la Corte halló exequible en sentencia de Marzo 10 de 1938 (XLVI. 1934.193) y en el 61, ordinal 4º de la misma Ley 135, ya que en estos últimos casos no está en tela de juicio el dominio del expropiado.

Si se mira en el Artículo 25 la facultad de ejercer acción de expropiación que la Ley confiere al Instituto, hay ejemplos que ofrece la legislación en que el Estado otorga no solo a entidades oficiales sino también privadas la premencionada facultad.

Y si se atiende a la autorización para expropiar antes de que la Corte decida sobre la revisión en referencia, nada va de hacerlo antes o hacerlo después, ya que aún siendo el fallo favorable al titular de la tierra, siempre podría serle expropiada, con el aditamento, en su beneficio, de asegurársele el pago antes de finalizar el proceso de revisión.

Capítulo Segundo.- OTRAS DISPOSICIONES ACUSADAS

I - ARTICULO 4º

Dice:

"El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria podrá delegar en otros organismos de la Administración Pública o en otros establecimientos públicos funciones de las que le están encomendadas, cuando ello le pareciera conveniente para asegurar la mejor ejecución de tales funciones o para impedir la interrupción de servicios o empresas que se hallen actualmente a cargo de organismos distintos.

"Esta delegación podrá hacerse, igualmente, a favor de las Corporaciones Regionales establecidas en virtud de Leyes vigentes, de las que en lo futuro sean creadas por la Ley y de las que se organicen conforme a las disposiciones del presente estatuto. La delegación de las funciones encomendadas al Instituto requiere la aprobación de la Junta Directiva con el voto favorable del Ministerio de Agricultura.

"Por virtud de la delegación que de una de sus funciones haga el Instituto, la entidad delegataria adquiere las facultades y poderes que en relación con ellas le atribuye la presente Ley al mismo Instituto, y queda sometida a los requisitos y formalidades prescritos para este.

" El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria podrá, en cualquier momento, reasumir las funciones que hubiere delegado con los mismos requisitos que este Artículo exige para la delegación.

" Esta potestad no rige, sin embargo, para aquellos casos en que hubieren mediado estipulaciones entre el Instituto y la entidad delegataria, los cuales se registrarán por los términos del respectivo contrato".

Dice el actor que "mediante la aplicación del mandamiento preinserto habrá organismos de la administración pública y establecimientos descentralizados que se verán investidos de poderes presidenciales, legislativos y jurisdiccionales, lo cual quebranta el principio de la separación de las ramas del poder público establecido en el Artículo 55 de la Constitución Nacional, y de los Artículos citados ya, 58, 76, 120 y 153 de la Carta, en la misma medida en que los violan las disposiciones acusadas, en cuanto se refieren al Instituto delegante".

Para el señor Procurador General de la Nación "las funciones que la Ley 135 asigna al Instituto, en armonía con las disposiciones constitucionales, pueden ser delegadas en virtud de una facultad expresa consignada en la misma Ley agraria".

SE CONSIDERA:

Una de las características del "establecimiento público", es la "descentralización por los servicios" de la administración general, característica que recomienda esta institución, especialmente en los Estados unitarios. Para el logro efectivo de tal descentralización -que puede comprender varios Municipios o Departamentos- es menester que el establecimiento - en este caso el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - se extienda y ramifique, pero en la imposibilidad de hacerlo de manera directa e inmediata, tiene que valerse de otros organismos similares, igualmente piezas de la Administración, que reciban el encargo de cumplir en distintas regiones su cometido general.

Es lo que hacen el Artículo 4^o, en primer lugar, y luego los Artículos 19, 20 y 21 de la Ley, que autorizan la fundación de Corporaciones Regionales de Desarrollo, preceptos sin los cuales la Reforma Agraria no habría contado con todos los instrumentos eficaces para la realización de sus propósitos. El informe rendido para segundo debate en la Cámara de Representantes, dice al respecto:

" Pero, en todo caso, el establecimiento de una nueva Corporación necesita la aprobación de la Junta Directiva del Instituto y la del Gobierno Nacional.

" Por regla general, el Instituto promoverá la creación de las Corporaciones Regionales de Desarrollo para el adelantamiento de las colonizaciones en zonas de reserva y para las labores de parcelación y de concentración parcelaria a que esta Ley se refiere".

La finalidad de las Corporaciones Regionales de Desarrollo aparece señalada en los Artículos 19 -no acusado- y 20.

Según el primero, se persigue con ellas "el desarrollo económico de las cuencas fluviales o de aquellas regiones que por virtud de su ubicación, su posición con respecto a las vías públicas, la extensión y continuidad de sus tierras colonizables u otros factores, constituyen unidades económicas bien determinadas", y su radio de acción "no es necesario que coincida con los límites de los Departamentos y Municipios".

De acuerdo con el Artículo 20, "por regla general, el Instituto promoverá la creación de las Corporaciones Regionales de Desarrollo para el adelantamiento de las colonizaciones en zonas de reserva y para las labores de parcelación y de concentración parcelaria a que esta Ley se refiere".

Por último, estas Corporaciones Regionales tendrán las funciones que en ellas delegue el Instituto y también las que les confieren "las Leyes, los establecimientos públicos existentes o los Gobiernos Nacional, Departamentales o Municipales, con autorización del Congreso, las Asambleas o los Concejos, según el caso", respetándose, además, según el Artículo 21, "la autonomía administrativa y patrimonial de los Departamentos y Municipios o Distritos Especiales".

La acusación está formulada así:

" Conforme al primer inciso queda reservada al Gobierno Nacional, al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, a las Asambleas Departamentales y a los Concejos, la creación de Corporaciones Regionales de Desarrollo; se le arrebató así al Congreso Nacional la misma iniciativa la cual ha venido ejerciendo hasta ahora con base principalmente en los numerales 4º y 20º del Artículo 76 de la Constitución Nacional, precepto que así resulta transgredido por la Ley acusada.

".... El Instituto Colombiano de Reforma Agraria es meramente un organismo central, cosa esencialmente distinta de centralista, que es lo criticado, que estructura y distribuye los planes y programas y los financia, con orientación general de la política nacional agraria, para que dentro de un sistema riguroso y prácticamente descentralista, se ejecuten por diversos organismos o entidades, mediante la delegación o contratación ya que al Instituto mismo no le interesa realizarlas directamente, ni puede hacerlo dentro del cúmulo de actividades y de obras que deben llevarse a efecto".

El Artículo 4^o, en cuanto autoriza al Instituto para delegar funciones en otros organismos de la Administración o establecimientos públicos, entre los cuales cita expresamente las Corporaciones Regionales de Desarrollo, no viola el Artículo 55 de la Carta, por cuanto deja intacto el principio de la separación de las ramas del Poder Público, pues se trata de atribuciones administrativas que pertenecen a la rama ejecutiva y permanecen en ella misma, no obstante la delegación, porque esta tiene lugar en entidades también administrativas. Ni viola los Artículos 53 y 153 ib., ya que no se trata de facultades jurisdiccionales sino administrativas delegadas en dichos organismos de la Administración. Ni atenta contra el Artículo 120 ibidem, porque este precepto no atribuye especial y exclusivamente al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, las facultades que por la Ley 135 de 1961, dio el legislador al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria para hacer accesible a las masas la propiedad de la tierra y cumplir todos los fines que la reforma persigue.

Ni tampoco quebranta el Artículo 76 ib. porque, si el ordinal 10^o adscribe al Congreso la facultad para "regular el servicio público", no se advierte la trasgresión que se imputa al Artículo 4^o de la Ley acusada, con motivo de la facultad que concede al Instituto de Reforma Agraria para delegar las funciones tocantes al servicio o servicios públicos, que la Constitución no reserva al Congreso ni al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa.

II - ARTICULO 20

Dice:

" Las Corporaciones Regionales de Desarrollo podrán crearse a iniciativa del Gobierno Nacional, del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, de las Asambleas Departamentales y de los Concejos Municipales.

" Además resulta incompatible con la organización nacional que un Instituto descentralizado pueda ejercer las mismas funciones que el Gobierno, un Concejo o una Asamblea Departamental, pues las funciones de aquellos y de esta son privativos y no pueden ser compartidos con otras entidades.

" Pero hay todavía más: las iniciativas de los Concejos y Asambleas al respecto quedan sujetos a la aprobación del Gobierno y del Instituto de la Reforma Agraria.

" La autonomía del régimen departamental y la del municipal está consagrada en el Artículo 192 de la Constitución Nacional, según el cual: 'las ordenanzas de las Asambleas y los Acuerdos de los Concejos Municipales son obligatorios mientras no sean anulados o suspendidos por la Jurisdicción de lo contencioso administrativo'.

" De esta suerte las Ordenanzas Departamentales y los Acuerdos de los Concejos solo pueden ser revisados por la Jurisdicción contencioso administrativa, pero la Ley acusada, con notoria transgresión de este precepto, los pretende someter, en cuanto a esta materia se refiere, a la aprobación del Gobierno, con lo cual se destruye el principio de la descentralización administrativa, y a la de un establecimiento público al cual introduce así, inconstitucionalmente, en la administración departamental y en la Municipal.

" Pero resulta, además, que cuando sea el Gobierno Nacional quien ejerza la iniciativa de crear alguna Corporación Regional de Desarrollo deberá someterse a la aprobación del célebre INCORA, con quebranto del Artículo 120 de la Constitución que, al erigir al Presidente en suprema autoridad administrativa lo liberta de someter sus actos a la aprobación de otro funcionario o de otra entidad, pues de lo contrario serían estos, y no el Presidente, quien (sic) merecería el dictado de 'suprema autoridad'".

Conviene el Procurador General de la Nación en el cargo formulado.

SE CONSIDERA:

El Artículo 20 de la Ley dispone algo muy importante encaminado a la descentralización por los servicios: la creación de Corporaciones Regionales de Desarrollo a iniciativa del Gobierno central, del Congreso, de las Asambleas Departamentales, de los Concejos Municipales y del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, con el objeto de que suministren los servicios especificados en los Artículos 19 y 20.

Puede crearlas el Gobierno en virtud de la facultad que a las Cámaras confiere el ordinal 11 del Artículo 76 de la Ley de Leyes, con el propósito de autorizarlas a ejercer "otras funciones dentro de la órbita constitucional", la cual está trazada por el ordinal 10^o ib., que encarga al legislador de "regular el servicio público", imperativo a cuyo cumplimiento ha de contribuir la creación de tales establecimientos.

Pueden crearlas igualmente las Asambleas al hacer uso de la facultad contenida en el ordinal 7^o del mismo Artículo 76, para conferir atribuciones especiales a dichos cuerpos administrativos;

Así como los Concejos, por disponerlo el Artículo 20 de la Ley 135 de acuerdo con el ordinal 4^o, Artículo 197, de la Carta, que ordena a los Cabildos "ejercer las demás funciones que la Ley les señale";

Y el Instituto Colombiano de Reforma Agraria, que es establecimiento público creado por la Ley 135, porque el legislador de 1961 entendió propugnar la regulación de los servicios públicos de que trata, facultando al Instituto para crear Corporaciones Regionales de Desarrollo.

Así que los establecimientos públicos de los Artículos 19, 20 y 21 de la Ley 135, que tendrán por objeto el impulso o progreso de las cuencas fluviales o de aquellos sectores del país que constituyen unidades económicas, por la ubicación, extensión y continuidad de sus tierras colonizables, su posición respecto a las vías públicas y otros factores relacionados con sus necesidades comunes, pueden ser creados por el Congreso, el Gobierno Nacional, las Asambleas, los Cabildos y el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

Pero la creación de aquellos que persigan la colonización, parcelación o concentración parcelaria, compete por regla general al nombrado Instituto, según el mismo Artículo 20.

Responde, por tanto, la creación de las premencionadas Corporaciones, a las siguientes modalidades, según los Artículos 19, 20 y 21 de la Ley acusada;

- a) Todo nuevo establecimiento público de Desarrollo Regional, requiere la Aprobación del Gobierno Nacional y de la Junta Directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.
- b) Los que tengan por objeto una colonización, parcelación o concentración parcelaria, serán promovidos por regla general por el Instituto Colombiano de Reforma Agraria.

- c) En cuanto a funciones, serán las que les delegue el Instituto, pero, si son creadas por el Gobierno, el Congreso, las Asambleas o los Concejos, tendrán, además las que estas entidades les atribuyan.
- d) Estas Corporaciones, si son creación del Congreso, del Gobierno Nacional o del Instituto Colombiano de Reforma Agraria, pueden dilatar su acción sobre varios Municipios o Departamentos o todo el territorio del país;
- e) En la creación de dichas Corporaciones, cualquiera que sea su origen, debe respetarse la autonomía administrativa y patrimonial de los Departamentos, Municipios y Distritos Especiales; y
- f) El Gobierno Nacional, previo concepto de la Secretaría de Organización e Inspección de la Administración Pública y de la Junta Directiva del Instituto Colombiano de Reforma Agraria, dictará el Estatuto básico de las Corporaciones Regionales de Desarrollo, debiendo hallarse representadas en las juntas directivas las entidades que promuevan su establecimiento, el Instituto mencionado y los vecinos de la respectiva región, con observancia de la paridad política.

Se refiere la Corte a los cargos formulados por el acusador al Artículo 20 de la Ley:

- a) Afirma que arrebató al Congreso la facultad de crear Corporaciones Regionales de Desarrollo, ya que tal función la entrega al Gobierno Nacional, a los Concejos y Asambleas y al Instituto de Reforma Agraria. Como antes se expuso, al legislador corresponde, según el ordinal 10^o del Artículo 76 de la Ley fundamental, "regular el servicio público" y si de servicios públicos trata la Ley 135, ello significa que la potestad constitucional del Congreso no ha podido sufrir ninguna disminución, y en ejercicio de ella, como pudo crear un Instituto básico -el Colombiano de Reforma Agraria- puede crear Corporaciones Regionales de Desarrollo, si tal forma es a su juicio aconsejable para descentralizar los servicios y prestarlos de manera eficaz. Por otra parte, sería absurdo que Asambleas y Concejos y el propio Instituto pudiesen crear Corporaciones de tal índole y no pudiera hacerlo la rama legislativa del Poder.
- b) Afirma que, un Instituto descentralizado no puede compartir con otras entidades -el Gobierno, un Concejo, una Asamblea- las funciones que son privativas de los mismos.

Las funciones que la Ley 135 ha atribuído al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, como se vio antes, no son propias y exclusivas del Presidente de la República; por tanto, el legislador podía encargar su ejercicio a un establecimiento o a varios establecimientos, organismos que hacen parte de la Administración, es decir, de la rama ejecutiva, según la jurisprudencia nacional y la doctrina general, y por medio de los cuales se obtiene la descentralización por los servicios, que es característica del establecimiento público. Y ello con mayor razón si se considera que al Congreso compete "regular el servicio público" en la intensidad necesaria al desenvolvimiento de la comunidad y "limitar y regular" igualmente la apropiación y adjudicación de los baldíos, materia esta última tan íntimamente ligada a la reforma agraria.

De la misma manera, las funciones delegadas por el Instituto a las Corporaciones Regionales de Desarrollo que cubran varios Municipios o Departamentos, serán ejercidas junto con las que a ellas otorguen los Concejos o Asambleas o el Congreso mismo (a. 19 Ley 135). No se alcanza a percibir la incongruencia o incompatibilidad entre unas facultades que le vienen a las Corporaciones por delegación del Instituto, es decir, de la Nación, en los límites establecidos en la Carta y en la Ley 135, a fin de desarrollar las cuencas de los ríos y las regiones que por su ubicación, posición respecto a las vías públicas, extensiones colonizables, etc., constituyen unidades económicas determinadas, según reza el Artículo 19 de la Ley, y las facultades que les confieran con los mismos fines, las Asambleas o Cabildos, si se trata de Corporaciones Regionales creadas por estos cuerpos administrativos, para actuar en uno o varios Departamentos o Municipios.

No es de poca monta el factor general o común que caracteriza los servicios que están llamados a dispensar las Corporaciones Regionales de Desarrollo. Se trata de asuntos de carácter nacional, cualesquiera que sean la ubicación de las tierras, el Departamento o Departamentos, el Municipio o Municipios que hayan de beneficiarse directamente de sus actividades, y por este aspecto es a la rama legislativa a quien primeramente incumbe atender a ellas, por medio de un establecimiento público básico -el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria- y de establecimientos públicos auxiliares o complementarios -como las Corporaciones Regionales de Desarrollo- creados por el Gobierno Nacional, las Asambleas, los Concejos y el mismo Instituto.

c) Afirma igualmente el impugnante que al exigir el Artículo 20 de la Ley el requisito de la aprobación del Gobierno y de la Junta Directiva del Instituto, a toda nueva Corporación Regional de Desarrollo, vulnera el Artículo

192 de la Carta, según el cual "las Ordenanzas de las Asambleas Departamentales y los Acuerdos Municipales, son obligatorios mientras no sean anulados o suspendidos por la jurisdicción de lo contencioso administrativo".

Ciertamente, tales actos son obligatorios en tanto que dicha jurisdicción no los anule o suspenda; pero ello no significa que la Ley no pueda imponer requisitos especiales para que el Acuerdo o la Ordenanza referentes a una determinada materia produzca sus efectos, de forma que si no se cumplen los requisitos, tales actos no puedan, por una parte, ejecutarse, y por otra serle dado a dicha jurisdicción invalidarlos. La atribución 11² del Artículo 169 del C.P.M. consiste en que el Cabildo puede "acordar lo conveniente a la mejora, moralidad y prosperidad del Municipio, respetando los derechos de los otros y las disposiciones de la Constitución, Leyes y Ordenanzas y los Decretos del Ejecutivo y de los Gobernadores y Prefectos" (Subraya la Corte). Así que si una Ley dispone que el Acuerdo por medio del cual se crea una Corporación Regional de Desarrollo, requiere la aprobación del Gobierno Nacional y del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, debe cumplirse tal formalidad para que el acto que persiga la mejora o prosperidad del Municipio sea válido y pueda ejecutarse.

Y por lo que hace a las asambleas, el Artículo 187, ordinal 6² de la Constitución dispone que a ellas corresponde "llenar las demás funciones que les señalen la Constitución y las Leyes", funciones que en este caso atañen al establecimiento de Corporaciones Regionales de Desarrollo, si lo juzgan conveniente, así como a las atribuciones que consideren necesario conferirles (Art. 19), más el deber de someter la creación de la entidad regional a la aprobación del Gobierno y del Instituto de Reforma Agraria, porque así lo exige el Artículo 20 de la misma Ley 135.

d) Por último, dice la demanda que el Artículo 20 de la Ley viola el 120 de la Constitución, que erige al Presidente de la República en suprema autoridad administrativa, carácter incompatible con el mandato de aquella disposición de someter la creación ordenada por el Gobierno Nacional, de Corporaciones Regionales, a la aprobación de la Junta Directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

A lo cual se observa que la fundación de dichos organismos regionales, no la trae el Artículo 120 entre las atribuciones privativas del Jefe del Estado. En cambio, el 76, ordinal 24, sí estatuye que el Congreso provea a "regular el servicio público", y si para cumplir este fundamental cometido autoriza al

Gobierno para crear tales Corporaciones, se trata de función conferida a él por el legislador, función que bien puede quedar sometida a la aprobación de un cuerpo técnico, que es el Instituto, a quien la Ley 135 ha confiado la dirección, administración y suministro de los servicios públicos que establece.

Más, por disposición de la misma Ley 135, Artículo 6^o, ordinal 3^o, corresponde al Gobierno Nacional autorizar la creación o establecimiento de toda Corporación Regional de Desarrollo. Esto significa que cualquiera que sea la fuente de la Corporación (Ley, Ordenanza, Acuerdo Municipal o el Instituto de Reforma Agraria), no podrá entrar en actividad sino mediante la autorización de que trata dicho Artículo 6^o, o la aprobación —empleando la palabra del Artículo 20— términos que parecen tener un mismo sentido jurídico en el caso presente.

e) El señor Procurador General de la Nación agrega en apoyo de la acusación del Artículo 20:

" La jurisdicción territorial de las Corporaciones Regionales puede no coincidir con los límites de los Departamentos y los Municipios, según expresa el Artículo 19 de la Ley 135. El artículo 7^o de la Constitución dice, en su inciso segundo, que 'las divisiones relativas a lo fiscal, lo militar, la instrucción pública y el fomento de la economía podrán no coincidir con la división general'. En esta forma, parece claro que la jurisdicción de las Corporaciones Regionales pueden no coincidir con la división general, por Departamentos y Municipios, en cuanto tiende al fomento de la economía, pero ocurre que el numeral 4^o del Artículo 76 de la Constitución establece como función propia del Congreso, mediante las leyes 'fijar los planes y programas a que deben someterse el fomento de la economía nacional,....' De esta manera la fijación de un plan o programa de fomento de la economía, mediante la creación de la Corporación Regional de Desarrollo solo puede ser hecho por el Congreso y en virtud de una Ley. Por consiguiente, la creación de Corporaciones Regionales de Desarrollo atribuida por la Ley 135 al Gobierno Nacional, a INCORA, a los Departamentos y a los Municipios, viola ostensiblemente las normas constitucionales que dejo citadas".

La fundación de una Corporación Regional de Desarrollo supone los planes y programas a que debe someter sus labores y realizaciones. Esos planes y programas deben referirse precisamente a las materias que señalan los artículos 19 y 20 de la Ley: si la Corporación se crea por medio de una Ley, esta misma debe determinar los planes y programas que componen sus objetivos, o sea lo que pide el ordinal 4^o del Artículo 76 de la Carta. Si se origina en el Gobierno, una Asamblea Departamental, un Concejo o en el mismo Instituto, de igual ma-

nera deben aparecer en el título constitutivo. No se concibe que una entidad de este linaje, habida cuenta del objeto que le señalan los Artículos 19 y 20 de la Ley, pueda entrar a funcionar ignorando el objeto que persigue y motiva su fundación. Este aspecto aparece en la Ley suficientemente controlado, porque si de actos de Asambleas o Cabildos se trata, están sujetos a la aprobación del Gobierno Nacional y de la Junta Directiva del Instituto; si del Gobierno, deben contar con la aprobación del Instituto, a quien la Ley ha encomendado la reforma agraria, y si de este mismo, debe tener a su vez la del Gobierno.

Por otra parte, obvio es el fundamento de las disposiciones contenidas en los mencionados ordinales 4º y 19, Artículo 76 de la Constitución, dada la amplitud del problema que confrontan, o sea el fomento de la economía nacional y los planes y programas de todas las obras públicas en general. Pero, en tratándose de Corporaciones Regionales de Desarrollo, en el acto que las crea, el que, al señalar sus objetivos, entre los predeterminados en los Artículos 19 y 20 de la Ley, planifica las empresas, labores y obras, por medio de las cuales se habrán de cumplir los fines del organismo regional. Y ello es precisamente lo que queda bajo el control del Gobierno y del Instituto, sin cuya aprobación los actos generadores de las Corporaciones carecen de validez.

Además, la Ley sobre Reforma Agraria constituye en sí misma un plan y un programa sobre fomento de la economía nacional, en relación con el problema de la tierra, como aparece muy claramente de los fines que persigue ese estatuto legal, según lo expuesto en el Artículo Primero de la misma Ley.

III - ARTICULO 8º

Se acusa el Artículo en cuanto dispone que en la Junta Directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, actúen en calidad de integrantes de dicha corporación "un miembro del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, designado por el Presidente de la República, y cuya presencia en la Junta no se tomará en cuenta para la aplicación de la paridad política", y Dos Senadores y Dos Representantes elegidos por las Cámaras respectivas, con observancia de la regla de la paridad política". Para fundamentar la acusación se dice que este ordenamiento legal es contrario al Artículo 78 de la Constitución Nacional.

SE CONSIDERA

Por el hecho de que la disposición determine que de la Junta hagan parte integrante las personas antes mencionadas, no puede deducirse que vaya contra las normas señaladas por el demandante.

En efecto, por voluntad expresa del Constituyente, manifestada en el Artículo 4º de la Reforma Plebiscitaria de 1957, los miembros de las Fuerzas Armadas pueden "ser llamados a desempeñar cargos en la Administración Pública". De suerte que la previsión del Artículo 8º materia de la acusación, no es violatoria del Artículo señalado por el demandante como infringido.

Por otra parte, ni aún en ausencia del cánón constitucional indicado resultaría contrario a la Constitución el Artículo comentado, por cuanto para que ello ocurriera sería preciso que los miembros del Estado Mayor no constituyeran un cuerpo exclusivamente técnico como es el de que hacen parte, sino que tuvieran un verdadero mando militar, por cuanto el Artículo 61 de la Carta habla del ejercicio simultáneo, en tiempo de paz, de "la autoridad política o civil y la judicial o militar", para cerciorarse de lo cual es suficiente leer los Artículos 17 del Decreto Extraordinario No. 1325 de 1953 y 35 del Decreto Ley No. 1705 de 1960, disposiciones conforme a las cuales aparece clara y nítidamente que los miembros del Estado Mayor no ejerzan mando dentro de las Fuerzas Armadas, sino que como lo dicen las normas dichas, ellos constituyen un cuerpo técnico, un "organismo de planeamiento del Comando General de las Fuerzas Militares".

Tampoco es violatorio de los Artículos 55, 61 y 78 de la Codificación Constitucional el Artículo 8º de la Ley, en cuanto dispone que dos Senadores y dos Representantes, elegidos por las Cámaras respectivas, hagan parte de la Junta, en primer lugar, porque los dos Senadores y los dos Representantes no constituyen, ni el Senado, ni la Cámara, respectivamente; ni, por otra parte, forman por sí solos la Junta Directiva del Instituto.

En segundo lugar, al integrar, con los demás miembros señalados por la Ley, la Junta en referencia, los dichos Senadores y Representantes no van a ejercer ninguna función legislativa y política o administrativa, al mismo tiempo; ni su presencia en dicho organismo directivo hace que el Congreso o cada una de sus Cámaras se inmiscuya "por medio de Resoluciones o de Leyes en asuntos que son de la privativa competencia de otros Poderes" (Art. 78, Ord. 2º de la Constitución).

Además, ya se ha dicho que la Constitución no tiene adscrito, en forma privativa y excluyente, al Gobierno lo relacionado con los servicios que organiza la Ley de Reforma Agraria, por lo cual de acuerdo con el Ordinal 10º del Artículo 76 de la Carta, bien podía el Legislador determinar, como lo hizo en el Artículo 8º de la Ley acusada, la composición de la Junta Directiva, sin poderse hablar, entonces, de violación de las normas señaladas por el demandante.

IV - ARTICULOS 12 y 13

Tratan estas disposiciones de los Procuradores Agrarios.

Las impugna el actor:

- a) Porque, en tratándose de Leyes orgánicas del Ministerio Público, corresponde la iniciativa parlamentaria a la Cámara de Representantes, lo que no ocurre en la Ley;
- b) Porque, según el Parágrafo del Artículo 13 de este, las funciones de los ordinales a), b) y d) y parte final del ordinal c), "se adelantarán de oficio, por orden del Procurador General o a solicitud del Instituto Colombiano de Reforma Agraria, cuando dichos funcionarios o el Instituto consideren que aquellos remplacen en determinadas actuaciones a los agentes ordinarios del Ministerio Público, lo que pugna a lo dispuesto en el Artículo 142 de la Carta según el cual el Ministerio Público será ejercido bajo la suprema dirección del Gobierno, por el Procurador General de la Nación y los Fiscales en general, suprema dirección que queda remplazada por la libre iniciativa de los Procuradores Agrarios, por órdenes del Procurador General, y para mayor quebranto de la organización constitucional, por determinaciones de un Instituto descentralizado".

SE CONSIDERA

- a) No tratándose de Ley orgánica del Ministerio Público, no rige lo dispuesto en los susodichos Artículos 80, ordinal 1^o, y 102, ordinal 4^o de la Constitución. No hay duda de que el Capítulo IV de la Ley Agraria, no tiene el carácter de Ley orgánica del Ministerio Público. No basta que en una Ley orgánica de una materia determinada, como es la agraria, se incluyan unos textos sobre el Ministerio Público, para que tales preceptos puedan reputarse como orgánicos del ramo expresado.
- b) El Artículo 12 de la Ley crea los cargos de Procuradores Agrarios, con el carácter de Delegados del Procurador General de la Nación. Así lo hizo la Ley 83 de 1936, para dotar de Delegados de este funcionario a algunas secciones de la Procuraduría General. El Gobierno, por medio del Decreto # 1241 de 15 de Marzo de 1962, determinó el número de estos procuradores agrarios, las condiciones necesarias para su nombramiento, remuneración y funciones.

La suprema dirección del Gobierno, en lo atinente al Ministerio Público y a que se refiere el precitado Artículo 142 de la Carta, no queda eliminada en el Artículo 12 de la Ley 135, porque el hecho de proveer a la designación de Procuradores Agrarios, con la calidad de Delegados del Procurador General de la Nación, está indicando que la gestión de ellos, como la de este último -cabeza del Ministerio Público- se desarrollan bajo la máxima orientación gubernamental.

Por tanto, la atribución que les señala a los Procuradores Agrarios el ordinal a) del Artículo 13 de la Ley, de tomar parte "como agentes del Ministerio Público, en actuaciones judiciales, administrativas y de policía, para las cuales la intervención de dicho Ministerio esté prevista en las Leyes vigentes", en nada es contrario a dicho Artículo constitucional, ya que, por una parte, la gestión fiscal ha de estar prevista en las Leyes, y por otra, siendo los Procuradores Agrarios Delegados del Procurador General, habrán de contar con la autorización de este, en forma especial o general.

c) Ni lo quebranta tampoco el ordinal b) ib. al facultar a dichos funcionarios para "solicitar" del Instituto, o de entidades delegatarias de este, "que se adelanten las acciones para recuperar tierras del dominio público indebidamente ocupadas, las reversiones de baldíos y las declaratorias de extinción del dominio y representar a la Nación en las diligencias administrativas, judiciales o de policía a que dichas acciones den lugar", porque solicitar que se adelanten gestiones, ya del Instituto, o bien de las Corporaciones o entidades delegatarias de este, para que se promuevan los recursos arriba señalados, no es asumir la representación de la Nación, por una parte; y por otra, para que los Procuradores Agrarios ejerzan esta representación, no dispone el ordinal que procedan independientemente del Procurador General de la Nación.

d) Ni hay infracción al facultarlos el ordinal d) para "intervenir, a nombre del Ministerio Público, en los conflictos entre colonos ocupantes de tierras baldías y quienes aleguen títulos de propiedad, para coadyuvar en la defensa de los intereses legítimos de tales colonos y salvaguardar los intereses de la Nación", porque, por una parte, ya esta facultad le había sido conferida al Ministerio Público en los casos de oposición en el trámite de adjudicación de baldíos, según el Artículo 73 del C. F., y por otra, los Procuradores Agrarios, como delegados del Procurador General, deben obrar bajo instrucciones de este.

e) Y menos aún al ser autorizados, según el ordinal c), para representar a la Nación "como agentes del Ministerio Público, en los juicios de expropia-

ción a que haya lugar", por la misma razón de que los Procuradores Agrarios son delegados del Procurador General de la Nación y actúan bajo sus órdenes. El Procurador General de la Nación considera que el Artículo 12 de la Ley es violatorio del Artículo 145, ordinal 4^o de la Carta, en cuanto señala a los Procuradores Agrarios períodos de dos años, ya que este último precepto lo faculta para "nombrar y remover libremente a los empleados de su inmediata dependencia".

El acusador, a su turno, dice que no señala otras disposiciones de la Ley que merecen la calificación de inconstitucionales, "porque la Corte al fallar sobre esta demanda, por ministerio del Artículo 2^o de la Ley 96 de 1936, estará obligada a declarar inconstitucionales no solo los textos indicados por el demandante sino otros distintos incompatibles con textos o principios constitucionales".

En cuanto a lo primero, cabe observar que por el hecho de haber señalado la Ley un período de dos años a los Procuradores Agrarios, no se quebranta la facultad constitucional que tiene el Procurador General "para nombrar y remover libremente a los empleados de su inmediata dependencia", por cuanto esa facultad está reglamentada o condicionada por el Artículo 5^o de la Reforma Plebiscitaria, según el cual "El Presidente de la República, los Gobernadores, los Alcaldes, y en general todos los funcionarios que tengan facultad de nombrar y remover empleados administrativos, no podrán ejercerla, sino dentro de las normas que expida el Congreso, para establecer y regular las condiciones de acceso al servicio público, de ascensos por mérito y antigüedad, y de jubilación, retiro o despido".

Por otra parte, los Procuradores Agrarios, que deben reunir para su nombramiento "las cualidades exigidas para los Fiscales de los Tribunales Superiores", y que tienen como estas facultades señaladas por la Ley, que ejercen naturalmente bajo la dirección y dependencia del Procurador General, debían gozar, y así lo dispuso la Ley, de un período fijo -como aquellos fiscales en el ejercicio de sus funciones, para mayor eficacia en el desempeño de sus deberes, sin que la determinación del período conculque en manera alguna las normas sobre funciones que corresponden al Procurador General, ya que estas han de cumplirse dentro del marco constitucional, en el cual se halla el precepto del Artículo 5^o del Plebiscito.

En cuanto a lo aseverado por el demandante, es necesario recordar que según el Artículo 2^o de la Ley 96 de 1936, la Corte carece de facultad para extender a disposiciones no acusadas el control constitucional: la demanda determina

la inconformidad del ciudadano, de manera que si deja de incluir otros textos en ella, es porque considera que no hieren la Constitución. Ni basta para considerarlos incluidos, decir como el peticionario demandante: "a lo largo del extenso estatuto agrario se hallan otras disposiciones, muy numerosas por cierto, en las cuales se incurre en el mismo vicio de inexecutableidad, arrebatando al Presidente de la República atribuciones constitucionales para investir de ellas al INCORA, quien compartirá así con el Presidente 'la suprema autoridad administrativa' con quebranto del Artículo 120 de la Constitución.

Lo que el Artículo 2º de la Ley 96 estatuye es que la Corte debe pronunciar la inexecutableidad de los preceptos acusados, sea porque quebrantan los textos constitucionales señalados por la demanda, o porque violen otros de la Carta. No cumpliría la Corte el encargo de velar por la integridad de la Constitución, si por no haber citado el actor las disposiciones realmente transgredidas, conservase vigentes Leyes o Decretos extraordinarios contrarios a la Ley fundamental (V. Sentencias de la Sala Plena, entre otras de Agosto 26 de 1946, LI, 2838 y 2839, 2; Agosto 25 de 1947, LXII, 2048 y 2049, 312; Junio 22 de 1950, LXVIII, 2081, 369 y Agosto 11 de 1959, XCI, 2215 y 2216, 358).

V - ARTICULO 14

Prescribe esta norma que "anualmente se apropiará una partida no menor de cien millones de pesos (\$ 100.000.000.00), que el Gobierno debe incluir en el Proyecto de Presupuesto, sin lo cual este no será aceptado por la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Representantes".

Dice el acusador que "de esta suerte la disposición transcrita ordena que el Congreso vote la Ley de Apropriaciones no conforme a las reglas de la Ley respectiva, sino, además, según esta nueva exigencia de la Ley sobre Reforma Social Agraria, disposición que es claramente inexecutable porque vulnera el Artículo 210 de la Constitución".

SE CONSIDERA:

La Corte acoge el concepto del señor Procurador, que dice:

" Parece haber una confusión en el primer argumento propuesto por el demandante. El Artículo 210 exige al Congreso expedir el Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropriaciones 'estrictamente de acuerdo con las reglas de

la Ley respectiva¹, y el Artículo 14 de la Ley acusada dice que el Gobierno debe incluir en el Proyecto de Presupuesto, anualmente, una partida de cien millones de pesos, sin lo cual el proyecto de Presupuesto no será aceptado por la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Representantes. La disposición del citado Artículo 14 no se refiere, pues, a la actuación que debe cumplir el Congreso, según el Artículo 210 de la Carta, sino a la actuación que corresponde al Gobierno, al tenor del Artículo 208 de la Constitución, según el cual "el Ejecutivo formará anualmente el presupuesto de rentas y junto con el proyecto de la Ley de Apropiaciones lo presentará al Congreso en los primeros diez días de las sesiones ordinarias de Julio". De esta manera, el Gobierno deberá presentar el proyecto de Presupuesto sujetándose a la exigencia del Artículo 14 de la Ley Agraria y, a su turno, el Congreso deberá expedir el Presupuesto de acuerdo con las reglas de la Ley orgánica del Presupuesto. No puede afirmarse, en consecuencia, que la disposición del Artículo 14 de la Ley 135 altere la manera como debe actuar el Congreso frente al mando del Artículo 210 de la Constitución".

Capítulo Tercero - ARTICULOS 62 y 74

Dicen así:

" Artículo 62.- Las tierras que adquiere el Instituto por compraventa voluntaria o expropiación las pagará así:

- 1) Las incultas, en los Bonos Agrarios de la clase B que esta Ley ordena emitir.
- 2) Las inadecuadamente explotadas, en dinero efectivo. Un veinte por ciento (20%) del precio, pero sin exceder la cantidad de cien mil pesos (\$ 100.000), se cubrirá en la fecha de la operación. El saldo se distribuirá en ocho contados anuales sucesivos de un valor igual, el primero de los cuales vencerá un año después de la misma fecha.

" De igual manera se pagarán las tierras explotadas por medio de pequeños arrendatarios, o de pequeños aparceros, cuando el propietario no participe en la explotación, dirigiéndola y tomando a su cargo una parte de los gastos o de las operaciones de ella, y los fundos a que se refiere el ordinal 3^o del Artículo 55.

- 3) Las no contempladas por los ordinales anteriores, en dinero efectivo. Un

veinte por ciento (20%) del precio, pero sin exceder la cantidad de trescientos mil pesos (\$300.000.00), se cubrirá en la fecha de la operación; el saldo se distribuirá en cinco contados anuales sucesivos de un valor igual, el primero de los cuales vencerá un año después de la misma fecha.

" El monto del pago que debe hacer el Instituto en el momento de celebrarse la operación, de conformidad con los ordinales 2) y 3) supra, se aumentará hasta setenta y cinco mil pesos (\$75.000.00) y ciento cincuenta mil pesos (\$150.000.00), respectivamente, si el veinte por ciento (20%) allí señalado no alcanzare a estas sumas.

" El Instituto reconocerá intereses a la tasa del 4% anual sobre los saldos a su cargo en el caso del ordinal 2), y a la del 6% en el caso del ordinal 3) de este Artículo. Tales intereses se pagarán por semestres vencidos.

" Las obligaciones a cargo del Instituto gozarán tanto en lo que respecta al capital como a los intereses, de la garantía del Estado, y podrán dividirse a petición del acreedor, en varios documentos de deber que no tendrán el carácter de los instrumentos negociables de que trata la Ley 46 de 1923, ni se expedirán por sumas inferiores a cincuenta mil pesos (\$50.000.00), pero que podrán ser cedidos y dados en garantía conforme a las disposiciones del Título XXV del Libro IV del Código Civil.

" El propietario de las tierras a que se refieren los mismos ordinales 2) y 3), tendrá derecho a que el Instituto, al celebrarse la operación, o en cualquier momento posterior, cancele el valor de ella o el saldo del Crédito pendiente a su favor en Bonos Agrarios de la Clase A computados a su valor nominal. Igual derecho tendrá la persona a cuyo favor hubiere sido cedido el crédito correspondiente".

" Artículo 74.- Autorízase al Gobierno para emitir Bonos Agrarios por la cuantía, en la forma y con las características que determinan este Artículo y los siguientes.

" Se emitirán mil millones de pesos (\$1.000.000.000.00), en Bonos de la clase A y hasta doscientos millones (\$200.000.000.00) en Bonos de la Clase B.

" Los primeros se emitirán en series anuales sucesivas de doscientos millones (\$200.000.000.00) de pesos cada una, y la primera emisión se realizará dentro de los sesenta (60) días siguientes a aquel en que el Instituto de la Reforma Agraria inicie su funcionamiento. La emisión de los segundos se or-

denará por el Gobierno conforme a las solicitudes que, con el voto favorable del Ministro de Agricultura, le formule la Junta Directiva del Instituto, y se hará en series sucesivas de cuantía no inferior a cinco millones de pesos (\$5.000.000.00) cada una.

" Emitidos que sean los Bonos correspondientes a cada serie, el Gobierno los depositará en el Banco de la República a la orden del Instituto y desde ese mismo momento ingresan al patrimonio de este".

Alega el acusador:

" Aunque pudiera adelantarse una disquisición muy prolongada sobre estos textos, no es necesario para evidenciar que la expropiación de tierras de propiedad privada se hará sobre la base de 'interés social y utilidad pública' según el Artículo 54 y que, por tanto, el pago indemnizatorio debe ser 'previo' conforme al Artículo 30 (tercer inciso) de la Constitución.

" Una indemnización pagada a plazos y con posterioridad a la expropiación como es la prevista en el Artículo 62 en concordancia con el 74, no es previa, y por tanto es palmaria la inexecutablez de este Artículo, y de su concordante el Artículo 74".

El Procurador General de la Nación conceptúa que el primero de los textos copiados es inconstitucional, por cuanto faculta al Instituto "para indemnizar a plazos las tierras expropiadas, esto es, dejando saldos pendientes y en cuanto a lo faculta -a solicitud del interesado- para pagar la indemnización en bonos computados a su valor nominal y no a su valor comercial actual".

SE CONSIDERA:

Las constituciones políticas colombianas han consagrado sin excepción el principio de la superioridad del interés público sobre el interés particular, y de allí que autorizaran la expropiación de la propiedad privada, por causas de utilidad pública con la correlativa indemnización a su titular.

Las de 1811, 1812, 1821, 1832 y 1842 no se detuvieron a ordenar que aquella fuese previa pero, las de 1830, 1853, 1858, 1863 y 1886 y los Actos Legislativos números 3 de 1910 y 1 de 1936 sí se cuidaron de exigirlo.

El Artículo 10 del Acto Legislativo últimamente citado introdujo a la Carta de 1886 una reforma de suma trascendencia: la función social de la propie-

dad, en beneficio común, origen de obligaciones a cargo del propietario y fruto del proceso de socialización del derecho, iniciado a mediados del siglo XIX y proseguido afanosamente al finalizar la primera guerra mundial.

Entre la concepción individualista -secuela de una Revolución dirigida a rescatar los derechos del hombre "sagrados, inalienables e imprescriptibles", y la colectivista o negación del dominio privado, la "función social de la propiedad" se presenta como sistema intermedio. Pero, al paso que en este una corriente suprime la propiedad como derecho, para transformarla de manera radical en función, a cargo del dueño (funcionario), otra conserva la propiedad en el titular como derecho subjetivo, pero le atribuye una función esencial impuesta por los intereses de la comunidad.

No por decir el Artículo 30 de la Constitución que "la propiedad es una función social", ha quedado sustituida la potestad patrimonial por la función. Pero, dados los términos perentorios de la fórmula -que al parecer responden a la primera corriente expresada en la cual la función subroga al derecho- no hay duda, sin embargo, de que para el Constituyente, la función social creada por la Carta, no repudia el derecho subjetivo erigiendo en su lugar, exclusivamente, la función, porque la primera parte del mismo artículo 30 garantiza "la propiedad privada", adquirida con justo título con arreglo a las leyes, y es esta, además, la única interpretación que se aviene con la estructura subjetivista de nuestra organización democrática, y tal ha sido, por otra parte, la jurisprudencia y la doctrina uniformes del país. No podría verse en un mismo texto constitucional un aparejamiento de principios tan antagónicos entre sí, como es la presencia, rodeada de todas las garantías, del derecho de propiedad, y el rechazo del mismo, convertido en unión, sino los fragmentos de un sistema armónico que circunscribe a agregar al derecho un sentido funcional de carácter social.

Así se suma a los caracteres clásicos del dominio -ser perpetuo, exclusivo, pleno, etc.- el de tener una función social. Pero mientras aquellos han sido precisados de tiempo atrás, este apenas inicia su proceso de conformación, después de haber sido consagrado en Constituciones posteriores a las últimas guerras mundiales, especialmente en América.

Ni la carta ni la Ley definen la función social. Función es actividad específica y ordenada a un fin, dentro del organismo al cual sirve, que es tanto como decir que este nuevo carácter del dominio atañe al derecho en acción, en ejercicio, y como el derecho está constituido por los elementos usus, fructus y abusus, en todos estos converge la función, y puede, en consecuencia, afec-

tar en un momento dado a uno de ellos o a todos. Y si el expresado funcionalismo tiene un objeto, el de ser social, es evidente que la función consagrada en el Artículo 30 de la Ley Suprema, no tiene otra finalidad que el bien común, sobre la base indeclinable de prevalecer en todo instante y en todas las circunstancias los intereses sociales sobre los privados.

El texto constitucional suministra un material que contribuye a señalar los delineamientos de la función. Dice de esta que "implica obligaciones", las cuales no pueden ser sino a cargo del titular de dominio, con lo que se tiene el sujeto pasivo de las obligaciones y también el activo, que es la comunidad. Cuáles son estas? Solo sabemos por la fórmula del precepto que son producto de la nueva función y que esta se revela pública y colectivamente por medio de ellas. Pero, siendo afectación o carácter genérico del dominio, no puede manifestarse sino mediante cargas precisas que corresponde señalar a la rama legislativa, como dijo la Corte -Sala de Negocios Generales- en sentencia de 24 de Marzo de 1943 (LV. 1996 y 1997. 399. 2a.) y en la de casación de Agosto 31 de 1954 (LXXVIII. 2145. 432. 2a.). El propio Artículo 30 al estatuir la expropiación sin resarcimiento, y la Ley 200 de 1936, a poco de entrar en vigor la reforma constitucional, impuso a los dueños de tierras la obligación de laborarlas económicamente bajo la sanción de perderlas.

La Corte inició el proceso de interpretación de la reforma constitucional en los siguientes términos, según fallo de la Sala Plena de 10 de Marzo de 1938:

" El Constituyente de 1936 relativizó el derecho fundamental de la propiedad, acentuando la sumisión de esta a los intereses de la colectividad y con ello la limitación de libre arbitrio del propietario.

" Este constituyente dio a la propiedad individual el fundamento de la función social que implica obligaciones, conformándose a las teorías modernas de los defensores de aquella, quienes prescindían de la forma fija y siempre idéntica que las aludidas escuelas económicas atribuían a esa institución, para admitir que, desde luego que la propiedad ha revestido en la historia formas muy diversas y es susceptible de modificaciones muy grandes, solo se garantiza plenamente por el Artículo 26 de la codificación constitucional en la medida en que responda a las necesidades colectivas de la vida económica" (XLVI, 1934, 193).

La función social, según esta doctrina, acentuó el sometimiento de la propiedad a los intereses colectivos, al punto de que la garantía consagrada en la Carta en favor del derecho patrimonial, está condicionada a la medida en que este responda a las necesidades comunes. Es justamente lo que ha de verse en

esta parte de la presente decisión: si al estatuto de la expropiación -remedio de salud pública reconocido por todas las Constituciones que se ha dado al país- puede la Ley introducirle formas reguladores del pago de las indemnizaciones a que haya lugar.

El Artículo 62 de la Ley contiene la fórmula como el Estado ha de atender al pago del resarcimiento correspondiente a la expropiación de tierras. Los motivos de utilidad pública e interés social que la justifican están expresados en la Ley.

Dice el Artículo 54:

" El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria queda autorizado para adquirir tierras de propiedad privada con el objeto de dar cumplimiento a los fines señalados en los ordinales 1º, 2º y 4º del Artículo 1º de la presente Ley, combatir la erosión de los suelos, efectuar reforestaciones y facilitar en las zonas rurales las obras de riego y avenamiento, el tránsito y los transportes.

" Si los propietarios de las tierras que se considere necesario adquirir no las vendieren o permutaren voluntariamente, el Instituto podrá expropiarlas sujetándose a lo que se dispone en los Artículos siguientes. De acuerdo con el Artículo 30 de la Constitución, se declara que hay interés social y utilidad pública en la adquisición de tales tierras".

El Artículo 62 contiene la fórmula conforme a la cual deben satisfacerse las indemnizaciones y al efecto clasifica las tierras así:

- a) Incultas, pero respecto de las cuales no se haya extinguido el dominio privado.
- b) Inadecuadamente explotadas o explotadas por medio de pequeños aparceros o arrendatarios, siempre que el dueño no participe en la explotación dirigiéndola y tomado a su cargo parte de los gastos o de las operaciones; y
- c) Las explotadas adecuadamente.

Según esta fórmula, el pago de las tierras del grupo a), incultas, se hace en bonos de la clase B, exclusivamente; el de las tierras de los grupos b) y c), en dinero, pero de contado un 20%, y el resto en contados anuales, a menos que el interesado prefiera bonos de la clase A.

El actor impugna el Artículo 62, no por ordenar el pago de las tierras incultas en bonos, sino por señalar plazos para cubrir los saldos del valor de las tierras de los grupos b) y c). El Procurador es del mismo concepto, pero agrega que repugna al texto constitucional que el pago en bonos se haga por el valor nominal de estos.

El Artículo 30 de la Carta no prescribe que la indemnización sea cubierta en efectivo, ni tampoco de contado.

Lo que dispone el texto es que sea previa, y entonces debe saberse si por ser en bonos (tierras del grupo a) o parte en dinero y el saldo a plazos (tierras de los grupos b) y c), deja de ser previa.

Indemnización previa es, primeramente, definición y reconocimiento del derecho del propietario, con anterioridad a la expropiación, de modo que no haya por una parte, expropiaciones arbitrarias, y por otra, que el dueño pueda contar desde entonces con bienes o valores comerciales, enajenables y ciertos, equivalentes al perjuicio causado.

a) En cuanto a tierras incultas, los bonos de la clase B, son bienes comerciales, tienen el respaldo del Estado, ganan un interés, son negociables, se amortizan trimestralmente por medio de sorteos y pueden, además, darse en pago de tierras al Instituto, según el Artículo 78 de la Ley.

El Procurador General de la Nación conceptúa que "la indemnización es apropiada si se entrega un bien de igual valor actual al que es objeto de la expropiación. Toda cosa mueble o inmueble, tiene un valor, en la acepción jurídica o económica, valor que se mide en términos del común denominador de todos los valores, que es la moneda. Expresado el valor en términos monetarios, puede efectuarse la indemnización entregando una cosa, mueble o inmueble, de valor equivalente. Un título irrevocable, cierto, de valor monetario fijo, líquido, comercialmente aceptable y cesible, con un rendimiento periódico adecuado, como es un título del Estado, es evidentemente un bien que posee un valor y que, consiguientemente, sirve para indemnizar el valor del bien expropiado. Como la Constitución lo que exige es la indemnización previa -no la indemnización en dinero o de contado- la fórmula fijada por la Ley 135, en este aspecto, resulta en principio aceptable, desde el punto de vista constitucional"

En este caso la Ley sustituye una propiedad improductiva, por una propiedad en bonos, garantizados por el Estado, que causan intereses y representan el avalúo comercial de la tierra (A. 61 Ord. 5^ª Ley 135). El interés es en todo

caso superior al rendimiento de una tierra inculta. El cánón constitucional no garantiza el dominio privado al extremo de proteger a quien no trabaja los fundos: de allí la reversión con que sanciona a los propietarios cuando dejan correr sin explotar, los lapsos de los Artículos 6^o de la Ley 200 de 1936 y 10^o de la 100 de 1944; de suerte que en tratándose de tierras incultas, pero respecto de las cuales no han llegado a cumplirse aquellos términos, la reparación prescrita en los Artículos 62 y 74 de la Ley, implica un tratamiento generoso para con quienes mantienen la tierra al margen de la función social, en espera de la valorización por el esfuerzo ajeno. Porque, la garantía de la propiedad privada que la Carta preconiza, está condicionada -como lo dice la citada sentencia de 10 de Marzo de 1938 -a la medida en que aquella responda a los intereses de la colectividad, burlados de tal suerte por quienes mantienen la tierra en abandono. La depreciación que puedan sufrir los bonos en el mercado no afecta su mérito intrínseco, como signo representativo de un resarcimiento, porque se trata de fenómeno al cual no puede sustraerse ningún papel del Estado ni otros de orden comercial, como tampoco los bienes patrimoniales en general;

b) En cuanto a tierras de los grupos b) y c), con respecto a las tierras adecuadamente explotadas, o cuya explotación se realiza por pequeños aparceros o arrendatarios, sin intervención directa del dueño, es verdad que la reparación no se hace íntegramente en dinero y de contado, pero se satisface el resto en bienes que equivalen a dinero, ya porque los saldos son créditos garantizados por el Estado y causan, respectivamente, intereses del 4% y del 6% anual, pagaderos por semestres; ora porque al constar esos créditos en documentos privados, a opción de expropiado o acreedor, podrán cederse o bonos de la Clase A, del Código Civil; o bien porque, si lo prefieren, reciben bonos de la Clase A, que el Estado garantiza, ganan un interés del 7% anual, son negociables, se amortizan mediante sorteos trimestrales por su valor nominal y puede con ellos pagarse tierras al Instituto, en los casos y condiciones de los Artículos 70 y 78 de la Ley.

Créditos sin documento o con documento, o bonos, son la contraprestación a cargo del Estado, previamente satisfecha, porque ingresan desde un principio al patrimonio del expropiado, realizando así al resarcimiento previo. La Carta no exige pago en dinero sino, simplemente, indemnización, para hacer de la expropiación un instrumento más ágil y adecuado al bien común. El Procurador, con razón que la Corte comparte, agrega que el Artículo 1626 del C.C. dispone que el "pago efectivo es la prestación de lo que se debe", de manera que como la Carta no ha prescrito que se haya de pagar en numerario, no deja de efectuarse el pago efectivo porque se haga en otra clase de valores.

Para el Procurador General de la Nación, el pago a plazos del valor de las tierras de los grupos b) y c), implica desacato al Artículo 30 de la Carta porque la modalidad del plazo se opone al requisito de que la indemnización sea previa. Quedan expuestas las razones de la Corte, de acuerdo con las cuales el saldo está representado por bienes patrimoniales, como son los créditos o los documentos de deber con la garantía estatal, que ingresan al haber del expropiado desde un principio, o por bonos de la Clase A, cuando los reciben si lo prefiere al tiempo de la expropiación, o después, dentro de los plazos.

Empero, según la transcripción de la parte pertinente del concepto, el pago en bonos se ajusta a los cánones constitucionales "en cuanto representan títulos irrevocables, ciertos, de valor monetario fijo, líquido, comercialmente aceptables y cesibles, con un rendimiento periódico adecuado..... y que sirven para indemnizar el valor del bien expropiado". Más, no así, siguiendo el mismo concepto, en cuanto el Instituto paga con ellos computándolos por su valor nominal, sea que se trate de expropiación de las tierras del grupo a), o de las contempladas en los grupos b) y c). La censura del Ministerio Público no se refiere, por tanto, al pago en bonos que estima en armonía con el Estatuto, sino al pago con base en su valor nominal. Pero, no advierte el Procurador que en lo tocante a las tierras de los grupos b) y c), el pago en bonos depende de la voluntad del dueño o expropiado o de sus cesionarios. Y en lo atinente a los del grupo a), se trata de tierras incultas, abandonadas, a linde con la sanción extintiva del dominio.

Sobra agregar que el concepto de indemnización por expropiación no puede confundirse con el concepto de precio como prestación de la venta. Esta es un acuerdo bilateral, de derecho privado, fruto de la libertad contractual, en la que la contraprestación a cargo del comprador debe cumplirse en dinero. La expropiación no es un contrato, no es una venta, ni siquiera forzada, como la que se verifica en subasta pública en determinados casos; es una figura esencialmente distinta, de derecho público, enderezada al bien de la comunidad y en virtud de la cual, por motivos superiores, la Administración toma la propiedad particular, y como esta medida genera un daño y no un precio, se satisface mediante una indemnización. Se indemniza el perjuicio en diferentes órdenes de la responsabilidad contractual o extracontractual, y se indemniza al expropiado el daño que para él implica esta forma de expropiación -que opera contra su voluntad- pero en provecho público y aún cuando es instituto antiguo encuadra hoy a la perfección en la nueva tendencia de la función social.

Lo cual debe influir en la interpretación del Artículo 30 de la Carta, a fin de no imponer a la figura de la expropiación el rigor geométrico de un contrato, sino el espíritu de equidad y justicia que gobierna las instituciones de Derecho Público, aquilatado en la materia a que este proceso de inconstitucionalidad se refiere, por la orientación social del Derecho Privado.

Y conviene repetir que de los criterios que han sido acogidos en los países que han enfrentado los problemas de la tierra para fijar el valor de la misma, la Ley 135 ha seguido el del avalúo comercial mediante peritos (A. 61 Ord. 5²), por considerarlo más favorable a sus titulares, no exento de dificultades naturalmente, ya que depende a menudo, por lo menos en parte, de factores artificiales, pero sin duda no en contra de los propietarios.

Y además que, según las conclusiones a que llegan en sus conceptos, los profesionales al principio de este fallo nombrados y cuya alta reputación de juristas es reconocida, la regulación del pago de las indemnizaciones que estatuye la Ley 135, no hiere el ordenamiento de la Carta sobre expropiación por motivos de utilidad pública o interés social.

DECISION:

En mérito de las consideraciones que anteceden, la Corte Suprema de Justicia -Sala Plena- en ejercicio de la jurisdicción constitucional que consagra el Artículo 214 de la Carta y de acuerdo en parte con el Procurador General de la Nación.

RESUELVE :

Declarar exequibles los Artículos 3², apartes a), d), e) y g), 4², 8², 12, 13, apartes a), b), c) y d), 14, 20, 22 a 28, 54, 62 y 74 de la Ley 135 de 1961.

Comuníquese al Presidente de la República, a los Ministros de Hacienda y Crédito Público y de Agricultura para los fines consiguientes.

Notifíquese, cópiese, insértase en la Gaceta Judicial y archívese el expediente, previas las formalidades legales.

SAMUEL BARRIENTOS RESTREPO

Salvo mi voto,
RAMIRO ARAUJO GRAU

HUMBERTO BARRERA DOMINGUEZ

LUIS ALBERTO BRAVO

GUSTAVO FAJARDO PINZON

ENRIQUE LOPEZ DE LA PAVA

ANTONIO MORENO MOSQUERA

LUIS FERNANDO PAREDES

ARTURO C. POSADA

JOSE JOAQUIN RODRIGUEZ

JULIAN URIBE CADAVID

LUIS CARLOS ZAMBRANO

ENRIQUE CORAL VELASCO

JOSE HERNANDEZ ARBELAEZ

SIMON MONTERO TORRES

Salvo el voto,
EFREN OSEJO PEÑA


Salvo el voto,
CARLOS PELAEZ TRUJILLO

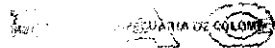
GUSTAVO RENDON GAVIRIA

JULIO RONCALLO ACOSTA

ALEJANDRO CAMACHO LATORRE
Conjuez

RICARDO RAMIREZ L.
Secretario"


BIBLIOTECA AGROPECUARIA DE COLOMBIA



BIBLIOTECA AGROPECUARIA DE COLOMBIA

SALVAMENTOS
DE VOTO

SALVAMENTO DEL VOTO DEL MAGISTRADO DOCTOR
CARLOS PELAEZ TRUJILLO

Prescribe el Artículo 62 de la Ley acusada:

" Las tierras que adquiriera el Instituto por compraventa voluntaria o expropiación las pagará así:

"1^o Las incultas, en los Bonos Agrarios de la clase B que esta Ley ordena emitir.

"2^o Las inadecuadamente explotadas, en dinero efectivo. Un veinte por ciento (20%) del precio, pero sin exceder la cantidad de cien mil pesos (\$ 100.000.00), se cubrirá en la fecha de la operación. El saldo se distribuirá en ocho contados anuales sucesivos de un valor igual, el primero de los cuales vencerá un año después de la misma fecha.

" De igual manera se pagarán las tierras explotadas por medio de pequeños arrendatarios, o de pequeños aparceros, cuando el propietario no participe en la explotación dirigiéndola y tomando a su cargo una parte de los gastos o de las operaciones de ella, y los fundos a que se refiere el ordinal 3) del Artículo 55.

"3^o Las no contempladas por los ordinales anteriores, en dinero efectivo. Un veinte por ciento (20%) del precio, pero sin exceder la cantidad de trescientos mil pesos (\$ 300.000.00), se cubrirá en la fecha de la operación. El saldo se distribuirá en cinco contados anuales sucesivos de un valor igual, el primero de los cuales vencerá un año después de la misma fecha.

" El monto del pago que debe hacer el Instituto en el momento de celebrarse la operación, de conformidad con los ordinales 2) y 3) supra, se aumentará hasta setenta y cinco mil pesos (\$ 75.000.00) y ciento cincuenta mil pesos (\$ 150.000.00), respectivamente, si el veinte por ciento (20%) allí señalado no alcanzare a estas sumas.

" El Instituto reconocerá intereses a la tasa del 4% anual sobre los saldos a su cargo en el caso del ordinal 2), y a la del 6% en el caso del ordinal 3) de este artículo. Tales intereses se pagarán por semestres vencidos.

" Las obligaciones a cargo del Instituto gozarán tanto en lo que respecta al capital como a los intereses, de la garantía del Estado, y podrán dividirse a petición del acreedor, en varios documentos de deber que no tendrán el carácter de instrumentos negociables de que trata la Ley 46 de 1923, ni se expedirán por sumas inferiores a cincuenta mil pesos (\$ 50.000,00), pero que podrán ser cedidos y dados en garantía conforme a las disposiciones del Título XXV del Libro IV del Código Civil.

" El propietario de las tierras a que se refieren los mismos ordinales 2) y 3), tendrá derecho a que el Instituto al celebrarse la operación, o en cualquier momento posterior, cancele el valor de ella o el saldo del crédito pendiente a su favor en Bonos Agrarios de la Clase A computados a su valor nominal. Igual derecho tendrá la persona a cuyo favor hubiere cedido el crédito correspondiente".

La sentencia afirma la exequibilidad de esta norma legal con fundamento en que el Artículo 10 del acto legislativo número 1 de 1936, que "introdujo a la Carta de 1886 una reforma de suma trascendencia: la función social de la propiedad, en beneficio común, origen de obligaciones a cargo del propietario y fruto del proceso de socialización del derecho, iniciado a mediados del siglo XIX y proseguido afanosamente al finalizar la primera guerra mundial".

Como lo entiende el fallo, el Artículo 10 del acto legislativo número 1 de 1936 regula la garantía que ofrece a la propiedad desde un doble punto de vista: el individual y el social. Ve en el dominio un derecho subjetivo, atributo de la persona humana que como tal se impone a los demás en el uso, goce y disposición de bienes materiales, por lo que no puede ser desconocido ni vulnerado por leyes posteriores a su consumación; pero al mismo tiempo le asigna una función social en virtud de la cual el interés público prevalece sobre el privado o particular. La propiedad no es, evidentemente, conforme al estatuto, un derecho ilimitado, sino que está sujeto a restricciones en obsequio del interés común; pero esas restricciones de ningún modo pueden llegar a su desconocimiento como derecho subjetivo, porque esta naturaleza se la reconoce inequívocamente la Carta.

He ahí por qué, no obstante los términos en que está redactado el inciso 2º del aludido Artículo, el empleo de la fórmula "la propiedad es una función social", que el Constituyente tomó de Augusto Comte (Systeme de Politique Positive) y de León Duguit (Las transformaciones generales del derecho privado), en manera alguna autoriza la radical conclusión de que con ella se "in-

trujo a la Carta de 1886 una reforma (...) fruto del proceso de socialización del derecho iniciado a mediados del siglo XIX y proseguido afanosamente al finalizar la primera guerra mundial". Fuera así, si hubiera sido tomada con todo el contenido que se le adscribe en el sistema duguitiano de la propiedad. En esta el dominio no es un derecho subjetivo sino una función que debe ser protegida tan solo en cuanto cumpla una finalidad de interés colectivo; como derecho subjetivo no merece protección alguna. Pero sucede que el Constituyente colombiano no recoge el concepto de función social en oposición al derecho subjetivo, sino que a ambos los eleva a la categoría de normas que se circunscriben pero que no pugnan, y que si se limitan recíprocamente no es en mayor grado que como hasta 1936 lo hacían los de derecho subjetivo y utilidad común. Los constituyentes de este último año mucho distaron de entender la función de la propiedad a la manera de Comte, Duguit y sus continuadores, quienes niegan el derecho a las cosas y solo lo aceptan a su utilización en beneficio común, por lo cual el poseedor de la riqueza es considerado como un mero servidor de las necesidades sociales (un funcionario), sino que respetando los atributos jurídicos tradicionales o clásicos del dominio, sin embargo autoriza la restricción de su ejercicio por interés general, ni más ni menos que como lo establecía la fórmula del 86: si se prescinde, en efecto, de las obvias consecuencias que determina la diversa opinión sobre la naturaleza de la propiedad, atribuirle una función social no es distinto de establecer que "el interés privado deberá ceder al público". Los efectos de las dos fórmulas son los mismos desde el punto de vista de las restricciones, ya que la función social que la propiedad tiene (tanto la jurisprudencia de la Corte como la doctrina de los expositores están de acuerdo en que si el segundo inciso del Artículo 30 de la Codificación constitucional hubiera de ser entendido conforme a su tenor literal la norma sería contradictoria) opera precisamente mediante la prevalencia del interés social sobre el privado: cuando Trotabas, citado por Ripert (Le déclin du droit), explica el proceso de socialización del derecho a que alude el fallo, no encuentra mejor manera de hacerlo que acudiendo a la idea de utilidad pública como cardinal en el movimiento propugnado por Duguit: "hay una imagen complementaria que es necesario cada día más colocar al lado de la propiedad inviolable y sagrada, según el antiguo cartabón revolucionario: es la idea de la utilidad pública". En realidad, tener una función social y ceder al interés general no son sino medios expresivos distintos que denotan una misma acción: la de crear, mediante el concurso de todos pero sin llegar al sacrificio del derecho individual, las condiciones y medios necesarios para el desarrollo y perfeccionamiento armónico de la propiedad personal, en lo espiritual y material, esto es, la de promover el bien público. De ahí que el ministro Darío Echandía, uno de los más inteligentes y autorizados comentaristas del Artículo 30 de la Carta, expresara en el

Senado al discutirse la reforma de 1936 que las dos fórmulas, la del 86 y la del 36, son del mismo contenido, si bien la primera supera a la segunda en precisión lógica y propiedad idiomática. No habría razón alguna, consiguientemente, para inferir de la de 1936 consecuencias que no estuvieran ya previstas en la de 1886.

Por lo demás, la misma norma fundamental se encarga de precisar la forma como actúa la propiedad en beneficio público. Pues que al dueño le incumben deberes con la sociedad, y por tanto su interés debe ceder al común en caso de conflicto, es claro que la Ley puede imponer condiciones al dominio y restringir su ejercicio, y aún llegar al desapoderamiento en determinadas circunstancias; pero como, por otra parte, se trata de un derecho subjetivo que por ley posterior no se puede desconocer ni vulnerar, debe resarcirse el daño que con la aplicación de la ley nueva se cause, y en caso de desposesión, ejecutarse por el procedimiento expropiatorio, mediante sentencia judicial, y previa indemnización que no puede omitirse sino en casos excepcionales, por motivos de equidad. La prevalencia de la utilidad pública sobre el interés particular, que permite regulaciones restrictivas del ejercicio del derecho, e incluso el desapoderamiento del propietario, asegura que la propiedad se utilice con fines sociales o de beneficio común; pero cuando para ello se hace necesaria la transferencia de la cosa, la vía judicial garantiza la imparcialidad y la justicia en la solución del conflicto, y el resarcimiento, que viene a sustituir al bien expropiado, procura al dueño el medio de remplazar al de que se le priva, con lo cual se evita el menoscabo de su patrimonio, que es lo que la Constitución se propone prevenir. El principio que rige a la expropiación, dentro de un sistema de respeto a los derechos subjetivos como el que impera en Colombia, es que el patrimonio del sujeto pasivo de esa acción judicial debe mantenerse inalterado económicamente; es decir, que si se permite la transformación del derecho de propiedad (de derecho sobre la cosa o derecho al precio) es a trueque de que el activo patrimonial no sea modificado en ningún caso. La Constitución restringe, así, el derecho de propiedad sobre determinados bienes, pero dispensa una amplísima protección al patrimonio en su conjunto. Lo que se halla de acuerdo con lo que expresa don José María Samper, coautor de la Constitución, cuando afirma: "Lo que el Estado puede irrespetar por necesidad, es la forma de aquella propiedad, para darle aplicación beneficiosa al interés común pero debe devolverla en otra forma, esto es, pagar su equivalente, indemnizando su valor. Y como no es justo que el propietario sea conjuntamente privado de la forma o cosa, y del valor, este debe ser pagado antes de que se verifique la expropiación" (Derecho Público Interno, T. II, pág. 69). Los subrayados son de Samper).

El fallo se aparta, en mi opinión, del espíritu y texto del Artículo 30 de la Constitución, en cuanto no deduciendo las consecuencias que obviamente surgen de lo expuesto, se apoya en las siguientes premisas:

1) Dice la sentencia:

" El Artículo 30 de la Carta no prescribe que la indemnización sea cubierta en efectivo, ni tampoco de contado (...) Lo que dispone el texto es que sea previa (...) Indemnización previa es, primeramente, definición y reconocimiento del derecho del propietario, con anterioridad a la expropiación, de modo que no haya, por una parte, apropiaciones arbitrarias, y por otra, el dueño pueda contar desde entonces con bienes o valores comerciales, enajenables y ciertos, equivalentes al perjuicio causado (...) El concepto de indemnización por expropiación, no puede confundirse con el concepto de precio como prestación de la venta (...) La expropiación no es un contrato, no es una venta, ni siquiera forzada como la que se verifica en subasta pública en determinados casos; es una figura esencialmente distinta, de derecho público, enderezada al bien de la comunidad y en virtud de la cual, por motivos superiores, la Administración toma la propiedad particular, y como ésto genera un daño y no un precio, se satisface mediante una indemnización".

" Si esta indemnización debe satisfacerse en dinero y de contado es cuestión que obviamente depende de lo que por indemnización se entienda; del contenido que se le adscriba al concepto. Para la Corte es solamente "definición y reconocimiento del derecho de propietario", por lo que piensa que basta que ese reconocimiento sea anterior a la expropiación para que el resarcimiento sea previo. No es precisamente ese, sin embargo, el significado con que el vocablo ha sido recibido gramatical y jurídicamente. La indemnización es el medio de dejar libre de daño (es decir, indemne) a quien sin ella resultaría perjudicado, y no parece muy exacto que un simple acto de reconocimiento del derecho por sí solo produzca el efecto de colocar al damnificado en situación de indemnidad. Si Pedro por su culpa choca contra el automóvil de Pablo, y se lo destruye, no porque un juez haya pronunciado la sentencia que reconoce la existencia del perjuicio, y lo liquida y ordena repararlo, puede decirse que Pablo ha quedado indemne: Pedro puede no satisfacer la obligación o demorarla, con el resultado de que mientras no se consume el pago continuará sufriendo el perjuicio; nadie podría convencerlo de que la resolución judicial tiene por sí sola la virtud de remplazarle el vehículo de que se ve privado. Indemnización -dice por ello la Academia Española en las dos únicas acepciones que de ese concepto trae su diccionario es "acción y efecto de indemnizar"; "cosa con que se indemniza" (Diccionario, decimoséptima

edición). Si el Artículo 30 de la Carta toma el vocablo en su primera acepción, está diciendo claramente que para que la expropiación pueda realizarse deben cumplirse con anterioridad la acción de indemnización y su efecto; y cual es este efecto? la situación de indemnidad, esto es, el "estado o situación del que está libre de padecer daño o perjuicio", como enseña, también, el Diccionario. Si en la segunda acepción, quiere decir que la "cosa con que se indemniza" debe ser entregada previamente. Desde cualquiera de los dos puntos de vista el daño debe estar reparado cuando se decreta la expropiación, y no de manera más o menos nominal o simbólica sino en forma efectiva, mediante el pago y la consumación del efecto correspondiente: la indemnidad. De lo contrario no se hablaría de indemnización previa sino de fijación o determinación o liquidación previa del perjuicio causado. Como muy claramente lo expresó quien sabía lo que decía tratándose de señalar el contenido de fórmulas jurídicas que había contribuido a elaborar y estudiar, el señor Samper, el valor del inmueble expropiado "debe ser pagado antes de que se verifique la expropiación". En lo cual coincide con la opinión de comentaristas de nuestro Artículo 30 y de normas similares foráneas (Const. argentina, art. 17; uruguaya, Art. 32) del rango de Copete Lizarralde: "El pago de la previa indemnización viene a ser en cierta forma el cumplimiento de la sentencia". (Lecciones de derecho constitucional, Lerner, 1960, p. 88); Sayagués Lasso: "Si después de fijado el monto de la compensación la administración expropiante demora el pago (...) se configura responsabilidad y habrá que indemnizar los perjuicios consiguientes" (Tratado de derecho administrativo, Montevideo, 1959, t II, 826); Bielsa "La transferencia de la propiedad no se opera hasta que el Tribunal decide sobre el monto de la indemnización- comprendido en ella el valor de la cosa-, pues solo entonces procede la consignación judicial con fuerza de pago" (Derecho administrativo, Depalma, 1956, t² IV, 892); Linares Quintana: "La indemnización ha de ser pagada antes de la ocupación del bien expropiado" (Tratado de la ciencia del derecho constitucional, Alfa, 1956, t. IV, 2544), etc. Podría citarse doctrinante o antecedente jurisprudencial que admitan la artificiosa distinción que hace el fallo entre indemnización y pago? Solo es ella aceptable, en verdad, en el sentido de indemnización nominal e indemnización efectiva (por qué no se expresa así, claramente, la Corte...?), y es incuestionable que lo que la Constitución dispone no es que el expropiado se le reconozca nominalmente una indemnización sino que efectivamente la reciba.

2) Pero dice también la sentencia:

" Créditos sin documento o con documento, o bonos, con la contraprestación a cargo del Estado, previamente satisfecha, porque ingresan desde un principio al patrimonio del expropiado, realizando así el resarcimiento previo".

Los créditos, cualquiera que sea el nombre con que se los distinga y la prueba con que se los acredite, son simplemente eso: créditos, es decir, obligaciones, y más propiamente, en este caso, títulos de deuda pública, lo que excluye que puedan ser considerados como la contraprestación debida por el Estado mientras no medie el consentimiento del acreedor. La que desde un principio ingresa al patrimonio de éste no es una especie de poder liberatorio absoluto, ni de valor fijo --salvo en relación con una unidad de cálculo, que es la moneda--, como la que demanda una compensación que mira a conservar inalterado aquel patrimonio, sino una de valor variable y que no es medio legal de pago. Las especies que el Estado emita no solamente van a comenzar a circular ya depreciadas --como casi siempre suele suceder con los títulos de deuda pública--, sino que incluso no podrá asegurarse que no estén destinados a continuar envileciéndose a causa de fenómenos inflacionarios o de otra índole semejante, propios de una economía en desarrollo y consiguientemente inestable; y aún más, que no quede a voluntad del deudor redimir las obligaciones contraídas con moneda de igual valor nominal que la de la época de la tasación, pero de inferior valor adquisitivo, por el procedimiento de las emisiones y devaluaciones monetarias u otros medios que conducen a la depreciación del dinero, con que, por la alteración que al patrimonio del acreedor puede causar la satisfacción a plazo de la deuda, queda desnaturalizada la compensación como medio de dejar indemne al expropiado. Hasta tal punto esa depreciación puede ser causa de que se llegue a trocar la equidad por la iniquidad en la contraprestación, que hay países (la Argentina uno de ellos) donde la ley prevé, para compensarlas, las diferencias que de la demora del procedimiento expropiatorio pueden resultar en la capacidad adquisitiva de la moneda entre el día de la tasación y el del pago, debido a procesos económicos de distinto orden, pero sobre todo, a la actividad financiera del Estado y su incidencia sobre la corriente y mercado monetarios. Medidas de este cuño no hay duda que aseguran el cumplimiento de principios como el inmerso en el concepto de indemnización, y que por tanto hace parte de él, de que el activo patrimonial del expropiado no debe sufrir modificación; así como cualquier regulación encaminada a diferir el acto (resarcimiento) que coloque al expropiado en situación de procurarse otro bien como el de que se le desapodera, abre la posibilidad de que el envilecimiento de los medios de pago le obligue el día de la verdad a recibir apenas parte de su verdadero valor, por la relación que regularmente mantienen los precios entre sí, con lo cual su patrimonio se vería menoscabado no obstante la garantía constitucional de que así habrá de ocurrir. Pero se arguye que puesto que los procesos económicos a que se ha hecho referencia producen mutaciones en los precios de toda clase de bienes, sin excluir el dinero, aunque la reparación se hiciera en esta última especie no por ello desaparecería la posibilidad de un detrimento económico para el

expropiado acreedor. El busiles de la cuestión se halla, sin embargo, en que a diferencia de cualquiera otra clase de bienes, el dinero es un medio de cambio polilateral que crea un poder general de compra, por lo cual el que lo posee está en capacidad de sustituirlo con otros bienes que remplacen al de que se vio privado, cuando a bien lo tenga, y sin esperar una posible depreciación; mientras los créditos, por no ser medio legal de cambio, no dotan al poseedor de esa capacidad de compra que pudiera permitirle desprenderse de ellos fácilmente, por lo cual no depende de su voluntad evitar o padecer las consecuencias de un envejecimiento que incluso podría ser provocado deliberadamente (y por tanto inmoralmente) con la finalidad preconcebida de redimir un pasivo pendiente a bajo costo, por el propio deudor que tiene en sus manos la dirección y manejo de la política monetaria: el Estado.

Y qué decir de la rata fija de interés a los saldos que el Estado quedará debiendo por la expropiación de tierras de las clases b) y c)? Presupone ella, arbitrariamente, que los fundos encasillados en cierta clasificación tienen una productividad uniforme, e indica que cuando la tasa de utilidad que producen es superior a aquella rata, la diferencia queda sin compensar, o sea, que según la Ley hay un daño que no se indemniza, contra el principio de que para que la reparación sea equitativa --y el concepto de equidad es inherente al de indemnización-- debe ser integral en cuanto ha de comprender no solamente el precio sino cualquier perjuicio que con la expropiación se cause. El Artículo 62 acusado es, por ese otro aspecto, violatorio además del Artículo 34 de la Carta, puesto que por el sistema del interés fijo puede llegarse, y seguramente habrá de llegarse a la confiscación de parte de la utilidad o renta que devengaba el expropiado.

3) Decía la ponencia presentada a la consideración de la Corte, en proposición que si bien fue suprimida en la sentencia, sin embargo, fue repetidas veces enunciada y tomada en cuenta en los debates, y aducida como argumento por los distinguidos juristas que dieron los conceptos a que se aludió en la parte final del fallo:

" Si 'por razones de equidad' puede el legislador llegar al extremo de prescindir del resarcimiento --que es lo más--, de igual modo 'por razones de equidad' ha de tener la facultad de regular simplemente el pago --que es lo menos--, ya que ello no implica desconocimiento del perjuicio ni de la consiguiente reparación".

Ulrich Klug, citado por García Máynez en su Lógica del raciocinio jurídico, Méjico, 1964, p. 161, define el argumento a maiore ad minus como el

en que, de un juicio universal afirmativo que hace de premisa, se infiere, a guisa de conclusión, otro particular afirmativo; o sea, que lo que vale de manera general, también vale para los casos especiales si en relación con ellos no se ha establecido excepción. No parece siquiera discutible que en el Artículo 30 de la Carta la proposición universal afirmativa es que el desapoderamiento por expropiación requiere "indemnización previa", y que la particular o exceptiva es que en ciertos casos, determinados por el legislador, podrá prescindirse de dicha indemnización "por razones de equidad". De suerte que en raciocinio arriba transcrito se razona a la inversa de como lo exige el orden lógico del argumento empleado, pues que en verdad se procede a minore ad maius en vez de maiore ad minus: de la proposición particular se infiere la universal; de la existencia de potestad legislativa para disponer la expropiación sin resarcimiento en un caso particular que se presente tipificado por circunstancia especiales, de excepción ("por razones de equidad"), se sigue que la misma facultad tiene en todos los casos, cualesquiera que ellos sean y las circunstancias que los rodeen. No es dable desconocer que el argumento a maiore ad minus puede tener aplicación en el análisis del último inciso del Artículo 30 y de la regla en él consignada, donde la proposición: "el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar a indemnización", general respecto de las demás que cabe suponer en ese mismo inciso, se infiere la particular de que, también desde luego por razones de equidad, podrá ocurrir la indemnización regulada. Es aquella una norma que reglamenta lo que frisa con ciertos casos especiales en que para no faltar a la equidad puede ser necesario prescindir de la indemnización, o al menos regularla o reducirla, por lo que si el legislador está autorizado expresamente para decretar expropiaciones sin resarcimiento, implícitamente lo está también, por los mismos motivos en que se funda aquella facultad, para ordenar una reparación con condiciones. Pero en forma alguna se sigue de ahí que la expresada potestad pueda extenderse a casos de otro orden para los cuales no ha sido prevista, y que en consecuencia con otras razones de equidad --que no son precisamente las que contempla el inciso cuarto-- tiene establecido su propio régimen; el de indemnización previa. Si es equitativo que del monto de tasación de un inmueble expropiado para ejecutar una obra pública se deduzca la valorización que a causa de esa obra adquiere otro inmueble del mismo dueño, no lo sería la indemnización condicionada o reducida, por la expropiación, sin beneficio alguno para el dueño de un fundo rural adecuadamente explotado. Lo que en el primer caso consulta la equidad, en el segundo la contraría; lo que en un evento se halla conforme con los principios que rigen el inciso cuarto del artículo 30, en el otro vulnera los en que se inspira el inciso primero de la misma disposición.

Por lo demás, las "razones de equidad" de que habla el cuarto inciso mencionado suponen calificación legal, la que se echa menos en la ley, pues no puede confundirse con ellas a los motivos de orden social en que ésta se apoya.

He ahí las razones por las cuales, con respeto para la decisión de la Corte pero en desacuerdo con ella, salvo mi voto en lo que toca con la declaración de exequibilidad del Artículo 62 del mencionado estatuto.

Fecha ut supra.

CARLOS PELAEZ TRUJILLO.

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO DOCTOR EFREN OSEJO PEÑA

Desde luego suscribo el salvamento de voto del Magistrado doctor Carlos Peláez Trujillo, en cuanto concierne a la manifiesta inconstitucionalidad del Artículo 62 de la Ley 135 de 1961, que viene a romper según la nueva doctrina del fallo, toda la tradición jurídica en relación con el Artículo 30 de la Carta, porque el pago efectivo no puede realizarse con la emisión de otras obligaciones, sino mediante valores de poder liberatorio indefinido; asimismo tampoco puede aceptarse que una excepción, como la consagrada en el último inciso del Artículo citado se convierta en regla general, cuando solamente tiene la finalidad de evitar un enriquecimiento sin causa por medio de las obras adelantadas por el Estado que valorizan propiedades privadas.

Además, en cuanto atañe a las funciones adscritas al Instituto Colombiano de Reforma Agraria, me permito hacer estas breves observaciones.

El constituyente no solo determina la relativa separación de las distintas ramas del Poder Público, en el Artículo 55, sino que en el 2º prescribe que "se ejercerán en los términos que esta Constitución establece"; y en efecto, dentro de las ramas de Poder Público, existe un ordenado señalamiento de las funciones que deben desempeñar los empleados o funcionarios, en forma tal, por ejemplo, que la Cámara de Representantes tiene atribuciones privativas que no pueden ser compartidas con el Senado. El Presidente de la República también tiene adscritas determinadas actividades, en forma exclusiva como la designación de Ministros y Jefes de los Departamentos Administrativos, etc., etc.; y lo mismo sucede con el Procurador General de la Nación, el Contralor, etc., sin que una ley ordinaria pueda modificar las atribuciones señaladas en la Carta.

La Carta, expresamente, para atender a la administración pública, se refiere a los organismos llamados Ministerios y Departamentos Administrativos, pero nada dice en forma directa en cuanto concierne a la descentralización administrativa por servicios, distinta de la meramente territorial. Sin embargo, en forma indirecta, autoriza la creación de establecimientos públicos o personas administrativas autónomas, para dar cumplida satisfacción a determinadas necesidades comunes de carácter cultural, económico y de beneficencia.

El numeral 10 del Artículo 76 de la constitución invocado en la sentencia, señala como atribución del Congreso la de "regular el servicio público, determinando los puntos de que tratan los Artículos 62 y 132 y las demás prescrip-

ciones constitucionales". Los Artículos 62 y 132 no tienen relación especial con los servicios descentralizados o con los llamados Establecimientos Públicos, pero habría que acudir a otros preceptos que tengan alguna relación con esta clase de actividades si no en forma directa, cuando menos por mera referencia.

Así, el Artículo 16 dispone que las autoridades de la República están instituidas "... para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares".

El Artículo 32, más explícito y claro agrega: "El Estado puede intervenir por mandato de la ley en la explotación de industrias o empresas públicas y privadas, con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas, o de dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho".

Esta intervención del Estado no puede hacerse en forma negativa con prohibiciones ni en forma meramente pasiva, sino que debe intervenir activamente prestando los servicios necesarios para el bien común, que cumple o puede cumplir por medio de los servicios descentralizados como el Instituto Nacional de Abastecimientos, la Empresa Colombiana de Petróleos, el Banco Central Hipotecario, la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, el Banco Popular, etc., etc., estos tres últimos para cubrir las tres modalidades del crédito hipotecario, prendario y personal.

Finalmente el Artículo 64 indirectamente se refiere a los servicios descentralizados, cuando dice: "Nadie podrá recibir más de una asignación que provenga del Tesoro Público o de empresas o instituciones en que tenga parte principal el Estado, salvo lo que para casos especiales determinen las leyes...." (Subrayo)

La disposición transcrita ya hace diferencia entre empresas o instituciones, para significar, con la primera, a la socialización de intereses económicos, al paso que con la segunda se refiera a las actividades culturales o de beneficencia etc., encomendadas a esta clase de personas administrativas descentralizadas.

Las actividades del Estado, en cuanto a la administración pública, se desarrollan mediante actos administrativos encaminados a crear situaciones de derecho de carácter objetivo o general y subjetivo o personal, como también a hechos u operaciones administrativas.

Las operaciones administrativas son el objeto de los servicios descentralizados de carácter económico, por cuanto tienen el fin de satisfacer determinadas necesidades materiales de los ciudadanos, vale decir, de los usuarios del servicio, como sucede con las entidades de crédito antes citadas, los ferrocarriles y todas las demás empresas que dependen del Estado o de los departamentos y municipios.

Mediante el Artículo 2º de la Ley 135 de 1961 se creó, como empresa descentralizada o persona administrativa autónoma, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria dotada de personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa; pero se le adscribieron no solo actividades de carácter económico, según su finalidad, sino también el cumplimiento de actos administrativos o jurídicos, de la privativa competencia de los respectivos ministerios, como la reserva de baldíos, su adjudicación, la extinción del dominio, etc., etc.

Tan evidente resulta que estas funciones no podían encomendarse a una persona jurídica o servicio descentralizado, sino que competen al respectivo ministerio, como lo expone el mismo Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, que en la página 7 del Informe de Actividades de 1962, dice: "Administración de baldíos. En el orden de realizaciones, una vez efectuada la organización administrativa y reclutado el personal básico, lo primero que hizo el Instituto fue incorporar la División de Baldíos del Ministerio de Agricultura, en cumplimiento de la Ley 135 de 1961 que le adscribió al INCORA funciones".

En la misma publicación se lee: "Aplicación de la Ley 200. La búsqueda de tierras en primer término disponibles para la ejecución de la reforma agraria y el cumplimiento de las disposiciones pertinentes de la Ley 135 -en cuanto aludió a la Ley 200 de 1936- llevó al Instituto a abrir la inscripción de predios de propiedad privada con área superior a las 2.000 hectáreas, registro que concluyó el 12 de agosto del año pasado y en el cual los propietarios denunciaron fundos de esta clase, con una superficie conjunta superior a los ocho (8) millones de hectáreas.

"Concluido este censo, se abrió para el Instituto la realización de varias tareas: a) investigación en los registros catastrales, con la finalidad de establecer cuáles predios de las condiciones dichas habrían sido dejados de declarar; b) examen de exactitud de los datos suministrados por los declarantes, en particular lo que hace a la legitimidad de su dominio y a la situación económica de las explotaciones; c) igual examen para las fincas no declaradas, y d) iniciación de los reconocimientos previos y de los procesos jurídicos conducentes a

ordenar la extinción del dominio privado sobre las tierras que no hayan sido objeto de explotación económica, según los términos de la Ley 200.

"En el camino de establecer qué fincas pueden ser susceptibles de reversión al Estado, se han efectuado innumerables reconocimientos sobre el terreno para determinar el estado de su explotación, su posesión por el propietario o la presencia de ocupantes de hecho, arrendatarios, etc. Como resultado de ese trabajo previo, en el cual se ha dado prelación a los fundos ubicados en zonas de fácil utilización agropecuaria y donde existen problemas sociales originados en la tenencia y distribución de la propiedad, se han iniciado un sinnúmero de procesos enderezados a la declaratoria de extinción del dominio privado sobre más de un millón de hectáreas. Como primera consecuencia, el INCORA ha dictado ya cuatro resoluciones de esa índole, que afectan propiedades por un área conjunta superior a las 18.000 hectáreas. Tres de esas resoluciones recibieron ya la aprobación de usted, señor Presidente. Muchos procesos de la misma especie están prácticamente concluidos y pendientes tan solo de la verificación de algunos detalles.

"Debe hacerse hincapié aquí sobre el hecho de que las citadas resoluciones de extinción de dominio son las primeras que se dictan en el país, 26 años después de haber sido expedida la Ley 200". (Página 8 lb.).

Todas las funciones adscritas en orden a la reserva de los baldíos, su adjudicación y a las declaraciones sobre extinción del dominio son propias de los ministerios o de los departamentos administrativos, que la ley no podía adscribir a un servicio económico descentralizado, pues tal función compete exclusivamente al Presidente de la República según el Artículo 132 en cuyo inciso segundo preceptúa: La distribución de los negocios, según sus afinidades, dentro de los Ministerios y los Departamentos Administrativos, corresponde al Presidente de la República.

En cuanto se concedió al INCORA facultad para que, mediante resoluciones reglamentara la Ley 135, violó el numeral 3º del Artículo 120 que confiere al Presidente potestad reglamentaria.

No debe perderse de vista, para poner en evidencia la inexecutablez de las atribuciones conferidas al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, que esta entidad determina el derecho objetivo mediante reglamentos, conforme al cual inventa las pruebas y, por fin, decide las controversias con los particulares; en una palabra, legisla y hace las veces de juez y parte, con manifies-

ta violación del Artículo 55 de la Carta, que quiere evitar la concentración de poderes en una misma persona y, en este caso, en un servicio de carácter económico descentralizado.

El que posteriormente el Presidente suscriba las resoluciones que dicta el INCORA, tampoco sana el vicio de inexequibilidad, porque la Constitución no le adscribe al Presidente de la República la aprobación de los actos de las personas administrativas descentralizadas, o sea, el Gobierno no se integra en tal forma, sino como lo dice el Artículo 57 de la Carta: "El Presidente de la República y los Ministros del Despacho o los Jefes de Departamentos Administrativos, y en cada negocio particular el Presidente y el Ministro o el Jefe del Departamento Administrativo correspondiente, constituyen el Gobierno.

"Ningún acto del Presidente, excepto el de nombramiento y remoción de Ministros y Jefes de Departamentos Administrativos, tendrá valor ni fuerza alguna mientras no sea refrendado y comunicado por el Ministro del ramo respectivo o por el Jefe del Departamento Administrativo correspondiente, quienes por el mismo hecho, se constituyen responsables".

En conclusión, ni el gerente del INCORA ni la Junta Directiva que aprueba o revisa sus proyectos, tienen la calidad de ministros o de jefes de un departamento administrativo, pues el Artículo 2º de la Ley lo consagró como persona jurídica descentralizada.

Tampoco puede objetar que, según el numeral 24 del Artículo 76 de la Constitución, corresponde al Congreso resolver lo relacionado con la limitación y regulación de la adjudicación de los baldíos, porque esta función debe cumplirla el Congreso directamente, mediante leyes, no a través de resoluciones de una entidad descentralizada como el INCORA, ya que la disposición constitucional reza:

"Corresponde al Congreso hacer las leyes

"Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones:

"24. Limitar o regular la apropiación o adjudicación de tierras baldías".

Por medio de la Ley 135 de 1961, el Congreso no ha limitado o regulado la apropiación o adjudicación de tierras baldías, sino que delegó tal facultad en una persona jurídica descentralizada, con evidente violación del citado numeral.

Podría el Congreso encomendar a un servicio descentralizado o a un Establecimiento Público alguna de las otras funciones señaladas en el Artículo 76, por ejemplo, interpretar, reformar y derogar las leyes, reformar los Códigos, dictar normas sobre el presupuesto, dictar los propios reglamentos del Congreso, etc.,? Claro que no, porque el Congreso no puede despojarse ni delegar sus atribuciones constitucionales, como tampoco puede despojar a otros funcionarios de atribuciones semejantes.

El inciso del aparte a) del Artículo 3^o de la Ley acusada dice:

"Compete igualmente al Instituto, a nombre del Estado, 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, lo mismo que adelantar las diligencias y dictar las resoluciones sobre extinción del derecho de dominio privado de que trata el Artículo 6^o de la Ley 200 de 1936".

Este inciso, además de violar las disposiciones constitucionales antes citadas, arrebató o despoja al Procurador General de la Nación las atribuciones que le confiere el Artículo 143 de la Carta, que le adscribe la representación de la Nación para defender sus intereses, vale decir, para ejercitar las acciones pertinentes.

Tampoco sirve de argumento, para defender de tal vicio la disposición transcrita, el hecho de que la misma ley crea los Procuradores Agrarios, porque, en primer lugar, no excluye o deroga o contradice la facultad del INCORA de "ejercitar las acciones y tomar las medidas que correspondan conforme a las leyes en los casos de indebida apropiación de tierras baldías", etc.; y porque tales funcionarios tienen atribuciones señaladas en la misma ley, en forma independiente a las del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

Todas las demás atribuciones de carácter técnico y simplemente económico, claro está que casan con la finalidad de un establecimiento público como el INCORA; construcción de vías de penetración, reforestación, avenamiento, etc. y todas las demás operaciones administrativas que conlleva la prestación de un servicio material para satisfacer necesidades del mismo género.

Para determinar esta cuestión, cabe anotar que la justicia administrativa debe ser impartida por los órganos del Estado, que no tienen según su es-

estructura jurídica, la calidad de personas jurídicas, o sea, son actos administrativos que no se pueden delegar en establecimientos descentralizados.

Para apoyar estas modestas observaciones, me parece oportuno invocar la autoridad del profesor austriaco Hans Kelsen, quien en su obra "Teoría del Derecho y del Estado", segunda edición, Méjico, en la página 324 dice:

"Los órganos del poder 'ejecutivo' desempeñan frecuentemente la misma función que los tribunales. La administración pública se basa en el derecho administrativo, así como la jurisdicción de los tribunales se basa en el civil y en el penal. En realidad, el derecho administrativo, que se desarrolló con posterioridad al civil y al penal, tiene más bien el carácter de derecho legislado que el de derecho consuetudinario. El fundamento jurídico de la administración pública está constituido por las leyes administrativas. Como la civil y la penal, la administrativa trata de provocar un determinado comportamiento, enlazando un acto coercitivo, o sanción administrativa, a la conducta contraria, es decir al acto antijurídico administrativo".

Un poco más adelante, desarrollando las mismas ideas básicas, dice el profesor citado:

"..... La ejecución de esas leyes administrativas se encomienda, de acuerdo con muchos ordenamientos jurídicos, a las demás autoridades administrativas, esto es, a órganos que no son designados como tribunales porque no pertenecen al cuerpo de funcionarios que convencionalmente se llama poder judicial. Sólo las autoridades administrativas tienen competencia para hacer efectivas esas leyes; sólo ellas son las llamadas a establecer si una violación administrativa ha sido cometida, y unicamente ellas están facultadas para imponer la sanción administrativa. Esta función de los órganos administrativos es exactamente igual a la de los tribunales, aún cuando la última se llame judicial 'y la primera se denomine ejecutiva' o 'administrativa'. Los casos resueltos por los órganos administrativos tienen el mismo carácter que los resueltos por los tribunales civiles o penales. Inclusive pueden ser considerados como controversias.....".

De acuerdo con lo expuesto, pugna con los principios constitucionales que se haya atribuido al INCORA, por ejemplo, competencia para la declaración de la extinción del dominio, atribución que corresponde a determinados órganos de la administración del Estado; pero que no se pueden confiar a una "persona jurídica o Establecimiento Público" que no puede ejercer funciones distintas a las que competen a una persona particular. No sería de recibo, dentro de este

orden de ideas, que se adscribiera a la Empresa Colombiana de Petróleos el conocimiento de las propuestas para la explotación de fuentes de petróleo, o para la concesión de los respectivos permisos, o para declarar la caducidad de los contratos o la preferencia o prelación entre distintas propuestas, etc. Si así fuera, pronto los órganos creados por la Constitución, Ministerios y Departamentos Administrativos, quedarían sin funciones.

Por último, también considero inconstitucional la integración de la Junta Directiva con "dos Senadores y dos Representantes elegidos por las Cámaras respectivas....", por estas razones:

a) De acuerdo con el Artículo 20 de la Carta, en armonía con el 76 ibidem, el Congreso no tiene facultad de designar a sus miembros como elementos integrantes de las juntas directivas de los servicios públicos descentralizados, pues, no está mencionada en la enumeración taxativa del último artículo.

b) El Artículo 78 prohíbe al Congreso y a cada una de sus Cámaras..... "2º inmiscuirse por medio de resoluciones o de leyes en asuntos que son de la privativa competencia de otros Poderes"; y no puede remitirse a duda que una manera de inmiscuirse en los asuntos administrativos, de la privativa competencia del órgano ejecutivo, consiste en designar miembros de su seno para que formen parte de las juntas directivas de los servicios descentralizados.

c) El Artículo 72 de la Carta, en forma excepcional, autoriza en forma expresa al legislador para "organizar comisiones permanentes del seno del Congreso" para estudiar durante el receso, los negocios pendientes de la legislatura anterior;

d) Si la presencia de Senadores y Representantes es admisible en la Junta Directiva del INCORA, también lo sería en las de los demás establecimientos públicos descentralizados, como en los bancos oficiales, Empresa Colombiana de Petróleos, Instituto Nacional de Abastecimientos, etc., etc., y aún en los propios ministerios; sin embargo, tal conclusión resulta a todas luces inadmisibles aún cuando tales cargos fueran desempeñados ad honorem.

En los términos precedentes dejo expuestas algunas de las razones de mi disenso con la sentencia que declara exequibles todas las disposiciones acusadas.

Fecha ut supra.

EFREN OSEJO PEÑA

SALVAMENTO DEL VOTO DEL MAGISTRADO DOCTOR RAMIRO ARAUJO GRAU

Para redactar mi salvamento de voto respecto a la sentencia que declaró la exequibilidad de las disposiciones acusadas de la Ley 135 de 1961, sobre "Reforma Social Agraria", he recibido el texto de dicha providencia junto con los salvamentos de voto de los doctores Carlos Peláez Trujillo y Efrén Osejo Peña. El primero versa sobre el Artículo 62 de la Ley, que trata de la manera de pagar las tierras expropiadas, y en él encuentro expuesta la substancia de las consideraciones que hice durante las discusiones del proyecto para sustentar la inconstitucionalidad de dicho precepto, por lo cual me adhiero a él. No tendría objeto repetir las mismas ideas en versión distinta, que acaso resultara menos elegante y precisa.

En cuanto al segundo salvamento, comparto la casi totalidad de lo esencial de sus tesis, si bien ciertas diferencias de matices me obligan a hacer una motivación propia. Va a continuación.

Prescindiendo de considerar la justeza de la fundamentación que da la sentencia a la constitucionalidad de los establecimientos públicos de la clase de la Universidad Nacional, los Ferrocarriles Nacionales y la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, ejemplificados en la misma, y de si sale o no airoso en el manejo de la noción de servicio público, que en la Carta no tiene un significado unívoco, (como tampoco lo tiene en la propia doctrina y jurisprudencia francesas) y que está siendo sometida a un proceso de severa crítica por la doctrina más reciente (véase Vedel, "Droit Administratif", Fraga: "Derecho Administrativo", Sayagués Lasso, "Tratado de Derecho Administrativo, Vidal Perdomo: "Derecho Administrativo General"), debe observarse, ante todo, que no es legítima la deducción que hace la sentencia de la constitucionalidad del INCORA, partiendo de la constitucionalidad de los establecimientos públicos de la categoría de los anotados, que, por lo demás, corresponden a la noción que de ellos suministra la doctrina clásica. Porque sencillamente, el INCORA, erigido por la Ley como establecimiento público, no es de la misma especie o categoría de los antes aludidos. Estos tienen como objetivos la prestación de verdaderos servicios a usuarios individualmente considerados, a cuyo beneficio están directa o inmediatamente dirigidos. Y son servicios bien concretos: (transportes, enseñanza, crédito). En cambio el INCORA está llamado a desempeñar una diversidad de actividades, la gran mayoría de ellas eminentemente jurídicas, como la expropiación de tierras y la extinción del dominio privado, en las cuales es bien difícil ver la prestación de un servicio en el sentido de la expresión antes anotado. Además

las finalidades del INCORA, tal como están formuladas en la propia ley, dicen relación a la ejecución de una vasta política sobre tenencia de la tierra de incalculables repercusiones en la vida económica y social del país y cuya puesta en marcha, afectando estrechamente al IMPERIUM del Estado, entraña la realización de actos de los que normalmente deben quedar dentro de la esfera ordinaria del Gobierno, constituido por el Presidente y los Ministros o los Jefes de Departamentos Administrativos, responsables constitucionalmente de sus respectivas gestiones. Pero las complejas y ponderosas actividades del INCORA salen de la esfera inmediata del Gobierno, pues si éste tiene en la Junta Directiva, supremo organismo del Instituto, diversos representantes, entre ellos dos Ministros, no lo es menos que el impulso lo da la Junta, por lo que en un momento dado no podría el Gobierno conseguir que se adoptaran, de inmediato, a plazo corto, determinadas medidas que considerara de importancia capital dentro de una política general económica o social. Sin que sea lícito alegar, en contra de lo expresado, el hecho de que compete al Gobierno la aprobación definitiva de ciertas providencias concretas, como la que decida sobre la extinción del dominio privado de un predio; pues es ésta tan solo en el fondo, una facultad de veto, no una atribución de iniciativas, todas las cuales quedan dentro de la órbita de la Junta Directiva. Tampoco vale argüir que el Gerente es de libre nombramiento y remoción del Presidente, ya que, aparte de que él sólo no dirige el Instituto, esa facultad en definitiva también cae dentro del género del veto.

Ahora bien, por la propia naturaleza de nuestro sistema constitucional presidencial es imposible, sin desnaturalizarlo, que el desarrollo de una política general sobre tenencia de la tierra, como la que se le ha señalado como meta al INCORA, esté fuera del impulso y control directo del Gobierno. Para el desarrollo de una tal política es preciso utilizar los organismos que la constitución prevé al efecto: la Presidencia, los Ministerios, los Departamentos Administrativos. Cierto que la Carta no entra en detalles sobre las funciones de estos dos últimos, pero cae de su peso que al hacer a sus jefes elementos integrantes del Gobierno, les está adscribiendo las tareas en las que se traduce en la práctica la realización de los fines propios de la Rama Ejecutiva; tareas cuya ejecución corresponde a cada uno de dichos organismos según resulte en principio, del nombre con que el legislador los haya creado, sin perjuicio del ejercicio de la facultad de adscribirles competencia que al Presidente le reconoce el Artículo 132 de la Carta.

La tesis implícita en la sentencia, de que a un establecimiento público, por el solo hecho de serlo, se le pueden conferir toda clase de funciones, aunque éstas no respondan a la noción de servicio público en un sentido genuino, puede

conducir en la práctica a la desvirtuación paulatina de nuestro régimen constitucional presidencial, con sólo que el legislador decida ir creando establecimientos públicos a los que les vaya transfiriendo funciones de las que ordinariamente competen al Gobierno. Se iría instaurando algo así como un régimen corporativo, de Ejecutivo bien debilitado, que no podría ufanarse de determinadas realizaciones, pero que, en cambio, resultaría ante la opinión pública como responsable de los entuertos que durante su mandato se ocasionaran. En todo caso sería incompatible con las líneas generales constitucionales de nuestro actual sistema gubernamental.

De todo lo expuesto resulta que la inexecutableidad de los preceptos acusados de la Ley 135 de 1961 que atribuyen ciertas funciones al INCORA, deriva de la inconstitucionalidad que afecta a la existencia de éste como organismo con facultades que competen al Gobierno. Es verdad que no se acusaron las disposiciones de la Ley que crean y organizan al Instituto, pero no lo es menos que es imposible examinar la exequibilidad de determinadas funciones de un organismo oficial con prescindencia de la exequibilidad de las disposiciones que lo hayan creado. Tan cierto es esto que la sentencia se vio obligada a intentar darle un piso constitucional al INCORA, antes de estudiar la exequibilidad de los textos acusados en la demanda.

Los preceptos constitucionales infringidos son los que organizan nuestro régimen presidencial, entre los que figuran los que crean los ministerios y departamentos administrativos con jefes responsables que integran el Gobierno.

Finalmente cabe anotar que la justificación que ha dado la jurisprudencia de la Corte a los establecimientos públicos radica en la posibilidad de "agilizar y comercializar determinadas actividades o servicios públicos, como la empresa de transportes por los ferrocarriles" (Sala Plena, Marzo 17/42, citada en la sentencia), pero esas finalidades no casan con las numerosas y delicadas funciones atribuidas al INCORA, muy pocas de las cuales son susceptibles de esa agilización y comercialización. Por el contrario, el cúmulo y diversidad de funciones del Instituto es tal que resulta bien difícil justificar su existencia como elemento agilizador de la administración, y, sobre todo, no se alcanza a comprender por qué todo ese complejo de atribuciones no pudo quedar bajo la gestión de un Departamento Administrativo especial, siendo así que un tal organismo sí está explícitamente creado en la Carta, y los establecimientos públicos, en cambio, apenas sí se les puede considerar "aludidos", como se afirma en la sentencia.

En síntesis, considero inexecutable todas las disposiciones acusadas en la demanda que confieren al INCORA funciones que por su naturaleza deben corresponder al Gobierno dentro del actual régimen constitucional presidencial, por violar los textos de la Carta que consagran dicho régimen.

Fecha ut supra.

RAMIRO ARAUJO GRAU

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

**Fallo de 9 de Septiembre de 1966
Exequibilidad del Decreto Ley N° 2895 de 1963**

"CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Plena

Magistrado Ponente, Dr. EFREN OSEJO PEÑA

Bogotá, nueve de septiembre de mil novecientos sesenta y seis

I. Demanda.- El doctor José Joaquín Camacho Pardo, con fundamento en el Artículo 214 de la Constitución, solicita que se declaren inexecutable las siguientes disposiciones del Decreto Ley No. 2895 de 1963, "por el cual se dictan normas sobre avalúos de inmuebles rurales" (D. O. No. 31251 de 9 de Diciembre de 1963), expedido con fundamento en la Ley de autorizaciones 21 de 1963.

"Artículo 1º. El avalúo de los predios rurales señalados en los catastros levantados o que se levanten conforme a la Resolución 831 de 1941, proveniente del Ministerio de Hacienda, o las normas que en materia catastral dicte en lo futuro el Gobierno, siempre que no sea anterior en más de dos (2) años a la fecha en que se cause el gravamen fiscal o a aquella en que se haga al propietario o poseedor de un inmueble la primera notificación de que una entidad de derecho público intenta adquirirlo, tendrá los siguientes efectos:

"a)

"b) Se tomará como monto de la indemnización que debe pagarse al propietario o poseedor de un fundo expropiado por causa de utilidad pública o interés social. De consiguiente, en ese caso no habrá lugar a avalúo especial dentro de las respectivas diligencias de expropiación".

".....

"Artículo 6º. La estimación que ordena hacer el Artículo 3º tiene por objeto suplir para los efectos fiscales el avalúo catastral que contempla el Artículo primero de este Decreto, mientras tal avalúo no se haya llevado a efecto conforme al mismo Artículo, o cuando hayan transcurrido más de dos (2) años desde que se hizo. De consiguiente, tan pronto como la declaración sea hecha por el propietario o poseedor, se dejará la correspondiente constancia en los registros catastrales, y los impuestos comenzarán a causarse desde ese momento, de acuerdo con el valor en ella señalado".

"Artículo 7º. Las entidades de derecho público, en los casos en que adquieran por negociación directa un inmueble rural, no podrán pagar por éste un precio superior al que figure en el catastro conforme a las disposiciones de los Artículos primero y sexto del presente Decreto.

En caso de expropiación, no podrán tampoco los peritos que deban estimar el precio de un inmueble que no haya sido avaluado en el catastro de acuerdo con el Artículo primero, exceder el que le fue señalado por el propietario o poseedor en obediencia a las reglas de este Decreto. Igual norma deberá ser observada por el Juez de la causa.

"Pero es entendido que la estimación hecha por el propietario o poseedor, en cuanto exceda del avalúo que de un inmueble se practique conforme a las disposiciones pertinentes, no obliga en manera alguna a la entidad de derecho público que intente adquirir tal inmueble".

".....

"Artículo 8º. Si el propietario o poseedor de un fundo no hiciere la estimación prevista en el Artículo tercero, se presume de derecho que acepta como tal, para los efectos de lo establecido en el Artículo anterior, el avalúo catastral vigente en el momento en que se cumpla la primera notificación hecha al interesado por la entidad de derecho público que proyecte adquirir el inmueble".

Considera el actor que las normas transcritas, en términos generales, violan los Artículos 76, 30 y 26 de la Constitución Nacional, y al efecto, para la demostración de su tesis, hace el siguiente razonamiento, en síntesis:

- a) Las normas acusadas violan el ordinal 5º del Artículo 1º de la Ley 21 de 1963, porque no están comprendidas en las precisas autorizaciones allí enumeradas y, en consecuencia, violan el numeral 12 del Artículo 76 de la Constitución en cuanto legisló respecto de materias que no fueron objeto de las facultades extraordinarias concedidas al Ejecutivo por el Congreso.

El numeral invocado del Artículo 1º de la citada Ley, dice:

"Fortalecer al Instituto Geográfico Agustín Codazzi y establecer normas tendientes a lograr un sistema efectivo para que los avalúos de los bienes inmuebles se ajusten, a la mayor brevedad posible, al valor comercial de dichos bienes. Mientras el Instituto Geográfico Agustín Codazzi reajusta comercialmente los catastros urbanos y rurales, facúltase al Gobierno para elevar un 10% el valor de estos".

Después de afirmar que ninguna de las finalidades determinadas en el numeral copiado se cumplieron en el Decreto acusado, agrega textualmente.

"Al no cumplir el Decreto Extraordinario con los objetivos previstos en la Ley de facultades, es claro, en mi concepto, que el gobierno obró sin competencia e invadió un campo que el Artículo 76 de la Constitución Nacional le tiene reservado al Congreso, al dictar reglas de derecho relacionadas con materias diferentes de las que el Artículo 1º ordinal 5º de la Ley 21 de 1963, le señaló de modo expreso. Las normas dictadas con extralimitación de funciones por el Gobierno, en remplazo de legislador ordinario, se refieren a los siguientes aspectos:

"1º.- Sobre catastro e impuesto predial, por cuanto el Decreto enjuiciado establece en su Artículo 6º que para los propietarios de predios rurales a que se refiere el Artículo 3º, el impuesto se pagará de acuerdo con el valor que tuvieren a bien señalar dichos propietarios en sus declaraciones.

"2º.- Sobre adquisición de tierras de propiedad privada por motivos de interés social y utilidad pública, al establecer en el Artículo 7º que 'las entidades de derecho público, en el caso de que adquieran por negociación directa un inmueble, no podrán pagar por este un precio superior al que figure en el catastro conforme a las disposiciones de los Artículos 1º y 6º del presente Decreto'.

"3º.- Sobre expropiación por motivos de utilidad pública, modificando las reglas generales contenidas a este respecto en la legislación vigente, en cuanto el mismo Artículo 7º del Decreto acusado, preceptúa que en este evento, 'no podrán tampoco los peritos que deban estimar el precio de un inmueble que no haya sido avaluado en el catastro de acuerdo con el Artículo 1º, exceder el que le fue señalado por el propietario o poseedor en obediencia a las reglas de este Decreto'. Este procedimiento que contraria los principios jurídicos consagrados en el Artículo 30 de la Constitución, es arbitrario como lo ha sostenido la Corte en otros casos, 'porque somete a una norma preestablecida y artificial el dictamen de los peritos, el cual según los principios que reglan la prueba pericial ha de provenir del leal saber y entender de los expertos, esto es, de los dictados de su conciencia de hombres probos, ilustrada con el conocimiento que de ellos se supone en género de ciencias o artes sobre los cuales deben emitir su concepto'. (Sentencia de Noviembre 4 de 1927, G. J., T. 34, pág. 113 y 114)".

- b) Se refiere, asimismo, a la violación del Artículo 30 de la Constitución, por cuanto en el 7º del Decreto acusado se dispuso que, en caso de expropiación, el precio no sería superior al señalado en el catastro "conforme a las disposiciones de los Artículos 1º y 6º", lo cual va "en detrimento de la garantía constitucional que establece la plena indemnización...".

Para corroborar sus tesis cita varias doctrinas de la Corte sobre esta materia, como la contenida en la sentencia de 10 de Agosto de 1954, publicada en el Tomo 77 de la G.J., págs, 328 a 330.

- c) Por fin, dice el demandante: "El Artículo 8º del Decreto acusado, viola las reglas contenidas en el Artículo 26 de nuestra Carta fundamental, si se tiene en cuenta que para los propietarios que no hicieron el avalúo previsto en el Artículo 3º, carecen de objeto los procedimientos adoptados en las disposiciones que reglan las negociaciones voluntarias y en los mismos juicios de expropiación, porque entre las entidades de derecho público y los propietarios no es procedente ninguna discusión, si se tiene en cuenta que el Decreto Extraordinario manda de manera inexorable, que el precio de la venta o de la indemnización por expropiación no puede exceder del valor del avalúo catastral de dichos predios". (fs. 8 y 9).

II. Concepto del Procurador.- El Procurador, en relación con la extralimitación de funciones del Ejecutivo al dictar algunas de las normas acusadas, una vez copiado el ya conocido numeral 5º del Artículo 1º de la Ley 21 de 1963, dice:

"Del texto transcrito se advierte claramente que entre las facultades extraordinarias y precisas que el legislador le dio al Presidente de la República no se comprenden las de dictar normas como las que contienen los Artículos 1º, 7º, y 8º del Decreto 2895 de 1963 acusados como inconstitucionales. Ciertamente, no quedó autorizado el Jefe del Ejecutivo para dictar normas sobre materias como la relacionada con la restricción cuantitativa del valor de los inmuebles rurales de propiedad privada, que adquieran las entidades de derecho público por negociación directa o por expropiación, ni como la referente a estimación pericial o judicial del precio de tales fundos rurales para efectos de su pago en caso de venta forzada por causa de utilidad pública o interés social, pues nada de ello puede entenderse comprendido -ni explícita ni implícitamente- en los objetivos que determinaron el otorgamiento de las facultades extraordinarias (buscar una adecuada estabilidad fiscal, económica y social; proveer recursos para ejecutar el Plan de Desarrollo Económico y So-

cial, y reducir los gastos de funcionamiento de los organismos oficiales), ni menos en el numeral 5º del Artículo 1º de la Ley 21 que, en desarrollo de esas metas queridas por el legislador, autorizó al Gobierno para fortalecer el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, adoptar normas encaminadas a lograr que a la mayor brevedad los avalúos catastrales se ajustaran al valor comercial de los bienes inmuebles, y elevar en un diez por ciento los catastros urbanos y rurales mientras eran reajustados comercialmente". (fs. 16 y 17).

Luego de sostener que la órbita del Ejecutivo, en el ejercicio de las facultades extraordinarias, para su eficacia, debe sujetarse a las materias determinadas en la Ley, concluye:

"En opinión de la Procuraduría, los ordenamientos adoptados mediante los Artículos 1º, en sus partes acusadas, 7º y 8º del Decreto-Ley 2895 de 1963 no tienen respaldo alguno en las facultades extraordinarias de que fue revestido el señor Presidente de la República por la Ley 21 del mismo año, y se refieren a materias distintas a aquellas para las cuales se dieron por el Congreso dichas facultades. En consecuencia, estima que son inexequibles por violar el Artículo 76 de la Constitución Nacional". (fl. 18).

No sucede lo propio, en concepto de la Procuraduría, en relación con el Artículo 6º acusado, que estima está dentro de las facultades conferidas al Ejecutivo en la ley citada, para "establecer normas tendientes a lograr un sistema efectivo para que los avalúos de los bienes inmuebles se ajusten, a la mayor brevedad posible, al valor comercial de dichos bienes", finalidad que bien puede conseguirse a través de la estimación del mismo propietario, como sistema transitorio mientras se hace el avalúo técnico por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi; y respecto a su conveniencia o inconveniencia "no toca para nada con el aspecto constitucional"; y por esto considera inoperantes las críticas del actor.

Comparte la Procuraduría, en lo sustancial, los puntos de vista del actor en relación con la violación del Artículo 30 de la Constitución, y al efecto recuerda la reiterada doctrina de la Corte sobre esta materia, en el siguiente aparte:

"Por lo menos en dos ocasiones anteriores al Decreto 2895 de 1963, la ley pretendió limitar el valor de la indemnización por causa de expropiación a un monto fijo, constituido por el avalúo catastral; así lo hicieron el Artículo 2º de la Ley 84 de 1920 y el Decreto Extraordinario 2460 bis de 1952 en su

Artículo 1º; y en ambos casos, la H. Corte Suprema declaró la inexecutable de tales normas, en fallos de noviembre 4 de 1927 (XXXIV, 113 y 114) y de agosto 10 de 1954 (LXXVII, 325 a 330). El punto está, en consecuencia, definitivamente decidido por quien tiene la guarda de la Constitución Nacional, y estima la Procuraduría inoficioso insistir sobre este tema".

Estima que el inciso primero del Artículo 7º no viola ninguna norma de la Constitución, ya que, tratándose de una negociación directa, no impone ninguna limitación a la libertad contractual del particular sino a las entidades de derecho público.

En cuanto concierne a la violación del Artículo 26 de la Constitución, la Procuraduría transcribe una doctrina de la Corte, en la cual se lee:

"...La expropiación de la propiedad privada es válida en cuanto no signifique una transgresión de la regla del debido procedimiento legal, que constituye una garantía sustantiva de la libertad civil, y ésta exige que la limitación impuesta por la ley a los derechos individuales sea razonable en vista del fin que forma su objeto". (LXXVII, 329)". (fl. 24).

En definitiva opina el Procurador lo siguiente:

"1º.- Son inexecutable el efecto b). en relación con el primer inciso, del Artículo 1º; los incisos segundo y tercero (éste en cuanto pretenda señalar como precio máximo el catastral, en caso de expropiación) del Artículo 7º y el Artículo 8º del Decreto-Ley 2895 de 1963;

"2º.- Son executable el Artículo 6º y el inciso 1º del Artículo 7º del citado Decreto-Ley 2895 de 1963" (fl. 25).

III. Antecedentes sobre la materia.- Con el objeto de decidir sobre la inexecutable de las normas acusadas, se hace necesario mencionar los siguientes antecedentes:

1º.- La Ley 65 de 1939 adscribió al Ministerio de Hacienda, por intermedio de la Sección Nacional de Catastro, "la dirección técnica y el control del catastro en toda la República", lo cual "comprende la facultad de dictar normas sobre la formación del catastro, los procedimientos de renovación o rectificación del mismo, los factores que deben tomarse en cuenta para el avalúo de las fincas" etc. (Art. 3º).

Ordenó, asimismo, la conexión de las Oficinas de Registro con las organizaciones catastrales; y la creación en las capitales de los departamentos, intendencias y comisarías de oficinas de catastro costeadas por la respectiva sección, pero "bajo la dirección técnica del Ministerio de Hacienda o de un representante de este".

2º.- Mediante el Decreto No. 1301 de 8 de Julio de 1940 (D.O. No. 24415) se reglamentó la citada Ley 65 de 1939, que confió al Instituto Geográfico Militar y Catastral la organización de las oficinas seccionales de catastro, entre cuyos objetivos señaló el de "implantar normas técnicas para la formación de los catastros, procedimientos de renovación o rectificación de los mismos sistemas de avalúos, sistemas de reclamos de los contribuyentes" etc. (Subraya la Corte.)

En los 242 Artículos del Decreto, distribuidos en cuatro partes, las cuales se subdividen en capítulos, se llevó a efecto una minuciosa reglamentación sobre el objeto y características del catastro, las entidades catastrales, la distribución de sus funciones, como también la reglamentación de los reclamos de los contribuyentes en la forma prevista en los Artículos 128 y siguientes.

3º.- El 1º de diciembre de 1941, el Ministerio de Hacienda dictó la Resolución No. 831 (D.O. No. 25298 de 16 de Julio de 1943), invocada en el Artículo 1º del Decreto Ley acusado, "por la cual se fijan las normas del Catastro Preparatorio Nacional", entre las cuales merecen especial mención: convocación de los propietarios para el reconocimiento de los predios (Art. 64); procedimiento cuando no comparece (Art. 72); avalúo de los predios por sus propietarios (Art. 83), cuyas consecuencias determina el Art. 84 en estos términos:

"Para efectos del avalúo dado por los interesados, el Presidente de la Comisión Catastral les recordará que en caso de expropiación y para la aceptación de fianza o garantía en asuntos en que intervenga la entidad pública, el avalúo del inmueble dado por él se considerará como confesión de parte, con el correspondiente mérito probatorio".

4º.- De acuerdo con el numeral 5º de la Ley 21 de 1963 sobre facultades extraordinarias, se autorizó al Presidente para fortalecer al Instituto Geográfico Agustín Codazzi; establecer normas para que los avalúos de los bienes inmuebles se ajusten "al valor comercial de dichos bienes" y, en fin, mientras el aludido Instituto "reajuste comercialmente los catastros urbanos y rurales, facultase al Gobierno para elevar un 10% el valor de éstos".

5^o.- En ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas, el Presidente dictó el Decreto No. 2985 de 1963, en el cual, además de las normas acusadas, se halla el Artículo 3^o cuyo contenido, si bien no ha sido objetado por el actor como inconstitucional, se debe conocer por la lógica vinculación que tiene con aquellas y porque, además, significa la sustitución del antiguo sistema del avalúo de los inmuebles, hecho unilateralmente por la Administración, con el que ahora pueden y deben llevar a efecto los mismos propietarios para la liquidación y pago del impuesto de catastro.

Dice así el citado Artículo:

"Todo propietario o poseedor de inmuebles rurales, cuya extensión en la fecha del presente Decreto sea superior a cien (100) hectáreas, o cuyo avalúo catastral vigente sea mayor de veinte mil pesos (\$20,000.00), estará en la obligación de estimar cada dos (2) años el valor comercial de dichos inmuebles, en la forma y dentro de los términos que señalen los reglamentos que se expidan en desarrollo del presente Decreto.

"La primera declaración deberá referirse al valor del inmueble en 31 de Diciembre de 1963, y para formularla tendrán plazo los interesados hasta el 29 de Febrero de 1964".

IV. Consideraciones de la Corte.- De acuerdo con la demanda, parcialmente prohijada en el concepto de la Procuraduría, las acusaciones tienen como fundamento, primero, la extralimitación de las facultades por el Presidente, o sea, la falta de competencia del Ejecutivo, y además, la violación de los Artículos 30 y 26 de la Constitución por desconocimiento del derecho de propiedad y las formas propias de cada juicio, cuestiones que pasan a estudiarse separadamente.

1^o.- Se dice que el Presidente no estaba facultado, por el inciso quinto del Artículo 1^o de la Ley 21 de 1963, para modificar la legislación vigente en cuanto atañe a los medios probatorios con el fin de establecer, dentro de los juicios de expropiación, la cuantía de la indemnización, la cual, según el actor, debía ser la fijada por los peritos sin tener en cuenta el avalúo catastral.

- a) Desde luego, la interpretación de las facultades extraordinarias concedidas al Presidente, en cuanto a su extensión y según el citado inciso quinto, no se puede hacer con un criterio puramente exegético, sino mediante un razonamiento que conduzca a conseguir el fin que se propuso el legislador

al conferir las, el cual consistía en que el avalúo catastral de los bienes inmuebles se ajuste "al valor comercial de dichos bienes", sin que en tal disposición se hubiera señalado el sistema o modo de hacer tal ajuste; de ahí que, estando el Presidente en libertad en cuanto a la escogencia del medio, válidamente podía ocurrir al criterio del propietario del predio para la fijación de su valor; pero no solamente para el pago del impuesto respectivo, sino también como precio en caso de expropiación por causa de utilidad pública o interés social, con el objeto de que tal estimación fuera sincera o estuviera a tono con el verdadero valor comercial del inmueble, ya que si el avalúo del dueño solamente sirviera de base para la liquidación del impuesto, no puede remitirse a duda alguna que se apreciaría por debajo de su precio comercial, con evidente desconocimiento de la verdadera finalidad de la Ley 21 de 1963 que revistió al Presidente de facultades extraordinarias, precisamente, para que los precios señalados en el catastro "se ajusten, a la mayor brevedad posible, al valor comercial de dichos bienes".

- b) Tampoco puede objetarse que el sistema de autorizar a los propietarios para fijar el precio de los inmuebles, no sea apto y adecuado para obtener que la estimación esté ajustada a la realidad comercial, porque nadie más capacitado que el mismo dueño para hacer tal apreciación, pues conoce la extensión, calidad, rentabilidad y demás circunstancias del inmueble; y así, pues, no sería ni justo ni equitativo que tal estimación sea aceptable o válida para la liquidación del impuesto, pero no para el pago de la correspondiente indemnización, en caso de expropiación, dejando en vigencia un doble criterio de acuerdo con las personales conveniencias de los interesados.
- c) Debe ponerse de manifiesto que el numeral quinto del Artículo 1º de la Ley 21 de 1963 no tiene la única finalidad de fortalecer el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, como lo entiende el actor, sino que, además, se facultó al Presidente para que, mientras lo puede hacer el dicho Instituto, proceda a "establecer normas tendientes a lograr un sistema efectivo para que los avalúos de los bienes inmuebles se ajusten, a la mayor brevedad posible, al valor comercial de dichos bienes"; por tanto, quedó facultado para escoger el sistema que estimare adecuado para que opere el ajuste buscando, como el de conferir a los propietarios la función de estimar el valor de sus propios bienes, pero no solo para la liquidación del impuesto de catastro, sino también como precio máximo en caso de ser expropiado.

El Presidente de la República quedó facultado por el citado numeral quinto del Artículo 1º de la Ley 21 de 1963, para fijar o determinar los medios adecuados para conseguir la finalidad de que los avalúos catastrales se ajusten a la realidad comercial, como el de aceptar el concepto del propietario a modo de una confesión de parte, como ya lo había dicho el Artículo 84 de la Resolución 831 de 1º de Diciembre de 1941 (D.O. No. 25298 de 16 de Julio de 1943) e invocada en el primer inciso del Artículo 1º del Decreto acusado.

En conclusión, el Presidente sí tenía competencia o facultad para modificar los medios probatorios para establecer, a través del avalúo catastral, el monto de la indemnización al propietario en caso de expropiación en los eventos previstos en la Constitución; sin embargo, resta establecer, por el aspecto sustancial, si el medio elegido viola los Artículos 30 y 26 invocados por el actor.

2º.- El demandante, para fundar la violación del Artículo 30 de la Constitución, principia por invocar la siguiente doctrina de la Corte: "...es inexecutable por violación de la Constitución la norma legal que imponga el avalúo catastral como necesario e invariable, como un valor preestablecido o equivalente de la indemnización a que, por garantía constitucional, tiene derecho el propietario cuando por motivos de utilidad pública el interés privado debe ceder al interés público o social" (sentencia de 10 de Agosto de 1954, G.J. Tomo LXXVII, pág. 328 a 330).

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que si la doctrina citada es exacta, resulta ahora inaplicable porque los motivos de hecho y de derecho son distintos, puesto que en el caso juzgado el 10 de Agosto de 1954, el avalúo catastral había sido fijado en forma unilateral por la administración, mientras que en el los Artículos acusados se tiene como base para la indemnización la estimación hecha por el mismo propietario; de manera, pues, que si existe un avalúo preestablecido, no ha sido fijado por la administración sino por la voluntad del dueño en ejercicio de la facultad que le confiere el Artículo 3º del mismo Decreto.

En efecto, la norma declarada inexecutable en el fallo citado, corresponde al Decreto Legislativo No. 2460 bis de 1952, cuyo Artículo 1º decía:

"El valor de las zonas a que se refiere el Decreto 1659 de 14 de Agosto de 1951 será el del avalúo catastral en la fecha del citado Decreto, sea que su adquisición por la Nación se haga por arreglo amigable, mediante expropiación, como compensación por valorización o como consecuencia del ejercicio, por

parte de los interesados, de la acción consagrada por los Artículos 261 y siguientes de la Ley 167 de 1941, o de la ordinaria".

No cabe duda, pues, que resultaba injusto y violaba el Artículo 30 de la Constitución imponerle al propietario un avalúo, no sólo preestablecido, sino fijado o estimado sin su intervención; pero no ocurre lo propio con las normas acusadas, porque la estimación la hace el mismo propietario de acuerdo con el Artículo 3º; ahora, si no lo hace, como sanción a su negligencia, "se presume de derecho que acepta como tal, para los efectos de lo establecido en el Artículo anterior, el avalúo catastral vigente en el momento en que se cumple la primera notificación" sobre la pretendida expropiación, como lo ordena el Artículo 8º acusado.

La estimación del propietario debe hacerla cada dos años, pero se podrá modificar mediante la intervención del Instituto Agustín Codazzi, en caso de que haya mejoras, para aumentar el avalúo; o al contrario, para disminuirlo si hubiese motivos de desvalorización o hubiese demerorado, según dice el Artículo 5º.

Por tanto, si en caso de expropiación la indemnización no es plena, como lo exige el Artículo 30 de la Constitución, sería por un hecho u omisión imputable al mismo dueño, que no hizo una estimación de acuerdo con el valor comercial del inmueble o prescindió de hacerla para quedar dentro de la presunción de derecho que consagra el citado Artículo 8º.

En síntesis, si la estimación del propietario sirve de base para la liquidación del impuesto, según el numeral a) del Artículo 1º que no ha sido objeto de acusación por parte del actor, también ocurre lo propio con el numeral b) del mismo Artículo que ordena que "se tomará como monto de la indemnización que debe pagarse al propietario o poseedor de un fundo expropiado por causa de utilidad pública o interés social", pues donde hay la misma razón debe existir la misma norma de derecho, ya que si es justa y equitativa la estimación del propietario para la liquidación y pago del impuesto, también debe serlo para satisfacer la indemnización en caso de expropiación.

Por tanto, no se ha violado por las normas acusadas el Artículo 30 de la Constitución.

Por último, se dice por el actor que los Artículos acusados violan los principios contenidos en el 26 de la Constitución, por cuanto en los juicios de

expropiación, dadas las reformas, no se llevarán a efecto "observando la plenitud de las formas propias de cada juicio"; sin embargo, tampoco existe el quebrantamiento del citado precepto, por estos motivos:

- a) En primer término, el argumento incurre en petición de principio al suponer que la Constitución determina las formas propias de cada juicio, lo cual es del todo inexacto, pues tal función está encomendada, según los numerales 1^o y 2^o del Artículo 76 de la Constitución, a la rama legislativa, que tiene la facultad de señalarlas, como también la de modificarlas o reformarlas cuando lo estime conveniente; por tanto, si antes el avalúo para fijar el monto de la indemnización en caso de expropiación de un predio, se hacía mediante la intervención de peritos, no existe óbice constitucional alguno para que, como medio probatorio, se ocurra a la propia estimación o confesión del propietario por mandato legal o bien por Decreto Ley del Presidente en ejercicio de facultades extraordinarias, en ambos casos para regular hechos posteriores a la vigencia de los dichos preceptos.
- b) El constituyente al dictar las normas fundamentales puede limitar y, en efecto, limita en muchos casos la función o competencia legislativa del Congreso, en dos formas: primero, mediante prohibiciones expresas como las previstas en los Artículos 29, 34, 37, 78 y otros de la Constitución; y segundo, señalando el contenido o las formalidades previas que debe llenar la ley para su cabal eficacia, como sucede en los casos definidos en los Artículos 30, 31, 32, numeral 20 del Artículo 76 y demás normas similares; sin embargo, no existe ninguna prohibición para que el legislador determine los medios probatorios para toda clase de procesos, como tampoco existe la orden de que, en tratándose de juicios de expropiación, la única prueba o medio probatorio aceptable sea el dictamen pericial emitido con las formalidades previstas en el C. de P. C. o en otras leyes especiales, porque tales normas no pueden considerarse como cánones constitucionales sino como preceptos ordinarios que puede modificarse o reformarse en cualquier tiempo por el Congreso o por el Presidente en ejercicio de facultades extraordinarias conforme al numeral 12 del Artículo 76 de la Constitución, como sucedió, precisamente, con la expedición del Decreto 2895 de 26 de Noviembre de 1963 (D.O. 31251) y con los Artículos que han sido objeto de la acusación.
- c) En la sentencia de fecha 11 de Diciembre de 1964, al decidir sobre la inexequibilidad de varios Artículos de la Ley 135 de 1961, dijo la Corte:

"Siendo de la competencia del legislador ordenar lo relativo al derecho probatorio, es claro que podía reglamentar la prueba de peritos para lo general, como lo hizo en el C. de P.C., o para un trámite especial, como lo hizo en el párrafo del Artículo 24 antes citado".

En conclusión, tampoco se ha violado el Artículo 26 de la Constitución que ni directa ni indirectamente le señala pauta al Congreso para determinar el medio probatorio adecuado para fijar el monto de la indemnización en caso de expropiación por utilidad pública o interés social.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en ejercicio de la facultad que le confiere el Artículo 214 de la Constitución, declara que son exequibles las normas acusadas, a saber: el primer inciso del Artículo 1º; el aparte b) del mismo Artículo; los Artículos 6º 7º y 8º del Decreto Ley No. 2895 de 26 de Noviembre de 1963.

NOTIFIQUESE, COPIESE Y COMUNIQUESE a quien corresponda.

LUIS FERNANDO PAREDES A. RAMIRO ARAUJO GRAU - ADAN ARRIAGA ANDRADE - SAMUEL BARRIENTOS RESTREPO - HUMBERTO BARRERA DOMINGUEZ - FLAVIO CABRERA DUSAN - ANIBAL CARDOSO GAITAN GUSTAVO FAJARDO PINZON - EDUARDO FERNANDEZ BOTERO - IGNACIO GOMEZ POSSE - ENRIQUE LOPEZ DE LA PAVA - CROTATAS LONDOÑO SIMON MONTERO TORRES - ANTONIO MORENO MOSQUERA - EFREN OSEJO PEÑA - ARTURO C. POSADA - CARLOS PELAEZ TRUJILLO - JULIO RONCALLO ACOSTA - VICTOR G. RICARDO - LUIS CARLOS ZAMBRANO RICARDO RAMIREZ L. Secretario".

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Fallo de 6 de Noviembre de 1967,

sobre exequibilidad de los Artículos 6º y 8º
de la Ley 200 de 1936 y el Inciso segundo, lit. a)
del Artículo 3º de la Ley 135 de 1961

"CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA PLENA

Magistrado Ponente: doctor IGNACIO GOMEZ POSSE

Bogotá, seis (6) de Noviembre de mil novecientos sesenta y siete (1967)

El doctor DIOGENES ARRIETA ARRIETA ejerciendo en su propio nombre la acción "que consagra el Artículo 30 del Código de Organización Judicial en armonía con el Artículo 214 de la Constitución Nacional" formula demanda "para que la Corte en sentencia plenaria decida que son inexecutable los Artículos 6º y 8º de la Ley 200 de 1936 sobre régimen de tierras y el inciso 2º, literal a), Artículo 3º de la Ley 135 de 1961, sobre reforma social agraria, en los puntos pertinentes que concretaré, dice el actor, en la parte expositiva de la presente demanda".

En ocho capítulos, debidamente separados, expone el demandante las diversas cuestiones que son objeto de la demanda.

En el capítulo primero transcribe las disposiciones de los Artículos 6º y 8º de la Ley 200 de 1936 que declaran:

ARTICULO 6º.- "Establécese en favor de la Nación la extinción del derecho de dominio o propiedad sobre los predios rurales en los cuales se dejare de ejercer posesión en la forma establecida en el Artículo 1º de esta Ley, durante diez años continuos. Cuando la posesión se hubiere ejercido sobre una parte solamente, la extinción del dominio no comprenderá sino las partes incultas que no se reputen poseídas conforme a esta Ley".

ARTICULO 8º.- "El Gobierno declarará, con conocimiento de causa, al tenor del Artículo 1203 del Código Judicial, que se ha realizado la extinción del dominio privado y ordenará la cancelación del registro una vez que esté ejecutoriada dicha declaración, la cual se dictará con citación y audiencia del dueño y poseedor inscrito del terreno y del usufructuario, usuario y acreedor hipotecario, en su caso, quienes tendrán sesenta días, a partir de la notificación para pedir y hacer practicar pruebas. Cancelado el registro el terreno ingresa al dominio del Estado con el carácter de baldío.

"Las providencias que dicte el Gobierno de acuerdo con lo prescrito en este Artículo, no son revisables por la jurisdicción de lo contencioso adminis-

trativo; pero el interesado podrá pedir su revisión ante el órgano judicial, en juicio ordinario, dentro de los seis meses siguientes a la ejecutoria de la resolución administrativa de acuerdo con lo establecido en el Artículo 3^o de la Ley 53 de 1909. Sin embargo, la resolución quedará en suspenso durante dicho término, vencido el cual producirá todos sus efectos, salvo que el interesado hubiere demandado su revisión ante el órgano judicial, caso en el cual continuará la suspensión hasta que se decida la controversia por sentencia definitiva. De estas controversias conocerá la Sala Civil de única instancia de la Corte Suprema de Justicia".

"PARAGRAFO.- Transcurridos los seis meses de que trata este Artículo sin que el interesado haya hecho uso del derecho de demandar la revisión de la resolución o ejecutoriada la sentencia que se pronuncie en el juicio ordinario respectivo y este fuere favorable a la Nación, quedan vencidos los plazos pendientes de las obligaciones hipotecarias que gravan las tierras que ingresan al dominio del Estado, prescribiendo la correspondiente acción en el término de noventa días, contados desde la fecha en que la resolución o la sentencia respectiva, en su caso, queden en firme. Hecha efectiva la obligación sobre las tierras en referencia, el Estado queda subrogado en los derechos del acreedor, de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 2453 del Código Civil".

El demandante manifiesta, asimismo, que acusa de inexecutable el inciso 2^o literal a), Art. 3^o de la Ley 135 de 1961 que estatuye: "Son funciones del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria:

"Compete igualmente al Instituto a nombre del Estado, 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, lo mismo que adelantar las diligencias y dictar las resoluciones sobre extinción del derecho de dominio privado de que trata el Artículo 6^o de la Ley 200 de 1936".

En el capítulo 2^o señala como base jurídica de la demanda de inexecutable los Artículos 26 y 30 de la Constitución Nacional.

En el capítulo 3^o inicia el desarrollo del ataque a los preceptos a que alude la demanda y al efecto expresa:

Que de acuerdo con el inciso tercero del Artículo 30 en cita para que haya expropiación de la propiedad privada se necesita:

1) Un motivo de utilidad pública o de interés social definido por el legislador.

2) Indemnización previa

3) Sentencia Judicial".

Hace especial énfasis en que dicho inciso 3º habla de la sentencia judicial para "consagrar a favor del propietario la máxima garantía de que la expropiación no sea realizada o decretada y adjudicada la propiedad por funcionarios del orden administrativo, improvisados en sus funciones por lo cual a juicio del constituyente no ofrecen las mismas garantías que ofrecen los jueces comunes ..."

Entra a analizar el inciso 4º del precitado Artículo 30 y manifiesta que en esa situación "Podrá no haber indemnización si se llenan los siguientes requisitos: que el legislador haya determinado, por motivos de equidad, los casos en que no haya lugar a indemnización, mediante el voto favorable de los miembros de una y otra Cámara y segundo, que la expropiación se haga mediante sentencia judicial".

Dice el actor que: "En esa clase de expropiación falta la indemnización y que no hay indemnización antes ni después de la expropiación". Y agrega: "El hecho de que no haya indemnización en esta segunda clase de expropiación, como sí la hay en la primera, no quiere decir en manera alguna que no haya sentencia judicial, pues el constituyente de 1936 no ha dicho que la expropiación sin indemnización queda eximida de la sentencia judicial".

En el capítulo quinto, manifiesta el demandante: "Que la declaratoria de extinción del derecho de propiedad privada sobre terrenos rurales incultos a favor del Estado para convertirlos en baldío Nacional, que ordenan las disposiciones acusadas, entrañan lisa y ligeramente una expropiación sin indemnización, pero que no se hace con los requisitos constitucionales de haberse determinado por el legislador "los casos en que no haya lugar a indemnización", "por razones de equidad" ni que se haga "mediante sentencia judicial".

Afirma el actor que: "A ojos vista se trata de una enajenación forzosa en virtud de la cual el terreno, que antes tenía su dueño particular, "ingresa al dominio del Estado con el carácter de baldío, que ahora viene a ser el nuevo propietario, disposición que contiene el Artículo 8º de la Ley 200 de 1936 y a que se refiere el Artículo 6º de la misma Ley y el inciso segundo, literal a), Artículo 3º de la Ley 135 de 1961".

"El Artículo 32 de la Constitución confundía la expropiación con la enajenación forzosa, quiero decir, que tenían el mismo significado y contenido cuando prescribía: "Por graves motivos de utilidad pública, definidos por el legislador, podrá haber lugar a enajenación forzosa mediante mandamiento judicial y se indemnizará el valor de la propiedad antes de verificarse la expropiación".

"Ya sea por "sentencia judicial" dictada dentro del juicio respectivo, o por resolución administrativa dentro del proceso de extinción del dominio que dicta el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), con aprobación de la Junta Directiva y del Gobierno, se opera en uno y otro caso una expropiación con la diferencia que la primera requiere indemnización y la segunda se hace sin ella. En ambos casos el inmueble pasa del dominio privado al dominio del Estado y no se hace la transferencia de la propiedad con el consentimiento del dueño, pues no media contrato y se hace contra su voluntad. Es una enajenación forzosa o expropiación en sentido obvio, natural y jurídico".

Transcribe en seguida el actor una sentencia de la Sala Plena de la Corte dictada el 10 de Marzo de 1938 en donde se trata, entre otras cosas, sobre el acto funcional de la expropiación como de competencia exclusiva del órgano judicial.

En el capítulo quinto el actor se refiere al último inciso del Artículo 30 de la Carta para afirmar que: "Ninguna Ley ha determinado" los casos en que no haya lugar a indemnización "como lo requiere el último inciso del Artículo 30 de la codificación constitucional. Este precepto no está reglamentado por ninguna Ley en Colombia; luego la expropiación sin garantía no está preparada y su reglamentación es solo de la competencia del congreso Nacional".

Entra luego a señalar algunas leyes en las cuales se ha reglamentado la expropiación mediante indemnización previa.

Y concluye este acápite con lo siguiente:

"No sobra agregar, para rematar este capítulo, que en todos los casos anteriores la expropiación sin indemnización, vale decir, también la extinción del derecho de la propiedad privada que pasa al dominio del Estado con el carácter de baldío nacional, se debe hacer observando las formas propias del juicio de expropiación regulado por el título XXV del Código Judicial y por las leyes que lo adicionan y reforman (Art. 26 C. N.) haciendo los cambios

pertinentes y mediante sentencia judicial que adjudique la propiedad al demandante, nación, municipio, departamento".

El capítulo sexto de la demanda lo intitula el demandante: "Expropiación judicial y no administrativa" y manifiesta:

"Por el texto claro y expreso del Artículo 30 de la codificación constitucional se sabe que toda expropiación debe hacerse por sentencia judicial y no por providencia administrativa, como así lo ordena el inciso 2º literal a), Artículo 3º de la Ley 135 de 1961, sobre reforma social agraria, en relación con los Artículos 6º y 8º de la Ley 200 de 1936, sobre régimen de tierras".

Y después de un análisis de las disposiciones legales acusadas y de los preceptos constitucionales que afirma han sido violados, el actor hace las siguientes manifestaciones:

"Las disposiciones legales acusadas han prescrito un procedimiento administrativo de expropiación y adjudicación al Estado y sin juicio ni sentencia del órgano jurisdiccional que pugna con el principio constitucional que garantiza la propiedad privada con el fallo de la justicia ordinaria. En efecto, examinemos las disposiciones legales que violan la norma superior a que deben sujetarse.

".....

"Afortunadamente el mismo constituyente salva al propietario dándole un recurso extraordinario ante la Corte Suprema de Justicia para que declare inexecutable y sin vigor las disposiciones legales que quebrantan el precepto de la constitución al cual no se sometieron y que yo ejercito en el presente libelo en favor de miles de afectados.

"Si se hace un recorrido a lo largo de la Ley 135 de 1961 y de los reglamentos que la desarrollan se observa que en todo su articulado campea un proceso administrativo por oposición a un proceso judicial que se ha omitido, no obstante la prescripción expresa y clara del constituyente que gobierna y controla toda expropiación".

En el capítulo VII trata el demandante de los procedimientos o normas procesales que gobiernan el juicio de expropiación.

En el capítulo octavo hace un resumen de las alegaciones que fundamentan la demanda y en el numeral quinto de este capítulo dice: que las disposiciones acusadas son inexequibles, porque infringen, violan o desconocen los Artículos 26 y 30 de la Carta.

En otro aparte de la demanda dice:

"La Ley 200 de 1936 y la Ley 135 de 1961 en sus disposiciones acusadas autorizan al Gobierno y al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria para declarar por resolución administrativa extinguido el derecho de dominio de terrenos no explotados económicamente; y el Artículo 10 de la Ley 100 de 1944 llama a esa extinción prescripción extintiva de la propiedad en favor de la Nación y extendió a quince años la no explotación que la primera Ley había señalado en solo diez años.

".....

"Lo que antes era mío pasa a propiedad del Estado contra mi voluntad y sin consentimiento, por sí y ante sí; esto se llama expropiación o enajenación forzosa y que las disposiciones legales acusadas aparentan disimular llamándolas con otras palabras: extinción o prescripción del dominio a favor de la Nación".

CONCEPTO DE LA PROCURADURIA

El señor Procurador General de la Nación contesta la demanda y después de diversas y razonadas consideraciones concluye su exposición pidiendo que se declare que son exequibles los Artículos 6º y 8º de la Ley 200 de 1936, por no contrariar las normas constitucionales que cita el demandante y que no hay lugar a nuevo pronunciamiento sobre el inciso 2º literal a) del Artículo 3º de la Ley 135 de 1961, por cuanto ya fue declarado exequible en sentencia de 11 de Diciembre de 1964.

La Procuraduría hace un recuento minucioso de los antecedentes constitucionales que a través de la historia del país llevaron a la promulgación del Artículo 10 del Acto Legislativo # 1 de 1936, que es el actual Artículo 30 de la codificación constitucional, que representa "una reacción contra el individualismo exagerado que dominó en los estatutos constitucionales antes de la promulgación de la Carta de 1886, que varió el concepto de propiedad individual como criterio de derecho absoluto, sagrado e inviolable no susceptible de limi-

taciones, perdiendo su rigidez por fuerza de la evolución social para ceder ante el interés público".

Se refiere a la enmienda constitucional de 1936, para decir que: "Quien tiene una propiedad debe hacer uso de ella en forma tal que no solo no perjudique a la comunidad sino que sea útil a ella".

En el aparte b) expresa la Procuraduría que el criterio expuesto en la reforma de 1936 sirvió de base al Gobierno Nacional, a mediados de 1935, para presentar a la consideración del Parlamento el proyecto de Ley sobre dominio y posesión de tierras.

En la letra c) la Procuraduría transcribe pasajes de las sentencias de la Corte Suprema de Justicia de 10 de Marzo de 1938 (G.J. t.º XLXI # 1934, págs. 193 y ss.), 24 de Marzo de 1943, (G.J. t.º LV # 1996-97, pág. 399), 26 de Setiembre de 1945 (G.J. LIX Nos. 2022-23-24, pág. 317); y 11 de Diciembre de 1964, aún no publicada en el Órgano de la Corporación, en que se expresa la doctrina respecto a la función social de la propiedad. En este último fallo y en relación con el Artículo 30 de la Carta, dice la Corte:

"El canon constitucional no garantiza el dominio privado al extremo de proteger a quien no trabaja los fundos: de allí la reversión con que sanciona (la Ley) a los propietarios cuando dejan correr, sin explotar, los lapsos de los Artículos 6º de la Ley 200 de 1936 y 10 de la 100 de 1944", agregando: "Porque la garantía de la propiedad privada que la Carta preconiza, está condicionada como lo dice la citada sentencia de 10 de Marzo de 1938, a la medida en que aquella responda a los intereses de la colectividad, burlados de tal suerte por quienes mantienen la tierra en abandono".

Afirma la Procuraduría que el demandante se equivoca cuando considera inexecutable el Artículo 6º de la Ley 200 de 1936, frente al Artículo 30 de la Constitución Nacional. "Y su error parte de una premisa inaceptable; la relación de semejanza entre dos instituciones jurídicas completamente distintas, como son la expropiación y la extinción por prescripción extintiva del dominio". Transcribe algunos pasajes de la sentencia de la Corte de 11 de Diciembre de 1964.

Insiste aquel Despacho en sostener que no puede identificarse el hecho de la extinción del dominio por abandono del titular con la expropiación reglada por el Artículo 30 de la Constitución Nacional. Y vuelve a advertir que el inciso 2º, literal a) del Artículo 3º de la Ley 135 de 1961 fue declarado inexecutable por la sentencia de 1964 a que antes se ha hecho alusión.

Continúa la Procuraduría:

"Tanto la Ley 200 de 1936 como la Ley 135 de 1961 se inspiraron como dice esta última "en el principio del bien común y en la necesidad de extender a sectores cada vez más numerosos de la población rural colombiana el ejercicio del derecho natural a la propiedad, armonizándolo en su conservación y uso con el interés social", sin desconocer ni vulnerar el dominio privado y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles, por personas naturales o jurídicas, pero sí desarrollando el precepto constitucional de que "la propiedad es una función social que implica obligaciones".

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

En el estudio hecho por el señor Procurador General de la Nación, al oponerse a la demanda sobre declaratoria de inexecutable que se ha propuesto, se determina con precisión el desarrollo que a través de la evolución jurídico-social, ha tenido el derecho de propiedad como criterio rígidamente individualista, hasta llegar a la reforma constitucional de 1886, que consagró la prevalencia del interés público sobre los derechos de los particulares, cuando estos resultaren en conflicto con la aplicación de leyes expedidas por motivos de utilidad pública, evolución que vino a definirse en forma más concreta con la reforma constitucional verificada en 1936 y que recoge el Artículo 30 de la codificación actual, que a la letra dice:

"Se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles, por personas naturales o jurídicas, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma Ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones. Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Con todo, el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar a indemnización, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara".

Es un principio incuestionable, de acuerdo con los términos del Artículo 30 de la Carta, que a la propiedad para merecer la tutela del Estado, se le imponen obligaciones relacionadas con el cumplimiento de la función social, que

"le es intrínsecamente inherente", función social "que surge de la naturaleza misma del derecho de propiedad".

En consecuencia, cuando sobre los predios rurales a que se refiere el Artículo 6º de la Ley 200 de 1936, se han dejado de realizar actos posesorios indicadores de una explotación económica, señalados por la Ley, durante el lapso que ella establece, se ha omitido cumplir la función social que con el carácter obligatorio se le impone al titular del derecho, que no puede seguir gozando de las garantías estatuidas a su favor, sin que con ello se contraríen los fines superiores del interés social vinculados al armónico progreso de la comunidad.

Tiene razón la Procuraduría cuando afirma que el demandante para sustentar la acción de inexequibilidad, ha confundido dos nociones o conceptos claramente distintos en su naturaleza y en sus consecuencias.

El Artículo 6º de la citada Ley 200, consagra la extinción del dominio a favor de la Nación sobre los predios rurales que se hallen en las situaciones allí previstas. La Ley contempla una situación de hecho consistente en el abandono por parte del titular del derecho de propiedad. Ninguna norma constitucional establece que la declaratoria de la extinción del dominio a favor de la Nación, por incumplimiento de las obligaciones legales que se derivan de funciones sociales que son intrínsecamente inherentes a la propiedad, sea realizada por los procedimientos establecidos para los casos de expropiación a que se refiere el Artículo 30 de la Carta, cuando el interés privado debe ceder a los motivos de "utilidad pública o interés social", definidos por la Ley.

En el caso de extinción del dominio hay presunto abandono del derecho por parte del titular; en la expropiación "en las modalidades que comprende el Artículo 30 de la Constitución, presupone una situación de hecho conforme con las reglamentaciones del ejercicio de la propiedad privada, es decir, que el dueño ha poseído de acuerdo con la función social que le corresponde, pero por motivo de utilidad pública o de interés social, definidos por el legislador, hacen necesario el traslado del bien al dominio público mediante sentencia judicial e indemnización previa, o sin esta, por razones de equidad". Son, pues, dos situaciones jurídicas distintas que están sujetas en su desarrollo a procedimientos diferentes.

La Corte en su sentencia de 11 de Diciembre de 1964 dijo:

"La expropiación no es un contrato, no es una venta, ni siquiera forzada, como la que se verifica en subasta pública en determinados casos; es una fi-

gura esencialmente distinta, de derecho público, enderezada al bien de la comunidad y en virtud de la cual, por motivos superiores, la Administración toma la propiedad particular, y como esta medida genera un daño y no un precio, se satisface mediante una indemnización".

Con referencia a algún concepto expuesto por el demandante, son precisamente las leyes dictadas en relación con la propiedad agraria, las que tienden a remediar, entre otros, el hecho comprobado de la concentración de la propiedad territorial en pocas manos, sin que a ella se le esté dando la explotación económica que reclaman los intereses sociales y que la Constitución Nacional le impone al titular del derecho; por ello la Ley 135 de 1961 en su inciso 1º del Artículo 1º, dijo claramente:

"Inspirada en el principio del bien común y en la necesidad de extender a sectores cada vez más numerosos de la población rural colombiana el ejercicio del derecho natural a la propiedad, armonizándolo en su conservación y uso con el interés social, esta Ley tiene por objeto....."

Solo así se quiere evitar "que se consume una gran injusticia que deja muchas familias colombianas sin las tierras que les da el sustento de cada día..." como lo dice el actor. Siendo de advertir, por otra parte, que para evitar cualquier injusticia que pueda cometerse en la aplicación de la Ley, esta permite que las resoluciones sobre extinción de dominio sean revisables por el Consejo de Estado, como lo dispone el Artículo 30 del Decreto ejecutivo # 528 de 1964 en cuya letra e) se estableció: "Las controversias relacionadas con la declaración administrativa de extinción del dominio o propiedad" pasarán a la competencia en única instancia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, competencia de la cual fue privado el órgano judicial, como lo tenía previsto el Artículo 8º de la Ley 200 de 1936 objeto de la demanda, precepto este que fue sustancialmente modificado por el Artículo 3º de la Ley 135 de 1961, al atribuirle al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, la facultad de ejercitar las acciones sobre extinción del derecho de dominio por conducto de los procuradores agrarios a que se refiere el Artículo 12 de la citada Ley. Por otra parte, los Artículos 22, 23, 24 y 25 del estatuto agrario referido, señalan nuevos procedimientos administrativos y términos distintos para llegar a las resoluciones sobre extinción del dominio, resoluciones que, como se ha dejado determinado, debe conocer en forma definitiva el Consejo de Estado. Por este aspecto, pues, el Artículo 8º de la Ley 200 de 1936, quedó no solamente modificado, sino tácitamente abrogado por las disposiciones a que se acaba de hacer referencia.

Por lo que dice relación a la acusación de inexecutable del inciso 2º literal a) del Artículo 3º de la Ley 135 de 1961, se deja consignado que tal precepto fue declarado executable en virtud de la sentencia fechada el 11 de Diciembre de 1964, y que el referido numeral 2º contiene expresamente como función del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, "adelantar las diligencias y dictar las resoluciones sobre extinción del derecho de dominio privado de que trata el Artículo 6º de la Ley 200 de 1936". La Corte al tratar esta cuestión hace un detenido estudio sobre la mencionada disposición. Y en algunos de los pasos de la aludida sentencia dice:

"a) No se quebranta la Constitución con motivo de la facultad conferida a un Ministerio como lo hizo el Artículo 8º de la Ley 200 de 1936 o a un establecimiento público como lo hacen los Artículos 3º, a) y 23 de la Ley 135 de 1961, para saber administrativamente si los titulares de tierras que el propio Estado ha adjudicado bajo la condición resolutoria de no ser explotadas durante cierto lapso, han cumplido o no con los deberes de la propiedad y la posesión que las mismas les prescribe. El Artículo 6º de la Ley 200 de 1936 impuso a los propietarios de tierras, bajo la sanción de perder el dominio en favor de la Nación, la obligación de poseerlas en forma económica, comprendidas tanto las tierras que fuesen adjudicadas posteriormente como las ya adjudicadas".

Y en otro aparte expresa:

"El Artículo 25 de la Ley 135 de 1961 concilia el interés común con el interés privado en aquellos casos en que se haya pronunciado resolución administrativa de extinción del dominio y esté pendiente aún la sentencia que ha de poner fin al título de revisión promovido ante la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con lo previsto en el Artículo 23 de la precitada Ley".

DECISION :

En mérito de las consideraciones que anteceden, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, en ejercicio de la jurisdicción constitucional que consagra el Artículo 214 de la Carta y de acuerdo con el Procurador General de la Nación,

RESUELVE :

PRIMERO.- Declarar executable el Artículo 6º de la Ley 200 de 1936.

SEGUNDO.- No hay lugar a nuevo pronunciamiento en relación con el inciso 2º, literal a), Artículo 3º de la Ley 135 de 1961, por cuanto ya fue declarado exequible en sentencia de 11 de Diciembre de 1964.

TERCERO.- El Artículo 8º de la Ley 200 de 1936, quedó tácitamente derogado por las disposiciones legales a que se refiere la parte motiva de esta providencia; por tal motivo no es pertinente la declaratoria de inexequibilidad imputada por el actor, por carencia de materia.

Comuníquese al Ministro de Agricultura y al Gerente del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

Notifíquese, cóplese, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente, previas las formalidades legales.

RAMIRO ARAUJO GRAU
ADAN ARRIAGA ANDRADE
SAMUEL BARRIENTOS RESTREPO
FLAVIO CABRERA DUSAN
IGNACIO GOMEZ POSSE
CROTATAS LONDOÑO
SIMON MONTERO TORRES
EFREN OSEJO PEÑA
CARLOS PELAEZ TRUJILLO
ALEJANDRO BERNATE
Conjuez

JOSE ENRIQUE ARBOLEDA VALENCIA
HUMBERTO BARRERA DOMINGUEZ
JUAN BENAVIDES PATRON
GUSTAVO FAJARDO PINZON
FERNANDO HINESTROSA
ENRIQUE LOPEZ DE LA PAVA
ANTONIO MORENO MOSQUERA
GUILLERMO OSPINA FERNANDEZ
JULIO RONCALLO ACOSTA
JOSE JOAQUIN RODRIGUEZ,
Conjuez

RICARDO RAMIREZ L.,
Secretario"

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Fallo de Agosto 9 de 1973

Sobre exequibilidad del Artículo 5^o
del Decreto Extraordinario No. 1415 de 1940

"CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA PLENA

Magistrado Ponente: Dr. GUILLERMO GONZALEZ CHARRY

Aprobado según Acta No. 26 de 26 de Julio de 1973

Bogotá, DE., Agosto nueve de mil novecientos setenta y tres

El ciudadano GILBERTO MORENO, en ejercicio de la acción consagrada por el Artículo 214 de la Constitución Nacional, ha pedido que se declare la inexecutable del Artículo 5º del Decreto Extraordinario No. 1415 de 1940, cuyo texto dice:

"Los terrenos baldíos ubicados en las costas nacionales y en las regiones limítrofes con las naciones vecinas, ya se trate de los lotes intermedios reservados por el Artículo 52 del Código Fiscal o de los no reservados, podrán ser en adelante adjudicados de conformidad con las disposiciones vigentes sobre la materia, únicamente a colombianos de nacimiento".

"Parágrafo.- Los terrenos baldíos adquiridos de conformidad con este Artículo, no podrán ser traspasados a extranjeros".

Como disposiciones violadas se indican los Artículos 50, 8º, 37, 76-12, 30 y 55 de la Constitución Nacional, por razones que se irán examinando en el mismo orden de estudio de los cargos formulados.

El Señor Procurador General al descorrer el traslado de rigor emitió concepto cuyos puntos básicos pueden sintetizarse así:

1º Desde el punto de vista jurídico, la norma cuestionada es exequible pues contiene una limitación al derecho de propiedad en su aspecto de libertad de disposición, autorizada por el Artículo 11 de la Carta. No implica violación de derechos adquiridos, ni toca lo relativo al estado civil de las personas, ni atenta contra el principio de la separación de las Ramas del Poder. Considera que la prohibición que en él se contiene se explica por razones de soberanía y de seguridad nacional y que está amparada por la Constitución.

2º A pesar de lo anterior, el Artículo objeto de la demanda, como todo el Decreto a que él pertenece, implica un exceso del Gobierno en el ejercicio de facultades extraordinarias otorgadas por la Ley 54 de 1939, pues ésta, a su juicio, no da base para legislar sobre baldíos.

3º En desarrollo de lo dispuesto en los Artículos 142 y 143 de la Carta, debe poner en conocimiento del Presidente de la República su vista fiscal para que promueva la expedición de una Ley sobre la materia indicada cuyo Artículo 5º "no es inconstitucional por su contenido siendo en cambio sumamente benéfico para la seguridad territorial, tanto más respecto del Archipiélago de San Andrés y Providencia en donde son mas tenues los efectos del "dominio eminente" del Estado sobre su territorio, no solo por razones de su situación geográfica sino de la heterogeneidad de nacionalidades que lo habitan".

CONSIDERACIONES

Por ser básico, y porque de prosperar haría innecesario el estudio de los restantes, se examinará en primer lugar la violación del Artículo 76-12 de la Carta según el actor. Se funda, según el demandante, en que la Ley 54 de 1939, que otorgó al Gobierno facultades extraordinarias "con el fin de conjurar, corregir o atenuar los efectos de la actual crisis mundial sobre la organización económica y fiscal del país", no lo autorizaba para legislar en materia de baldíos, lo que por parte alguna aparece en el texto de la citada ley. Y que, por lo mismo, al hacerlo, excedió notoriamente el límite material de dichas facultades con ostensible transgresión del precepto constitucional citado. Agrega la demanda: "Regularización del servicio de la deuda pública, disposiciones sobre control, fomento y defensa de las industrias, regulación del crédito bancario, reducción de gastos públicos, prórroga de la vigencia de la Ley 12 de 1932, vigilancia auuanera, prevención del contrabando y defensa contra la especulación, son materias que encajan dentro de la ley como fue anunciada, lo exigía la guerra que acababa de estallar y lo aconsejaba la conveniencia pública. Pero nada tienen que ver esas previsiones con hacer adjudicables lotes que antes estaban reservados y limitarlo a colombianos de nacimiento. El Gobierno cometió un abuso que al rebasar la Ley 54 viola el ordinal 12 de donde ella emana, al apoyarse en ella para dictar normas de orden semanal, sin urgencia, que no exigía la necesidad pública. Que además, no previó el legislador como solución a una necesidad de emergencia".

El texto de la Ley 54 de 1939, es como sigue:

"ARTICULO 12.- De conformidad con el ordinal 9º del Artículo 69 de la Constitución Nacional, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias para que, con el fin de conjurar, corregir o atenuar los efectos de la actual crisis mundial sobre la organización económica y fiscal del país, adopte las providencias que fueren indispensables en relación con los siguientes puntos:

"a) Regularización del servicio de la deuda pública y reanudación del servicio de los empréstitos que se encuentran actualmente en mora total o parcial sobre las nuevas bases que acuerde el Organó Ejecutivo y contratación de empréstitos para atender los fines previstos en la presente ley, siendo entendido que el total de los nuevos empréstitos que se contraigan no podrá exceder de cincuenta millones de pesos (\$ 50'000.000.00) o su equivalente en moneda extranjera.

"PARAGRAFO.- Para las operaciones previstas en este ordinal y en las demás leyes que autorizan contratación de empréstitos se requerirá el concepto previo y favorable de la Junta Nacional de Empréstitos, la cual en adelante estará compuesta por seis miembros elegidos a razón de tres por cada una de las Cámaras.

"b) Reforma y complemento de las disposiciones vigentes sobre control de cambios, exportaciones e importaciones y de los contratos celebrados por el Gobierno con el Banco de la República sobre la misma materia y sobre la intervención del Banco en la compra y venta de cambio exterior.

"c) Fomento y defensa de las industrias, especialmente la del café, y consecución de los recursos necesarios para tales fines.

"Lo anterior no comprende la facultad para establecer nuevos impuestos o para aumentar los existentes.

"d) Regulación del crédito bancario y modificación de la legislación bancaria vigente en cuanto fuere necesario para la defensa o fomento de la producción nacional.

"e) Reducción de gastos públicos para mantener el equilibrio presupuestal y fiscal, sin afectar las participaciones que corresponden a los Departamentos y los Municipios en las rentas nacionales; reorganización de los servicios administrativos y de policía con el objeto de acomodar su costo a las

reducciones que haya necesidad de decretar en las apropiaciones; reorganización de las fuerzas militares, cuadros y efectivos, con el mismo objeto.

"f) Prórroga de la vigencia de los impuestos establecidos por la Ley 12 de 1932 y medidas que permitan a los Departamentos y Municipios realizar la construcción de acueductos, alcantarillados, locales escolares, hospitales y plantas eléctricas, tomando como base el producto de esos mismos impuestos y los impuestos sobre grasas y lubricantes, y primas de seguros, y las utilidades del Gobierno en el Banco de la República; aumento de la participación de los Departamentos en el impuesto sobre el oro físico.

"g) Vigilancia aduanera y prevención del contrabando".

"h) Defensa contra la especulación en los precios de las drogas y artículos de primera necesidad".

"ARTICULO 2º.- De las autorizaciones conferidas por el Artículo anterior podrá hacer uso el Presidente de la República hasta el 20 de Julio de 1940 y de su ejercicio dará cuenta al Congreso en los primeros diez días de sus sesiones ordinarias".

"ARTICULO 3º.- Esta Ley regirá desde su sanción".

Como las consideraciones de la demanda en este punto, no obstante que toca la materia toda del Decreto, están centradas en el Artículo 5º del mismo, la Corte se limitará al estudio preciso de este.

Del contexto de la ley y de su enunciado, aparece claro que los motivos que llevaron al Congreso a dictarla, fueron de defensa nacional, visible y seriamente amenazada en su seguridad y estructura económica por las consecuencias de la segunda guerra mundial que acababa de estallar.

El Procurador General es claro y enfático en este aspecto. La Corte, de otro lado, lo entendió así en su fallo de 29 de Mayo de 1969 cuando dijo:

"No hay que olvidar que lo que se quería precaver y superar era una situación de emergencia económica y fiscal, derivada de una guerra mundial que cortó de un tajo nuestro comercio con Europa, continente que absorbía parte esencial de nuestras exportaciones de café y otras menores, y que a su turno, por necesidad del intercambio, era gran proveedor de importaciones. Lo que venía era una forzosa retención del café, en el interior del país, con todas sus

eventuales implicaciones en los precios, en la economía de miles de campesinos, en la financiación que debería asumirse; una vertical caída en el monto de las exportaciones y una consecuente imposibilidad de alimentar el comercio de importación y la provisión de multitud de productos de inversión y consumo, que llevaría a la escasez, a la especulación, al alza de precios. Y de remate, era ineludible una rebaja considerable en el rendimiento de la renta de aduanas, entonces como hoy muy sustancial dentro de los ingresos nacionales".

De otra parte el literal c) del artículo 1º de la ley precitada, contiene una facultad relativa al fomento y defensa de las industrias nacionales, especialmente la del café, lo cual comprende o comporta poder regulador de las actividades propiamente industriales, así como de las agrícolas y ganaderas, en orden a promover por este aspecto, un desarrollo de la economía nacional enderezada a determinar un abastecimiento suficiente que premuniera a la nación contra las consecuencias del aislamiento derivado de la restricción casi completa del comercio internacional. Dentro de estas finalidades, no podía ser extraño ni excesivo regular lo concerniente a la adjudicación y explotación de baldíos, como elemento básico de las industrias y actividades agrícolas, y por lo mismo, precisar a qué personas y en qué circunstancias podía hacerse tal adjudicación. Por consiguiente, el artículo 5º objeto de la acusación, que se refiere precisamente a esta materia en cuanto estableció una restricción fundamental consistente en que aquellos baldíos ubicados en las costas y en las regiones limítrofes con las naciones vecinas, ya se trate de los lotes intermedios reservados por el Artículo 52 del Código Fiscal, o de los no reservados, solo podían adjudicarse en el futuro a colombianos de nacimiento, proveyó paralelamente a la defensa nacional en el aspecto económico y en el político o de seguridad y se mantuvo dentro de las finalidades de la ley.

Por otra parte, el literal g) del mismo Artículo contiene otra facultad enderezada a tomar las medidas necesarias sobre "vigilancia aduanera y prevención del contrabando". Es claro que siendo los territorios y zonas fronterizas los más proclives a la comisión del contrabando, el Gobierno estaba obligado a tomar cuantas medidas estimara conducentes para evitarlo. Está entre ellas la de sustraer al dominio de extranjeros las zonas baldías de las fronteras terrestres o marítimas, con lo cual se prevenía aquel hecho, y de manera muy especial en los momentos y para los fines de la expedición de la ley. Si se repara, además, en que conforme al Artículo 202 de la Carta, los baldíos hacen parte del patrimonio fiscal de la Nación, los que, como todos los bienes nacionales, son administrados por el Gobierno conforme a las leyes, debe concluirse que la materia del Artículo 5º por ser de regulación del Congreso y no indelegable por su naturaleza, estaba comprendida dentro de las facultades extraordinarias para la defensa fiscal y económica de la Nación.

Por otra parte, en tratándose de bienes de esta naturaleza, la ley puede imponer a los adjudicatarios toda clase de condiciones y restricciones sin que por ello se vulnere su interés personal. Puede, por ejemplo, establecer limitaciones de capital, de experiencia, de permanencia, etc., porque se trata de bienes suyos y porque la dirección de una política agraria es cuestión que le compete por entero. Igual proceder puede seguir el Gobierno cuando para ello está como lo estuvo en este caso, investido de facultades extraordinarias. No representa, pues, el citado Artículo 5^o exceso alguno en el ejercicio de las facultades que recibió el Gobierno. Y no hay, por lo mismo, violación, por este aspecto, ni del Artículo 76-12, ni del 118-8 (no citado en la demanda), ni del 55 que establece la separación y colaboración mutua de las ramas del poder.

Respecto al cargo de violación del Artículo 30 de la Carta, es improcedente. En efecto: Conforme a reiterada doctrina de la Corte en sus distintas Salas, se desconoce un derecho adquirido cuando la nueva ley niega o desconoce el que se hubiera configurado o alcanzado plenamente bajo el imperio de una norma anterior. Para el caso en estudio la tesis se sostendría afirmando que el Artículo discutido restó validez a las adjudicaciones de baldíos verificadas válidamente con anterioridad a su vigencia a personas que no fueran colombianos de nacimiento. Y ello no es así. No solo porque todo el estatuto comenzó a regir a partir de su publicación, verificada el 18 de Julio de 1940, siguiendo así un principio general sobre aplicación de las leyes, sino porque el propio texto del Artículo 5^o expresa que su aplicación será para el futuro cuando dice textualmente: "los terrenos baldíos....podrán en adelante ser adjudicados....", con lo cual no se comprenden las adjudicaciones válidas hechas con anterioridad. Lo que sí no puede afirmarse es que alguien hubiera adquirido un derecho de adjudicación o de disposición de aquellos bienes sin límite en el tiempo, por la sola razón de que las leyes anteriores al Decreto 1415 de 1940, no hubieran establecido limitaciones o restricciones al respecto, o ellas fueran distintas, y que, por lo mismo, al establecerlas, se hubiera quebrantado tal supuesto derecho. No. Dicho estado legal ofrecía apenas una vocación o simple expectativa sujeta a los preceptos respectivos, y por lo mismo, modificable o alterable en todos sus aspectos por el Congreso o por el Gobierno investido de facultades extraordinarias. Si del nuevo precepto han resultado las restricciones y condiciones anotadas, ningún derecho resulta desconocido y quienes a partir del decreto aspiren a obtener una adjudicación, deberán sujetarse, obviamente, a tales prescripciones. Esta doctrina se apoya en el principio consagrado por el Artículo 28 de la Ley 153 de 1887, declarado exequible por la Corte en sentencia de 18 de Junio de 1945 (G.J., T. LIX - pág. 81).

Pero este cargo va engarzado a otros dos, a saber: los de violación de los Artículos 37 y 50 de la Carta, en cuanto el Artículo 5º cuestionado estableció una limitación para los extranjeros y colombianos por adopción de un derecho fundamental que es el de propiedad. El Señor Procurador, con sobriedad y certeza, los rebate señalando el alcance y sentido de los textos constitucionales.

En efecto: Como principio general la libertad de enajenación de bienes establecida en la primera de las normas citadas, tiene en el estatuto constitucional (Art. 11) una limitación fundada en razones de seguridad nacional, cuando en la segunda parte del texto preceptúa que "la Ley podrá, por razones de orden público, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros". Cuando el Artículo demandado, en su primera parte, solo permite al Gobierno adjudicar baldíos ubicados en las costas nacionales y en las regiones limítrofes con las naciones vecinas a colombianos por nacimiento fija una condición, que al igual que cualquiera otra, pudiera legítimamente establecer por tratarse de bienes nacionales. Y cuando por el párrafo prohíbe traspasar a extranjeros los baldíos que hubiesen sido adquiridos por nacionales, ha establecido una simple limitación al derecho de propiedad en este aspecto preciso, autorizada por el Artículo 11 precitado, pero manteniéndolo sin ella en el resto del territorio nacional. Esta limitación no comporta violación alguna de la garantía, sino, por el contrario, una aplicación correcta de la misma en cuanto se ciñe a los textos indicados que razonablemente establecen una primacía de la seguridad nacional sobre una garantía de carácter particular. Y en cuanto al Artículo 50 se refiere, el cargo es inocuo, pues él hace relación a la competencia de las leyes para determinar lo relativo al estado civil de las personas, y es obvio que entre la noción de dicho estado civil y la del derecho de propiedad hay una diferencia fundamental que impide toda confusión. El Artículo del Decreto que se estudia toca, en el punto ya visto, un aspecto del derecho de propiedad, a saber, el de la libertad de disposición, pero no establece regla alguna sobre el estado civil de manera que en forma directa o indirecta incida sobre el tema en estudio.

Tampoco resulta quebrantado el Artículo 8º de la Carta que considera como nacionales colombianos, a los que lo son por adopción y que allí mismo señala, a saber: Los extranjeros que soliciten y obtengan carta de naturalización; y los hispano-americanos y brasileños por nacimiento que, con autorización del Gobierno, pidan ser inscritos como colombianos ante la municipalidad del lugar donde se establecieron. Y no lo es porque, en primer lugar, el Artículo 5º del Decreto 1415 no desconoce ni entorpece en modo alguno la calificación constitucional. Y porque, en segundo lugar, la restricción que de él resulta para la libertad de disposición de la propiedad inmueble en las condiciones ya vistas, es lícita y fundada.

Por lo demás el texto cuya legitimidad se discute se halla arreglado a los restantes preceptos de la Constitución.

Por lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, oído el Procurador General de la Nación, DECLARA EXEQUIBLE el Artículo 5º del Decreto Extraordinario número 1415 de 1940.

Cópiese, publíquese, insértese en la Gaceta Judicial, comuníquese al Gobierno y archívese el expediente.

GUILLERMO GONZALEZ CHARRY

MARIO ALARIO D FILIPPO	JOSE ENRIQUE ARBOLEDA VALENCIA
HUMBERTO BARRERA DOMINGUEZ	JUAN BENAVIDES PATRON
AURELIO CAMACHO RUEDA	ALEJANDRO CORDOBA MEDINA
ERNESTO ESCALLON VARGAS	JOSE GABRIEL DE LA VEGA
JOSE MARIA ESGUERRA SAMPER	MIGUEL ANGEL GARCIA B.
JORGE GAVIRIA SALAZAR	GERMAN GIRALDO ZULUAGA
JOSE EDUARDO GNECCO C.	ALVARO LUNA GOMEZ
HUMBERTO MURCIA BALLEEN	LUIS EDUARDO MESA VELASQUEZ
LUIS CARLOS PEREZ	ALFONSO PELAEZ OCAMPO
LUIS ENRIQUE ROMERO SOTO	JULIO RONCALLO ACOSTA
EUSTORGIO SARRIA	LUIS SARMIENTO BUITRAGO
JOSE MARIA VELASCO GUERRERO	

Angel Antonio Cardoso González,
Secretario General"

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Fallo de Agosto 27 de 1973,

**sobre exequibilidad de algunos Artículos
de las Leyes 135 de 1961, 1a. de 1968 y 4a. de 1973**

"CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA PLENA

Magistrado Ponente: Dr. EUSTORGIO SARRIA

Aprobado Acta No. 28 de 16 de Agosto de 1973

Bogotá, DE., Agosto veintisiete de mil novecientos setenta y tres

I - PETICION

1. El ciudadano RAMON MOLINA OSPINA, en escrito de 24 de Abril del año en curso, solicita de la Corte declare inexecutable las siguientes disposiciones legales: Artículo 18 de la Ley 4a. de 1973; Artículo 9º de la Ley 1a. de 1968; Artículo 42 bis de la Ley 135 de 1961, "Integrado con los Artículos precitados"; y el literal a) del Artículo 3º de la mencionada Ley 135 de 1961, pero únicamente respecto de la oración "adjudicarlas o constituir reservas".

2. Precisa el alcance de su petición en los siguientes términos:

"1a.- Que es inexecutable el Artículo 18 de la Ley 4a. de 1973;

"2a.- Que es inexecutable el Artículo 9º de la Ley 1a. de 1968, introducido como Artículo 42 bis de la Ley 135 de 1961, y por consiguiente, dicho Artículo 42 bis es inexecutable;

"3a.- Que son inexecutable las palabras "adjudicarlas o constituir reservas" y sus efectos, consignados en el Artículo 3º de la Ley 135 de 1961, literal a).

"4a.- Que el suscrito debe ser indemnizado y restituido en sus derechos conforme a la Ley".

II - DISPOSICIONES ACUSADAS

1. El texto de las disposiciones objeto de la impugnación, en orden cronológico, es el siguiente:

"LEY 135 DE 1961:

"Artículo 3º.- Son funciones del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria:

"a) Administrar a nombre del Estado las tierras baldías de propiedad nacional, adjudicarlas o constituir reservas y adelantar colonizaciones sobre ellas, de acuerdo con las normas vigentes y con las disposiciones de esta ley".

"LEY 1a. DE 1968
(Enero 26)

"por lo cual se introducen modificaciones a la Ley 135 de 1961 sobre Reforma Social Agraria.

"El Congreso de Colombia
" D E C R E T A :

"....."

"Artículo 92. Introdúcese el siguiente Artículo nuevo:

"Artículo 42 bis. En las regiones que señale la Junta Directiva, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria podrá hacer levantar por medio de funcionarios de su dependencia, los informativos necesarios para la adjudicación de terrenos baldíos cuya extensión exceda de cincuenta (50) hectáreas, conforme al procedimiento que señale el decreto reglamentario de esta disposición. En tales casos no se requiere intervención de abogado.

"La Junta Directiva del Instituto podrá establecer tarifas para el cobro de los servicios de topografía sobre superficies mayores de cincuenta (50) hectáreas".

"LEY 4a. DE 1973
(Marzo 29)

"por la cual se introducen modificaciones a las Leyes 200 de 1936, 135 de 1961 y 1a. de 1968. Se establecen disposiciones sobre la renta presuntiva, se crea la Sala Agraria en el Consejo de Estado y se dictan otras disposiciones.

"El Congreso de Colombia
" D E C R E T A :

"....."

"Artículo 18.- El Artículo 42 bis de la Ley 135 de 1961, quedará así:

"El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, hará levantar por medio de funcionarios de su dependencia todos los informativos necesarios para la adjudicación de terrenos baldíos conforme al procedimiento que señale el Decreto Reglamentario de esta disposición.

"La Junta Directiva del Instituto establecerá las tarifas para el cobro de servicios de titulación cuando se trate de superficies mayores de cincuenta (50) hectáreas".

III - TEXTOS CONSTITUCIONALES QUE SE DICEN VIOLADOS Y RAZONES DE LA ACUSACION

1. El actor señala como infringidos los Artículos 16, 17, 28, 30, 31, 32, 39, 45, 203 y 206 de la Constitución.

2. Acerca de las razones de la violación, expone algunos argumentos dirigidos a probar la inexecutable de los Artículos 42 bis de la Ley 135 de 1961, y 9 de la Ley 1a. de 1968, impugnaciones que, como lo observa el Procurador General, son inadmisibles, además de inocuas, ya que tales disposiciones fueron sustituidas por la del Artículo 18 de la Ley 4a. de 1973. En consecuencia, solo se hará el examen de los cargos relacionados con esta última norma. Respecto del literal a) del Artículo 3º de la Ley 135 de 1961, posteriormente se hace la aclaración del caso.

3. Al disponer el Artículo 18 de la Ley 4a. de 1973, que corresponde a la Junta Directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria señalar las tarifas por los servicios de titulación de superficies mayores de 50 hectáreas se viola lo dispuesto en los Artículos 203 y 206 de la Carta, por cuanto tales preceptos establecen, en su orden, que los gastos del servicio público nacional son de cargo de la República; y que "en tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación del tesoro que no se halle incluida en el de gastos".

4. La violación del Artículo 30 por parte del mismo Artículo 18 de la Ley 4a. de 1973, consiste en que desconoce los derechos adquiridos de agrimensores y abogados titulados, relacionados con la prestación de sus servicios profesionales a los colonos y cultivadores para solicitar y obtener el reconocimiento de sus derechos. Y en cuanto toca con los Artículos 31, 39 y 45, afirma el actor que la norma acusada autoriza la constitución de un monopolio no permitido y veda el libre ejercicio profesional.

5. La violación de los Artículos 16, 17, 26 y 32 de la Constitución la deriva de lo dispuesto en el literal a) del Artículo 3º de la Ley 135 de 1961 que dispone que es función del mencionado Instituto "administrar a nombre del Estado las tierras baldías de propiedad nacional, adjudicarlas o constituir reservas y adelantar colonizaciones sobre ellas, de acuerdo con las normas vigentes y con las disposiciones de esta Ley".

IV - CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

1. El Jefe del Ministerio Público en vista No. 110 de 11 de Junio del año en curso, expone a la Corte la siguiente conclusión:

"Por las razones anotadas, con fundamento en lo dispuesto en el Artículo 214 de la Constitución, este Despacho solicita a la H. Corte que declare exequibles las disposiciones aceptadas como demandadas, a saber, el Artículo 3º, literal a), de la Ley 135 de 1961, en su parte acusada que dice "adjudicarlas o constituir reservas", y el Artículo 18 de la Ley 4a. de 1973, el cual sustituyó íntegramente a los Artículos 42 bis de la Ley 135 de 1961 y 9º de la Ley 1a. de 1968, por no ser inconstitucionales, ya que, de la manera vista, no violan los preceptos constitucionales a que alude el demandante ni ninguno otro de la Carta".

2. Fundamenta su concepto en las siguientes razones:

a) "Ciertamente, el Artículo 203 de la Constitución establece que son de cargo de la Nación los gastos del servicio público nacional, y el 206, que no podrá percibirse contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas; pero lo anterior no quiere decir que los establecimientos públicos, los cuales están autorizados e instituidos por la Constitución Nacional (Artículo 76-9), una de cuyas características es precisamente la autonomía patrimonial que implica su capacidad de autofinanciación, de inversión y de gasto de sus recursos, no puedan por sí mismos sin infringir las normaciones constitucionales a que alude el actor, percibir contribuciones, ni que al hacerlo dejen de ser de cargo de la República los gastos del servicio público nacional.

"El servicio público determina para el Estado la obligación de la erogación de su costo, bien se trate de administración directa o indirecta, y en otros casos la de su control en la correcta prestación cuando son los particulares los encargados de sustituir la necesidad del servicio. Todo esto significa que el Estado o los particulares pueden prestar servicios públicos; aunque no debiera ser así, en la realidad es lo que acontece. Por lo tanto la estipulación del Artículo 206 de la Constitución según la cual los gastos del

servicio público nacional son de cargo de la República, no quiere significar que los particulares no puedan contribuir con sus erogaciones a prestar un servicio público, ni tampoco que instituciones administrativas de la República, como son las entidades descentralizadas, por servicios o territorialmente, no estén en capacidad de exigir de los particulares contraprestación a cambio de un servicio que en la práctica podrían prestar agrimensores o abogados no oficiales, pero que seguramente harían más gravosa la prestación del mismo y quizás su costo para el colono o el cultivador.

b) "Estipula el precepto acusado en comento que el INCORA hará levantar todos los informativos necesarios para adjudicar baldíos por medio de funcionarios de su dependencia. Esta disposición no infringe en ninguna forma lo dispuesto respecto de derechos adquiridos por el Artículo 30, ni priva tampoco del ejercicio de ninguna industria o actividad lícita a los agrimensores, ni mucho menos significa violación del Artículo 39 sino desarrollo suyo ya que por este último aspecto el Constituyente autoriza al legislador reglamentar el ejercicio de las profesiones.

"El hecho de que el INCORA disponga, por virtud de la Ley, de funcionarios dedicados bajo su dependencia a levantar todos los informativos necesarios para efectos de la adjudicación de baldíos es además un desarrollo de lo previsto en el Artículo 32 de la Carta según el cual el Estado puede intervenir por mandato de la Ley en el proceso económico y obviamente en las actividades profesionales vinculadas a ese proceso. La potestad del INCORA a que se refiere el Artículo acusado no es un monopolio puesto que no priva a los agrimensores que no estén bajo su dependencia del libre ejercicio de su profesión, sino que constituye una función más asignada por la ley a un establecimiento público administrativo encargado de prestar y desempeñar uno de los servicios públicos fundamentales en el sector primario de la economía nacional.

"Por último, este Despacho considera que la disposición comentada no viola ningún derecho adquirido por los agrimensores encargados, con antelación a su vigencia, de levantar esos informativos. El derecho adquirido comporta necesariamente la consolidación de una situación jurídica reconocida bajo el imperio de la ley antigua en una persona determinada y la obligación para el legislador o para el administrador de respetar esa situación cuando se vaya a expedir una norma legal o administrativa que modifique la anterior bajo la cual se adquirió ese derecho; pero mientras no se haya afianzado en forma concreta y específica en los agrimensores particulares la facultad de levantar los informativos de que trata el precepto acusado no hay violación del Artículo 30".

"Otro tanto, y por idénticas razones, mucho más por cuanto que el Artículo 18 acusado no hace ninguna alusión expresa al respecto, cabe manifestar respecto de la profesión de abogados titulados a quienes en ninguna parte de la citada norma se les prohíbe ejercer su actividad en lo relativo a la representación de colonos y cultivadores en defensa de sus intereses ante el INCORA, puesto que es principio de elemental lógica jurídica, axiomático, que todo aquello que no esté prohibido o limitado por la ley se entiende que está permitido por ella".

V - CONSIDERACIONES:

Primera

1. La jurisdicción constitucional, tal como aparece concebido en el Título XX de la Carta, Artículo 214, no comprende la decisión de las controversias entre gobernantes y gobernados, derivadas de posibles perjuicios causados por los actos o hechos de los primeros. Su ejercicio se limita a definir la exequibilidad de una norma legal, mediante confrontación con el texto superior, y nada más. Los efectos del fallo son erga omnes y no inter partes.

2. Por ello, es improcedente la petición final de la demanda.

Segunda

1. La Corte, Sala Plena, por sentencia de 11 de Diciembre de 1964, declaró exequible el Artículo 3º, literal a), de la Ley 135 de 1961.

2. En consecuencia, respecto de esta disposición y en cuanto a la frase "adjudicarlos o constituir reservas", se presenta el fenómeno procesal de la cosa juzgada, y a ello habrá de estarse.

Tercera

1. Desde el inicio, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, tiene la calidad jurídica de un "establecimiento público". El Artículo 2º de su ley orgánica, dice: "Créase el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, como establecimiento público, o sea como una entidad dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio.-El Instituto cumplirá las funciones que le encomienda la presente ley, tendrá duración indefinida y su domicilio será la ciudad de Bogotá".

2. En la citada sentencia de 11 de Diciembre de 1964, la Corte precisa esta calidad y pone de relieve cómo el establecimiento público "hace parte de la administración y más concretamente de la Rama Ejecutiva del Poder".

3. La Reforma Constitucional de 1968, recoge el acervo doctrinario, legal y jurisprudencial del caso e integra la estructura de la administración nacional con ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos; señala, como atribución propia del Congreso, que ejerce por medio de ley, la de expedir sus estatutos básicos. (Artículo 76, ordinales 9 y 10).

Cuarta

1. Como lo ha advertido la Corte en fallos anteriores, por medio del "establecimiento público" se opera la descentralización funcional o por servicio, una de las formas más importantes de la administración pública moderna. Lo concibe como la entidad creada por vía normativa (ley, ordenanza, acuerdo), con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, a cuyo cargo y responsabilidad está un servicio público o una actividad de utilidad o interés sociales, atribuidos legalmente al Estado. Y explica el valor de estas cualidades así: la personería jurídica significa que tal entidad es un sujeto capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones, por sí mismo; la autonomía administrativa comporta la facultad o poder para prestar el servicio o cumplir la actividad directamente, en armonía con reglamentos especiales y con los planes adoptados; el patrimonio independiente, o sea, que no hace parte de los fondos comunes, pero sí es constituido con aportes oficiales y con bienes públicos, corporales e incorporales (V.S. Sala Plena, 11 Septiembre -1969- G.J. No. 2338 p. 305).

2. El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, como establecimiento público, adscrito al Ministerio de Agricultura, administra, por disposición legal, "a nombre del Estado, las tierras baldías de propiedad nacional", con facultad para constituir reservas y hacer adjudicaciones. En el desempeño de sus tareas gubernamentales tiene todas las preeminencias, derechos y deberes de los distintos órganos del poder público. Sus actos, por lo general, son actos administrativos.

Quinta

1. Cuando el Artículo 18 de la Ley 4a. de 1973, inciso primero, dispone que el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria "hará levantar por medio de funcionarios de su dependencia todos los informes necesarios para la adjudica-

cación de terrenos baldíos conforme al procedimiento que señale el Decreto Reglamentario", le adscribe a éste una tarea administrativa, cuya importancia y conveniencia solo el legislador puede calificar, pero que en todo caso corresponde normalmente a órganos de la rama ejecutiva del poder. Por ello se ciñe a los textos constitucionales.

2. El desplazamiento de agrimensores y abogados particulares en este evento, no induce a la constitución de un monopolio, ni menoscaba el libre ejercicio profesional.

Lo primero, porque solo se trata de aplicar un procedimiento ejecutivo en beneficio de colonos y cultivadores, con miras al ordenamiento racional del servicio, sin que ello se traduzca en una situación por la cual determinados individuos "deban quedar privados del ejercicio de una industria lícita".

Lo segundo, por cuanto la libertad de trabajo y de escoger profesión no es absoluta; la misma norma que la garantiza, autoriza al legislador para reglamentarla en beneficio del bien común o interés social. Y el hecho de que funcionarios oficiales adelanten un proceso informativo para procurar beneficios a la clase campesina, no entraña prohibición a ejercer determinadas profesiones. Además, en ningún texto constitucional se consagra el derecho del profesional a ser ocupado siempre y sin discriminación.

Por lo dicho, no aparece violación de los artículos 31 y 39 de la Constitución. El 45 consagra el derecho de petición, y no se ve cómo puede ser, igualmente, infringido; ni el actor lo explica.

Sexta

1. El inciso segundo del Artículo 18 de la Ley 4a. de 1973, dispone el cobro de los servicios prestados por el Instituto en las adjudicaciones de terrenos baldíos de superficie mayor de cincuenta hectáreas y ordena a la Junta Directiva del mismo, señalar las tarifas correspondientes.

2. Los hacendistas califican como "contribuciones" aquellas prestaciones monetarias o de cosas valorables en dinero que percibe el Estado de los gobernantes y gobernados, conforme a la ley. Tienen un carácter obligatorio y se determinan de un modo unilateral y en proporción a las necesidades públicas por satisfacer. Son generales, cuando se destinan a cubrir aquellos servicios cuyo costo para los particulares no se puede calcular; son especiales, cuando es po-

sible este cálculo, y cubren los gastos que ocasionan determinados servicios administrativos. Las primeras se denominan impuestos; las segundas tasas.

Las tasas, en consecuencia, son prestaciones específicas que pagan las personas que promueven o suscitan con sus actos la actividad de la Administración, o que aprovechan dicha actividad en su propio beneficio. "La caracterización de la tasa exige, en cada caso, una confrontación de contraprestaciones para poder cubrirla y graduarla".

3. El monto de lo percibido por concepto de la tasa o tarifa a que se refiere el inciso segundo del Artículo 18 de la Ley 4a. de 1973, hace parte del presupuesto del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria. Y este, a su vez, integra el presupuesto nacional, tal como lo dispone el parágrafo del Artículo 2º de la Ley orgánica de la materia:

"ARTICULO 2º.....

"Parágrafo. El Presupuesto de los Establecimientos Públicos Nacionales es parte del Presupuesto General de la Nación junto con el Presupuesto Nacional, y por lo tanto, ambos deben ser expedidos por el Congreso."

4. De otra parte, el mismo estatuto orgánico clasifica los ingresos corrientes del Presupuesto de Rentas en tributarios y no tributarios. Los primeros, según su fuente, son directos e indirectos; y los segundos comprenden las tasas, las multas y las rentas contractuales. (Art. 10).

5. Así, la ley crea la "contribución especial", o sea la tasa, y prevé que el órgano administrativo señale su cuantía de acuerdo con el costo del servicio; lo cual se ajusta a la preceptiva constitucional, tal como la Corte y el Consejo de Estado lo han declarado en casos semejantes (V. sentencias: Corte, S.P. y Consejo de Estado: 30 de Marzo de 1966).

6. Con el producto de esta tasa, como es obvio, el Estado, a través del Instituto sufraga, en parte, los gastos que demanda este servicio público. No sería lógico, y contrariaría elementales principios de hacienda pública, crear la obligación y no proveer los recursos fiscales indispensables para cumplirla.

7. Por tanto, no existe violación de los Artículos 203 y 206 de la Constitución que, en su orden, disponen: los gastos del servicio público nacional son de cargo de la República; en tiempo de paz no se podrá percibir contribución

o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación del tesoro que no se halle incluido en el de gastos.

Séptima

1. Afirma el demandante que, por razón de los servicios que el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria prestará, excluyendo a agrimensores y abogados titulados, de conformidad con el inciso primero del Artículo 18 de la Ley 4a. de 1973, se desconocen "los derechos adquiridos" de tales profesionales, y por ende, se quebranta el Artículo 30 de la Carta.

2. La norma constitucional se refiere, entre otros, a los constituidos "con arreglo a las leyes civiles", es decir, a los que "determinan especialmente los derechos de los particulares, por razón del estado de las personas, de sus bienes, obligaciones, contratos y acciones civiles", como lo prevé el Artículo 1º del respectivo Código.

Más el ejercicio normal o excepcional de la función legislativa del poder público genera igualmente, otra clase de leyes, las denominadas "administrativas", que definen la situación o situaciones de los gobernados frente al Estado. Y al paso que en las primeras, las "civiles", se respeta la autonomía de la voluntad, en las segundas, realmente ésta no existe. En el primer caso -como lo ha advertido el Consejo de Estado y es lo cierto- hay equilibrio de derechos y poderes; en el segundo, hay subordinación de un sujeto de derecho a otro. Es un fenómeno semejante al que se deduce de la comparación entre el derecho Privado y el derecho Público: el primero se aplica, de modo preferente, por concierto; el segundo, igualmente, por imperio.

Más la ley "administrativa" también deja a salvo las situaciones jurídicas surgidas al amparo de la legislación anterior. Esta ha sido la doctrina de la Corte a través de innumerables fallos de amplia difusión, como los de doce de noviembre y 24 de febrero de 1955, (G.J. ts. 45 y 79); y si la ley desconoce o vulnera esas situaciones jurídicas subjetivas, surge para el Estado el deber de reparar o compensar el daño que se desprenda de su aplicación. Este caso es la excepción; la regla es que las nuevas relaciones que prevé la ley no menoscaban las situaciones jurídicas subjetivas.

La situación jurídica individual o subjetiva es creada necesariamente por un acto o hecho subjetivo individual, con fundamento en una situación jurídica general u objetiva, dentro de las condiciones previstas en esta.

Y tal hecho o acto no existe en el caso del inciso primero del Artículo 18 de la Ley 4a. de 1973; apenas sí, una mera expectativa, que la ley puede cercenar por motivos de utilidad pública o interés social, que privan sobre la utilidad o interés particulares conforme al mandato del mismo Artículo 30 constitucional.

De lo expuesto se deduce, que contra lo que sostiene el actor, no se configura el derecho adquirido o situación jurídica subjetiva, y por lo mismo, el cargo de inexecuibilidad es infundado. (V. sentencia Corte, S.P., de junio 14 de 1969- G.J. No. 2338).

VI - CONCLUSION

1. Esta no es otra que la de la exequibilidad del Artículo 18 de la Ley 4a. de 1973, disposición que no viola los preceptos constitucionales indicados por el actor, ni otro alguno.

2. Respecto de la parte del Artículo 3º de la Ley 135 de 1961, literal a), se debe estar a lo resuelto en sentencia de la Corte, Sala Plena, de 11 de Diciembre de 1964.

VII - FALLO

Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, oído el Procurador General de la Nación, en ejercicio de la competencia que le otorga el Artículo 214 de la Constitución,

RESUELVE:

1º - Estése a lo decidido en sentencia de la Corte, Sala Plena, de 11 de Diciembre de 1964, por medio de la cual declaró exequible el literal a) del Artículo 3º de la Ley 135 de 1961.

2º - Es exequible el Artículo 18 de la Ley 4a. de 1973, que sustituyó a los Artículos 42 bis de la Ley 135 de 1961 y 9º de la Ley 1a. de 1968.

Comuníquese a quien corresponda,

GUILLERMO GONZALEZ CHARRY

MARIO ALARIO D'FILIPPO	JOSE ENRIQUE ARBOLEDA VALENCIA
HUMBERTO BARRERA DOMINGUEZ	JUAN BENAVIDES PATRON
AURELIO CAMACHO RUEDA	ALEJANDRO CORDOBA MEDINA
ERNESTO ESCALLON VARGAS	JOSE GABRIEL DE LA VEGA
JOSE MARIA ESGUERRA SAMPER	MIGUEL ANGEL GARCIA B.
JORGE GAVIRIA SALAZAR	GERMAN GIRALDO ZULUAGA
JOSE EDUARDO GNECCO C.	ALVARO LUNA GOMEZ
HUMBERTO MURCIA BALLEEN	LUIS EDUARDO MESA VELASQUEZ
LUIS CARLOS PEREZ	ALFONSO PELAEZ OCAMPO
LUIS ENRIQUE ROMERO SOTO	JULIO RONCALLO ACOSTA
EUSTORGIO SARRIA	LUIS SARMIENTO BUITRAGO
JOSE MARIA VELASCO GUERRERO	

ANGEL ANTONIO CARDOZO GONZALEZ,
Secretario General"

SEGUNDA PARTE
FALLOS DEL CONSEJO DE ESTADO

CONSEJO DE ESTADO

DEROGATORIA DEL ARTICULO 33 DE LA LEY 100 DE 1944

Fallo de Julio 9 de 1966

NOTA

Desde el comienzo de sus labores, el INCORA entendió -y así actuaba en consonancia- que lo dispuesto en el Artículo 33 de la Ley 100 de 1944 fue derogado claramente (aunque en forma tácita) por las disposiciones contenidas en los Artículos 22 y siguientes de la Ley 135 de 1961 sobre Reforma Social Agraria.

A continuación se inserta parte del fallo del Consejo de Estado proferido el 9 de Julio de 1966, en el cual sienta su criterio jurisprudencial acerca de la derogatoria del Artículo 33 de la Ley 100 de 1944 y, consecuentemente, señala que la competencia en materia de declaratoria de extinción del derecho de propiedad privada sobre fundos rurales radica exclusivamente en el INCORA, conforme lo venía entendiendo este Instituto. (El Compilador).

" CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

Bogotá, D.E., Julio 9 de mil novecientos sesenta y seis

Consejero Ponente: Dr. CROTATAS LONDOÑO

(.....)

Apelado el fallo por la sociedad actora, se recibieron los autos en la H. Corte Suprema de Justicia el día 24 de Febrero de 1965, y por auto de diez y seis de Marzo del mismo año, se corrió traslado al señor Agente del Ministerio Público por el término de cinco días, lo que se fundamentó en el Artículo 756 del C.J. Luego, por auto de fecha treinta del mismo mes, se dispuso la fijación del negocio en lista por cinco días, lo que se decidió haciendo referencia al Artículo 755 del C. J. Dentro de dicho término, el señor Procurador Delegado en lo civil, en su alegato de conclusión, propuso, en primer lugar, la nulidad de lo actuado en segunda instancia, por haberse adelantado con fundamento en normas no aplicables al caso, pues para el efecto regían las disposiciones de los Artículos 502, en armonía con el 504 del C. J. Este punto lo sustentó el señor Agente del Ministerio Público en los siguientes términos:

"La Ley 100 de 1944, que consagró una acción sui generis para obtener la declaración judicial de explotación económica de predios rurales en los términos de la Ley 200 de 1936, dispuso que tal acción se surtiera ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial respectivo y que se tramitara de acuerdo con las normas del Libro 2º, Título XXVIII, Capítulo I del Código de Procedimiento Civil.

"Como apoyo en tales disposiciones se inició y se tramitó el negocio de la referencia hasta culminar en la providencia motivo del recurso de apelación.

"A la segunda instancia correspondía el trámite previsto en el Artículo 502 del Código Judicial por disponerlo así el Artículo 504 del mismo estatuto. Pero, por equivocación, se ordenó la aplicación del procedimiento contenido en el Libro 2º, Título XVIII, Capítulo II, Parágrafo 2º del Código Judicial.

"Creemos que lo anterior ha generado una nulidad de tipo constitucional al aplicarse normas procedimentales que legalmente no corresponden. Y en consecuencia, la Procuraduría solicita, respetuosamente, que se adopte la medida legal apropiada para corregir la actuación".

A continuación, el señor Procurador Delegado expuso su criterio sobre la aplicación del Artículo 33 de la Ley 100 de 1944, para concluir que esta norma se encuentra tácitamente derogada por las disposiciones de la Ley 135 de 1961, especialmente por los Artículos 22 y siguientes, que establecen y desarrollan el procedimiento administrativo para la declaratoria de extinción del dominio privado y luego consagran el recurso de revisión ante la Corte Suprema de Justicia. Concluye así su concepto:

"No puede, pues, pensarse que en la investigación y decisión sobre si una propiedad se halla explotada económicamente en los términos de la Ley 200 de 1936 y cumpliendo la función social que exige la Constitución, coexisten dos procedimientos paralelos: uno, el Artículo 33 de la Ley 100 de 1944 mediante el cual no solamente se eludiría la obligación que al propietario impone el Artículo 22 de la Ley 135 de 1961, sino que le permite demostrar la explotación con pruebas que esta última Ley ha proscrito; y el otro, consagrado en los Artículos 22 y siguientes de la ley sobre Reforma Agraria en el cual estaría desventajosamente colocado.

"Si bien el Legislador de 1961, no le dijo expresamente, esa acción y su procedimiento ante los Tribunales Superiores son claramente incompatibles con los ordenamientos que sobre la materia trae la Ley posterior. Y en consecuencia, debe considerarse derogado tácitamente el Artículo 33 de la Ley 100 de 1944 e incompetentes los Tribunales Superiores de Distrito Judicial para tramitar la acción allí consagrada.

"Por todo lo anterior, esta Procuraduría solicita a la H. Sala de la Corte que declare la incompetencia de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial para conocer de la primera instancia y de la Sala de Negocios Generales de la misma Corte para conocer de la segunda instancia de estos juicios especiales".

Pide, finalmente, en subsidio, se confirme la sentencia del Tribunal.

En memorial presentado ante la H. Corte, el señor apoderado de la sociedad demandante pidió la apertura a prueba del negocio, con base en lo dispuesto por el ordinal 3º del Artículo 505 del C.J. Tal memorial fue recibido en la Secretaría respectiva el día diez y nueve de abril de mil novecientos sesenta y seis.

Al entrar en vigencia la reforma judicial, especialmente las normas del Decreto Ley 528 de 1964, sobre competencia del Consejo de Estado y supresión de la Sala de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia, el negocio se remitió al Consejo. En este estado se procede a decidir.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

En primer término, debe procederse a considerar lo relativo a la nulidad constitucional propuesta por el señor Procurador Delegado en lo Civil.

Aparece en los autos, que el señor Magistrado sustanciador de la Sala de Negocios Generales al iniciar la tramitación de la segunda instancia, basó sus medidas de traslado al señor Agente del Ministerio Público y de fijación en lista, en los Artículos 756 y 755 del C. J. El Procurador Delegado sostiene que el procedimiento legal para la segunda instancia es el señalado en el Artículo 502 en armonía con el 504 del mismo Código. Y en esto tiene razón, por cuanto se trata de un juicio especial, sometido a los trámites del Título XVIII, Capítulo I del C.J. por mandato expreso del Artículo 33 de la Ley 100 de 1944. Pero ocurre que hasta lo adelantado, el trámite es igual al previsto en los Artículos del C.J. últimamente indicados, por lo cual la cita entre paréntesis de las disposiciones distintas, al no alterar el procedimiento, no producen la nulidad. Es simplemente una equivocación de citas.

Pero debe anotarse que, frente a las conclusiones de fondo de este fallo, ya este punto aparece superfluo. Como lo es también el relativo a la resolución sobre la solicitud de apertura a prueba en la segunda instancia, hecho por el señor apoderado de la sociedad actora, pues esto resulta accesorio frente a la definición fundamental de que trata más adelante.

Visto lo anterior, se pasa a los aspectos principales del juicio.

El señor Procurador Delegado en lo Civil ha expresado que la disposición del Artículo 33 de la Ley 100 de 1944 que establece la acción especial de declaratoria de explotación económica de un predio rural para los efectos del Artículo 6^o de la Ley 200 de 1936, fue tácitamente derogada por el Artículo 2 de la Ley 135 de 1961. Ya al respecto se transcribieron las consideraciones finales de este concepto, y antes de examinar la sentencia apelada y sus fundamentos, conviene definir este punto nuevo, que toca con la base misma de la acción.

El Artículo 33 de la Ley 100 de 1944 que estableció una acción especial en favor de los titulares del dominio sobre predios rurales encaminada a obtener la declaración judicial de haberse realizado la explotación económica de tales predios, para los efectos de la Ley 200 de 1936 y, como consecuencia de tal declaración, liberarlos de la acción extintiva consagrada en el Artículo 6^o de dicha Ley, por el término de diez años. Determinó además la norma, que la declaración sería renovable cada diez años. Por otra parte, sometió la tramitación de esta acción especial a lo establecido en el Libro 2^o, Título XVIII, Capítulo I del Código de Procedimiento Civil.

Cuando esta Ley se expidió, se encontraba en vigencia el mandato de los Artículos 6^o y 8^o de la Ley 200 de 1936. El primero de ellos establece en favor de la Nación la extinción del dominio o propiedad sobre los predios rurales en los cuales no se ejerza la posesión económica de que trata el Artículo 1^o de la misma ley durante diez años, y el segundo consagra el procedimiento administrativo por el cual el Gobierno, sin sujeción a control contencioso administrativo posterior, puede declarar extinguido el dominio sobre los predios rurales, y crea la acción de revisión, ante los jueces mediante juicio ordinario instaurado dentro de los seis meses siguientes a la ejecutoria de la resolución administrativa que declara la extinción.

El sistema para la declaratoria administrativa de extinción del dominio y la competencia y el procedimiento para la revisión de la providencia respectiva por la justicia ordinaria, rigieron costantemente con la acción especial consagrada en el Artículo 33 de la Ley 100 de 1944, a partir de la vigencia de esta norma, y la última era una medida preventiva de la primera.

La Ley 135 de 1961, vigente desde el 13 de Diciembre de ese año, consagró en sus Artículos 22 y siguientes un completo cuerpo de normas sobre la declaración que los propietarios de fundos rurales deben hacer al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, acompañada de diversos elementos probatorios, con base en la cual y en otros medios de información, el Instituto estudia lo relativo a la explotación económica de tales fundos. Es esta una obligación que se inicia de manera expresa por la Ley respecto de los predios rurales con extensión superior a dos mil hectáreas y que luego permite extenderse a los de extensión menor, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el INCORA, y se encamina a que los propietarios demuestren el estado de explotación en que tienen sus tierras, además de otros aspectos de interés para el instituto, como la extensión, la situación, etc. y a que éste obtenga directamente de los propietarios esas informaciones, que puede utilizar no solo en lo relativo a la declaratoria de extinción del dominio sobre

las tierras sino en otros campos del cumplimiento de los objetivos que la Ley 135 le asigna. Por mandato del Artículo 2º de ésta, corresponde al Instituto, entre sus funciones, la declaratoria administrativa de extinción del dominio privado de los predios rurales de que trata el Artículo 6º de la Ley 200 de 1936.

El Artículo 23 de la Ley 135 reitera la acción de revisión ante la Corte Suprema de Justicia de las providencias administrativas que dicte el INCORA sobre extinción del dominio, y el Artículo 24 establece las pruebas idóneas para que el propietario demuestre, tanto dentro del proceso administrativo como dentro del judicial de revisión, la explotación económica de sus predios rurales.

Ya se dijo que la disposición de la Ley 100 de 1944, en su Artículo 33, coexistió con la del Artículo 8º de la Ley 200 de 1936. Pero cuando la Ley 135 de 1961 introdujo cambios muy importantes en las normas de este Artículo, aunque no las subrogó totalmente, pues a ellas hace referencia el Artículo 22, no mencionó en parte alguna la acción especial del Artículo 33 de la Ley 100, y mandó en cambio a los propietarios de fundos rurales presentar al INCORA informes y pruebas para establecer principalmente la explotación económica de las tierras, pruebas e informaciones que, complementadas con las que el Instituto obtenga por otras fuentes que la disposición cita, pueden evitar la declaratoria de extinción del dominio si ellas demuestran la explotación económica, o dan base a ella si no la establecen, y la demostración puede lograrse dentro del proceso administrativo ante el INCORA o en el juicio de revisión de la providencia correspondiente. Hay, pues, la posibilidad de que, en desarrollo de lo dispuesto por el Artículo 22 de la Ley 135, el propietario neutralice con su actividad probatoria ante el INCORA la perspectiva de una declaratoria de extinción de su dominio.

Ahora bien: A partir del 1º de Agosto de 1965, por mandato del literal e) del Artículo 30 del Decreto Ley 528 de 1964, pasaron a ser de competencia del Consejo de Estado "las controversias relacionadas con la declaración administrativa de extinción del dominio o propiedad". En ninguna norma se le da competencia para conocer, en segunda o en única instancia de las acciones de que trata la Ley 100 de 1944 en su Artículo 33. La competencia fijada en la disposición del Decreto 528, supone la existencia previa de la providencia administrativa sobre extinción del dominio, respecto de la cual se traba la controversia en juicio contencioso administrativo. Por otra parte, la Sala de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia fue abolida por el mismo Decreto Ley, y a ninguna de las otras Salas se le señaló competencia que pudiera dar base al conocimiento en segunda instancia de las citadas acciones del Artículo 33 de la Ley 100 de 1944. Lo que lleva a concluir que si no se asignaron tales accio-

nes a ningún juez ni tribunal es porque se consideró que la disposición estaba tácitamente derogada por los mandatos de la Ley 135 de 1961, que en materia de extinción del dominio privado sobre fundos rurales consagraron un completo cuerpo de normas que puede evitar, con iguales garantías para los propietarios, la duplicidad de acciones que regía antes de tal Ley. Las demostraciones que éstos podían hacer ante los Tribunales para demostrar la explotación económica de sus fundos rurales y evitar la declaratoria administrativa de extinción del dominio, pueden hacerlas ahora ante el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria con el mismo resultado, al través de las informaciones y pruebas que deben presentarse ante el Instituto, como pueden demostrar también tal explotación ante el Consejo de Estado dentro del juicio contencioso administrativo sobre la providencia del Instituto que declara la extinción. Concluir que la acción del Artículo 33 de la Ley 100 de 1944 existe hoy, es llegar a triplicar los caminos que conducen a un mismo objetivo, cuando la ley posterior reglamentó completamente la materia, y concluir que hay una acción legal sin jueces que conozcan de ella.

Por consiguiente, debe aceptarse que en materia de extinción del dominio privado sobre los fundos rurales, por inexplotación económica, no existen más acciones que las previstas en los Artículos 22 y siguientes de la Ley 135 de 1961, y que la disposición del Artículo 33 de la Ley 100 de 1944 se encuentra derogada tácitamente por la primera.

Establecido esto, no es necesario examinar las argumentaciones que llevaron al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Marta a negar la declaración solicitada, y cabe solo declarar que hay carencia de acción en el presente juicio, pues ella fue incoada dentro de la vigencia de la Ley 135 de 1961.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

F A L L A :

La Sociedad actora carece de acción para formular las peticiones de la demanda.

Cópiese, notifíquese, comuníquese al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y devuélvanse los autos al Tribunal de origen para su archivo.

(Fdos.) ARTURO TAPIAS PILONIETA. CROTATAS LONDOÑO. RICARDO BONILLA GUTIERREZ. JOSE URBANO MUNERA. MARCO A. MARTINEZ B., Secretario".

CONSEJO DE ESTADO
Fallo de Septiembre 22 de 1967

Sobre nulidad de varias disposiciones de los Decretos
Reglamentarios números 1489 de 1962 y 1904 de 1962

"CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

CONSEJERO PONENTE DR. ENRIQUE ACERO PIMENTEL

Bogotá, DE., Septiembre veintidós de mil novecientos sesenta y siete.

En ejercicio de la acción pública a que se refiere el Artículo 66 del Código Contencioso Administrativo, acude el doctor RODRIGO NOGUERA LABORDE, con poder de la Sociedad de Agricultores de Colombia, en procura de que se declare la nulidad de varias disposiciones reglamentarias que individualiza en la demanda, por contrariar la Ley reglamentada, que lo es la # 135 de 1961 "sobre reforma social agraria" y por quebrantar, algunas de ellas, la Ley 167 de 1941, además y también preceptos de la Constitución Nacional.

Este negocio entró para fallo al Despacho del ponente el 1º de Marzo del presente año de 1967.

Los fundamentos de la acción se encuentran en los siguientes hechos:

- 1) El Congreso Nacional expidió la Ley 135 de 1961 "sobre reforma social agraria" que entró en vigencia el 13 de Diciembre de ese año.
- 2) El Gobierno, con invocación del ordinal 3º del Artículo 120 de la Carta y del Artículo 1º, numeral 6º, segunda parte de la misma Ley 135, expidió los Decretos 1489 de 1962 y 1904 del mismo año, reglamentario el primero de la citada Ley y, el segundo, además, de las Leyes 20 de 1959 y 83 de 1935, decretos que entraron en vigencia desde la fecha de sus respectivas expediciones.
- 3) Las disposiciones cuya nulidad se pide, hacen parte de tales decretos

PARA RESOLVER, LA SALA CONSIDERA:

El libelo, siguiendo un orden que facilita grandemente su estudio, sistematiza los conceptos por los cuales acusa como violadoras de normas superiores a las disposiciones cuya nulidad impetra. Ese mismo orden será seguido en es-

te fallo y así, separadamente se examinarán los cargos que se hacen a cada disposición, las opiniones del señor Fiscal al respecto y las del opositor.

Cabe advertir que por impedimento de los señores Fiscales del Consejo que entonces llevaban la voz del Ministerio Público, fue designado por el Gobierno como Fiscal ad-hoc el doctor MANUEL A. DANGOND DAZA, autor de la vista de fondo en esta controversia.

PRIMERO.- ARTICULO 1º, PARAGRAFO, DEL DECRETO 1489 de 1962.

Su texto es el siguiente:

"El Instituto gozará de las mismas facultades previstas en este Artículo para la adquisición de tierras que se estimen por él como complementarias o necesarias para hacer más viable, racional o económico un proyecto de parcelación voluntaria, sujeto a las prescripciones del Artículo 86 de la Ley que se reglamenta y en tal caso, podrá enajenarlas al respectivo empresario de la parcelación voluntaria o celebrar con él los acuerdos o contratos pertinentes, inclusive el de Sociedad, para asegurar de todas maneras la utilización de dichas tierras en las finalidades y dentro de las condiciones del citado Artículo 86".

Dícese de él que quebranta en forma directa porque los adiciona, los Artículos 2º, 3º, 7º, literal a), 54 y 86 de la Ley 135 de 1961, porque conforme al Artículo 2º de esa Ley el Instituto tendrá a su cargo las funciones que le confiere el Artículo 3º que las enumera minuciosamente y dentro de las cuales no se prevé las que menciona este parágrafo y que coloca al Instituto al servicio de los particulares en las operaciones financieras de estos relacionadas con la parcelación de tierras.

De otra parte el Artículo 7º de la Ley, literal a), declara que los fondos o bienes administrados por el Instituto no podrán recibir una destinación distinta de la del cumplimiento de las funciones señaladas a dicho organismo. De consiguiente, cuando la disposición cuya nulidad se pide autoriza al Instituto para adquirir tierras con un objetivo no previsto por el Artículo 3º de la Ley, viola igualmente esta disposición legal.

Tampoco el Artículo 54 de la Ley prevé lo que reza el Parágrafo acusado; aquel señala los fines para los cuales puede el Instituto adquirir tierras de propiedad privada.

Finalmente, el Artículo 86 de la Ley, que es el único que forma el Capítulo XV de ella sobre parcelaciones voluntarias, tampoco contempla que para aquellos fines pueda el Instituto cumplir las funciones que le atribuye el Parágrafo reglamentario, siendo esta norma especial y concreta para el caso de las parcelaciones voluntarias; así ella resulta igualmente quebrantada.

El Parágrafo es, pues, una disposición nueva adicional a las pertinentes de la Ley y por lo tanto nula.

La opinión fiscal se encamina a conceder razón al demandante porque estima que de la atenta lectura de los Artículos 2º, 3º, 7º, literal a), 54 y 86 de la Ley 135 de 1961 se advierte cómo la facultad que el Parágrafo concede al Instituto no está incluida dentro de aquellas que le señala la norma reglamentaria. Y por otra parte, no se le podrá dar a los fondos administrados por esa entidad destinación distinta de la prevista en la Ley

El opositor aceptado, que lo fue el doctor SIMON CARREJO, no se refiere a su alegato a este cargo.

Para la sala es evidente que con el ordenamiento contenido en el Parágrafo acusado, el Decreto Reglamentario desbordó la potestad constitucional al adicionar en su letra lo dispuesto por la Ley reglamentada. Sábese que el Ejecutivo extralimita la facultad reglamentaria cuando excede a la letra y al espíritu de la norma legal. Sobre ello es abundante la doctrina de esta Corporación. Del cotejo de las disposiciones en cita fluyen varias conclusiones, a saber: el parágrafo demandado es precepto nuevo que adiciona la materia reglamentada, porque dentro de las facultades de la Ley no está incluida la de dar a los fondos que el Instituto administra destinación distinta a la allí prevista, como es la de adquirir tierras con un objetivo no contemplado en la norma. La facultad de disposición contenida en el Parágrafo, no está incluida dentro de aquellas que al Instituto le señala la Ley reglamentada. Prospera pues, el cargo.

SEGUNDO.- INCISO ULTIMO DEL ARTICULO 2º del DECRETO 1489 de 1962, pero solo en cuanto dice "y en general, la de apreciar las posibilidades de aplicación de las prioridades a que se refieren los Artículos 55 y 57 de la Ley que se reglamenta, son de naturaleza interna de la administración del Instituto y facultad discrecional del mismo".

Se acusa este inciso de quebrantar los Artículos 54, 55, 57 y 58 de la Ley reglamentada y se explica el cargo diciendo que en las explicaciones el texto

de los decretos reglamentarios dadas por el Ministerio de Agricultura se acoge como definición de lo que es facultad discrecional la del profesor WALINE que dice: "Hay poder o competencia discrecional cuando, en presencia de circunstancias de hecho determinadas, la autoridad administrativa es libre de tomar esta u otra decisión, tiene la escogencia entre estas decisiones; dicho de otra manera, cuando su conducta no le está dictada de antemano por el derecho". Y no es cierto que el Instituto tenga facultad discrecional para determinar las prioridades de los Artículos 55 y 57 de la Ley, como dice el Decreto, porque estas disposiciones, además de las contenidas en los Artículos 54 y 58 de la Ley, confieren a dicho organismo facultades regladas, como quiera que dictan la conducta que debe seguir de antemano, sin que le sea permitido observar otra.

En efecto: El Artículo 54 de la Ley señala primeramente los fines para los cuales puede el Instituto adquirir tierras de propiedad privada. En consecuencia, una adquisición que no fuera para cumplir los objetivos de la Ley, sería contraria a ella.

De otro lado, según el Artículo 57 de la misma, "en tratándose de adquirir tierras de propiedad privada, el Instituto se ajustará, además, a las siguientes reglas: 1a.) Dará prioridad a aquellas zonas donde sean notorias la concentración de la propiedad territorial o la desocupación total o parcial de una numerosa población campesina..... 2a.) No adquirirá sino tierras que sean adecuadas para labores agrícolas o de ganadería en pequeña escala".

Así, pues, el Instituto ni siquiera puede determinar las zonas donde las adquisiciones deban realizarse, porque esa facultad es reglada.

Aun determinada una zona especial, tampoco tiene el Instituto facultad discrecional para adquirir cualquier clase de predios. Al respecto el Artículo 55 de la Ley sienta el siguiente orden de preferencia: 1º) Se acudirá a las tierras baldías fácilmente accesibles a los campesinos de la región respectiva y que reúnan además todas las condiciones necesarias para establecer en ellas colonizaciones según lo establecido por los Artículos 43 y ss. Si no las hubiere o si habiéndolas no reunieren las condiciones requeridas, entonces, 2º) Acudirá a las "tierras incultas no cobijadas por las reglas sobre extinción del dominio". Si faltaren estas o fueren insuficientes para los fines propuestos, 3º) Echará mano de las tierras inadecuadamente explotadas y si todavía necesitare más, 4º) "A los predios que en su extensión total o parte importante de la misma se exploten por medio de arrendatarios o de aparceros, cuando en este último caso, el propietario no ejerza la dirección de la explo-

tación y no tenga a su cargo conforme al contrato de aparcería, parte de los gastos u operaciones de aquella", exceptuando los fundos de propiedad de menores o incapaces.

El señor Fiscal dice al respecto que la facultad que para adquirir tierra de propiedad privada con destino a fines determinados otorga la Ley al Instituto, es reglada, a tiempo que esa misma facultad se hace discrecional en la disposición que se acusa y por consiguiente aparece contraria a los ordenamientos citados de la Ley 135.

La parte opositoria no expresó opinión alguna sobre el particular.

Encuentra la Sala que el señor Fiscal acierta cuando afirma que la facultad que tiene el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria para la adquisición de fundos privados es una facultad reglada que en el texto de la norma que se impugna vuélvese discrecional.

La misma Ley se encaminó a circunscribir las facultades que dio a la entidad señalándole los lugares en donde las adquisiciones pueden hacerse, el orden de ellas y los casos en que puede expropiar los adecuadamente explotados.

Por otra parte la Ley observa un orden lógico que parece consultar la realidad, en primer lugar y la propia conveniencia en el desarrollo de la tarea del Instituto frente a los intereses particulares, los fines llamados a alcanzar por este, la ubicación donde puede adquirir fundos de propiedad privada por el camino de negociaciones directas o por el de expropiación, el orden en que debe adquirirlas y el señalamiento de los casos en que puede expropiar aquellos adecuadamente explotados. Siendo esto así no podrá concederse al Instituto la facultad discrecional para determinar las prioridades consagradas en los ya citados artículos de la Ley mencionada. Prospera, pues, este cargo.

TERCERO.- ARTICULO 5º INCISO 3º DEL DECRETO 1489 de 1962, pero solo en cuanto dice:

"Las extensiones cubiertas de bosques naturales se calificarán como incultas aunque para el solo efecto de la extinción del dominio estén amparadas con el carácter de reservas permisibles por el Artículo 1º de la Ley 200 de 1936 o como explotadas, según el numeral 4º del Artículo 24 de la Ley 135 de 1961".

Se predica de este inciso que viola el Artículo 1º numeral 6º de la Ley reglamentada al no distinguir entre bosques naturales explotados en forma orga-

nizada y bosques naturales que no son objeto de ninguna explotación, porque el numeral dispone que unos de los objetos o fines de la Ley es "asegurar la conservación, defensa, mejoramiento y adecuada utilización de los recursos naturales". Y unos de tales recursos lo constituyen los bosques naturales por lo cual las leyes han previsto que solo en casos especiales y dentro de ciertas condiciones puedan explotarse.

La demanda de quien tiene una propiedad o una extensión de ella cubierta de bosques naturales no cobijada por las excepciones establecidas por ese mismo inciso 2º del Artículo 5º del Decreto, tiene forzosamente que destruirlo, aunque lo está explotando convenientemente y en forma organizada, si no quiere verse en el caso de que se le considere esa parte de su propiedad o toda ella como inculta y se le pague, consecencialmente, en evento de una expropiación, a menosprecio. El texto legal que considera violado el actor reza lo siguiente:

ARTICULO 1º.- "Inspirada en el principio del bien común y en la necesidad de extender a sectores cada vez más numerosos de la población rural colombiana el ejercicio del derecho natural a la propiedad, armonizándolo en su conservación y uso con el interés social, esta Ley tiene por objeto:

"....."

"Sexto.- Asegurar la conservación, defensa, mejoramiento y adecuada utilización de los recursos naturales".

El Fiscal sobre este cargo conceptúa que el razonamiento de la demanda podría tomarse como concluyente si las prescripciones del inciso 3º censurado por él, se debieran exclusivamente a la iniciativa presidencial, al ejercer la potestad reglamentaria. Pero ello no es así. El inciso en referencia, a continuación de la parte transcrita, agrega:

".... salvo las extensiones necesarias para la conservación de las aguas y el servicio del predio (para combustible u otros usos, atendido el tipo de explotación), las cuales tendrán la misma calificación dada a la porción que se reputa complementada por ellas, esto es, como incultas, adecuada o inadecuadamente explotadas, según el caso".

Y así completos los términos de la disposición acusada, ellos no discrepan y sí coinciden con los del Artículo 56 de la Ley 135.

Debe la Sala dar acogimiento a esta opinión Fiscal porque no es en realidad el caso de que haya habido extralimitación de la potestad reglamentaria al disponer lo que el inciso 3º dice. Complementado este inciso con la disposición acusada puede apreciarse la coincidencia con el Artículo 56 de la Ley que manda:

"Se tendrán como tierras incultas para los efectos del ordinal primero del Artículo anterior, las que pudiendo ser económicamente explotadas, visiblemente no se hallen bajo una explotación agrícola o ganadera organizada. No se tomarán en cuenta para este efecto las cubiertas de bosques naturales necesarios para la conservación de las aguas y el servicio del predio y las de bosques artificiales de especies maderables".

Así se ve cómo la parte del inciso 3º cuya nulidad se pide no contiene restricción o limitación de la Ley.

La parte opositora sostiene que el inciso 3º contiene el criterio legal del Artículo 56 de la Ley, o sea, que los bosques naturales no necesarios para la conservación de las aguas y el servicio del predio deben considerarse como tierras incultas. La defensa de los bosques como recurso natural se asegura con el control gubernamental autorizado por la legislación florestal.

Cuando el particular incorpora trabajo en ellos, convirtiéndolos en artificiales y de especies maderables sí parece justo que se le compense su esfuerzo con una calificación de explotación que comporte mayor precio en caso de adquisición por el Instituto. No prospera el cargo.

CUARTO.- ARTICULO 5º, INCISO 4º DEL DECRETO 1489 de 1962, pero solo en cuanto dice "de orden público o fuerza mayor".

La disposición acusada es del siguiente texto:

"Contra la calificación no pueden argüirse factores que justifiquen la situación de inculco del predio, tales como la incapacidad económica, legal, de orden público o de fuerza mayor, ni la imposibilidad física de explotación, que menciona el numeral 2º del Artículo 68 de la Ley que se reglamenta".

Se tacha la locución de orden público o fuerza mayor porque se la considera violadora del Artículo 56 de la Ley y, además, del Artículo 76 ordinal 1º de la Constitución.

Define este Artículo 56 lo que son tierras incultas diciendo:

"Se tendrán como tierras incultas para los efectos del ordinal 12 del Artículo anterior, las que pudiendo ser económicamente explotables, visiblemente no se hallan bajo una explotación agrícola o ganadera organizada". Disposición esta sujeta a ser interpretada, dice la demanda, de acuerdo con los principios generales de derecho, uno de los cuales declara que nadie está obligado a lo imposible. Y de ahí que las leyes liberten de toda responsabilidad a quien, sin culpa, se halle colocado en semejante situación como consecuencia de una fuerza mayor o caso fortuito; donde se infiere que el Artículo 56 de la Ley lleva implícita la afirmación de que, si media una fuerza mayor o de orden público que impida la explotación económica de un predio, no procederá la consecuencia prevista para el caso de la calificación de inculto que se señala en él, pues si no se entendiera de esa manera el Artículo 56 de la Ley estaría consagrando un principio de imposible cumplimiento.

La disposición acusada hizo, en opinión del actor, una interpretación diferente de la legal, porque según ella no hay lugar a evitar los efectos de la calificación de inculto cuando por fuerza mayor o por situaciones de orden público no sea posible explotar convenientemente un predio. Al hacer esa declaración los apartes acusados del Artículo 5^o del Decreto violaron el 56 de la Ley puesto que lo desviaron de su sentido natural y obvio y el Artículo 76 numeral 1^o de la Constitución que reserva al Congreso la función de interpretar las leyes por vía de disposición general.

El opositor considera que el criterio objetivo adoptado por la Ley para la calificación de las tierras repele las consideraciones de orden subjetivo. La expresión "Las que pudiendo ser económicamente explotadas visiblemente....." marca bien el propósito legal. Si cupieran motivaciones de orden personal o circunstancial entonces sí que el Instituto pudiera convertirse en traficante de influencias.

Para el Agente del Ministerio Público tienen validez las razones en que la demanda se apoya para impetrar la nulidad de la locución contenida en el inciso 4^o agregando, en relación con la interpretación auténtica de la Ley, que de ella compete exclusivamente al mismo poder que dio existencia a la norma jurídica y que en el órgano legislativo reside, con exclusividad, la competencia para crear reglas de derecho.

Es incuestionable para la Sala que definidas por el Artículo 56 de la Ley las tierras incultas en la forma como la disposición lo trae, esta definición

afirma en forma implícita que si media una fuerza mayor o de orden público capaz de impedir la explotación económica de un predio, no procederá la consecuencia prevista para el caso de la calificación de inculdo de ese predio. Interpretada en forma diferente la Ley ordenaría algo imposible de cumplir y es evidente que, según el aforismo latino *impossibilium nulla est obligatio*; de ahí que el actor señale que las leyes liberten de toda responsabilidad a quien, sin culpa, se halle colocado en semejante situación como consecuencia de una fuerza mayor o caso fortuito: Este cargo está llamado a prosperar.

QUINTO.- ARTICULO 6º INCISO 2º y LITERALES a), b), c) y d), del mismo del DECRETO 1489 de 1962.

El texto del inciso 2º y de los literales de este Artículo dicen:

"En desarrollo de la norma que se acaba de citar y aparte de lo que resulte de su aplicación general, se reputa que están inadecuadamente explotadas las tierras que se encuentran en uno cualquiera de los siguientes casos especiales:

- "a) Las que no siendo inculdas, solo tienen pastos naturales o explotan con ganadería extensiva, ya siendo planas u onduladas y por la calidad de los suelos, posibilidades de riego o régimen normal de lluvias fueren aptas para cultivos agrícolas o ganadería intensiva y se encuentren situadas dentro del perímetro urbano de las ciudades capitales de Departamento, Distrito Especial de Bogotá y Municipios con más de cien mil (100.000) habitantes, según estimativos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) o dentro de los diez (10) kilómetros siguientes del mismo perímetro. Se asimilan a esta calidad las tierras que, con las formalidades prescritas en la Ley 81 de 1960, hayan sido declaradas como de "acción urbana" por los respectivos Concejos Municipales, especialmente para los fines previstos en el literal d) del Artículo 80 de la Ley 135 de 1961".
- "b) Las que, fuera del caso anterior, encontrándose en una región o zona con densidad superior a cincuenta (50) habitantes por kilómetro cuadrado, conforme a los estimativos arriba mencionados, se exploten con pastos naturales o ganadería extensiva, siendo natural y económicamente aptas para la intensiva o para cultivos agrícolas o las de la misma condición en zonas donde la desocupación de la población activa sea notoria, según los estudios del Instituto y otros de origen oficial".



"c) Aquellas cuyo rendimiento líquido es inferior al seis por ciento (6%) anual, en relación a su valor comercial".

"d) Las erosionadas o amenazadas de erosión, explotadas en agricultura con cultivos no permanentes, cuando por su pendiente o naturaleza deberfan racionalmente dedicarse a reforestación, pastos u otros usos semejantes".

Para estos ordenamientos la tacha se hace consistir en que quebrantan en forma directa el Artículo 56 de la Ley 135 de 1961, en cuanto define lo que son tierras inadecuadamente explotadas. Argumenta el actor que tanto el Artículo como la norma reglamentada que acusa, definen lo que son tierras incultas. Y que la Ley menciona taxativamente los factores que deben tenerse en cuenta para calificar un predio como inculto, factores que deben tomarse todos en conjunto para decidir de la calificación y no en forma aislada. No basta, según el Artículo 56 de la Ley, con el solo criterio de uno o dos de esos factores, porque la norma legal expresa que el Instituto tomará en cuenta los siguientes factores y no uno de los siguientes factores.

Apoya su tesis en lo que consignó el autor principal de la Ley doctor CARLOS LLERAS RESTREPO, en su informe al Senado para el segundo debate, en estos términos: "Es empeño inútil el de pretender definir en un texto legal lo que es una tierra adecuada o inadecuadamente explotable. Y sería también un error técnico pretender hacerlo. Son muchos los factores que deben ser tomados en cuenta y uno de ellos por ejemplo, la topografía del terreno que le da las características de arable no es suficiente. También puede acontecer que una tierra que reúna todas la condiciones físicas apropiadas para los cultivos agrícolas no deba dedicarse a estos por razones económicas; por ejemplo su alejamiento de los centros de consumo. Las condiciones del clima, la precipitación fluvial tienen también una marcada influencia para determinar la clase de explotación adecuada. De consiguiente, solo por el estudio concreto de cada fundo es técnicamente posible determinar si la clase de explotación a que se le dedica es la adecuada o no. Sin que pueda olvidarse tampoco, que, siendo adecuada la clase de explotación, el fundo puede estar sin embargo, inadecuadamente explotado debido al pequeño grado de intensidad de la explotación y a otros factores. A los propietarios les da más garantía un examen técnico sobre el terreno para el cual los estudios del Instituto Geográfico Agustín Codazzi serán una utilísima base, que una arbitraria definición legal. El Artículo 56 ordena tomar en cuenta para la calificación los siguientes factores, algunos de los cuales se relacionan con el aspecto físico y los otros con el aspecto económico".

Subsidiariamente del pedimento principal en cuanto a este punto se relaciona, la demanda limita su petición a la nulidad de los literales c) y d) del Artículo 6^o del Decreto 1489 por infringir, el primero, los Artículo 56 y 1^o, numeral 2^o de la Ley reglamentada y el Artículo 76, numeral 1^o de la Carta, y el segundo, la primera de las disposiciones legales citadas.

Según el referido literal c) deben considerarse como inadecuadamente explotadas "aquellas cuyo rendimiento líquido es inferior al seis por ciento (6%) anual, en relación con su valor comercial".

En agricultura se entiende por "rendimiento" de la tierra la mayor o menor cantidad de frutos naturales de ella, ayudada o no por la industria humana. En este caso, pues, rendimiento significa frutos o productos de la tierra. Pero el literal c) al tomar el vocablo en un sentido muy diferente, dio una interpretación del Artículo de la Ley, no solamente reñida con su texto, sino que conduce a manifiestos absurdos, porque tomó dicha palabra con el significado de utilidad económica que no le corresponde y al hacerlo así, extralimitándose en sus funciones, ha hecho incurrir a la Ley en una serie de contradicciones que la demanda enumera.

En cuanto al literal d): "Las (tierras) erosionadas o amenazadas de erosión, explotadas en agricultura con cultivos no permanentes, cuando por su pendiente o naturaleza deberían racionalmente dedicarse a reforestación, pastos u otros semejantes", cabe afirmar que infringe el Artículo 56 de la Ley reglamentada, porque entre los factores que dicho artículo señala para determinar la calificación de las tierras no se menciona para nada el que trae este literal, que de esta manera adiciona la Ley y crea dentro de la misma norma reglamentaria una contradicción insalvable, porque si un fundo deja una utilidad -con eficiente o deficiente explotación- del seis o más por ciento a base de cultivos transitorios, pero amenazando erosión, se halla adecuadamente explotada según el literal c) del Artículo 6^o del Decreto, pero simultáneamente inadecuadamente explotada, según el literal d) del mismo Artículo.

El distinguido opositor doctor SIMON CARREJO, glosando los argumentos de la demanda, opina que el texto no desconoce el Artículo 56 de la Ley pues es su encabezamiento, aunque el demandante toma de él una porción solamente. No puede deducirse de allí que tiene en cuenta un solo factor cuando la Ley ha ordenado contemplar varios. La expresión "se reputa" que comienza la enumeración quiere indicar que el administrador debe estar atento cuando aparezca uno de los factores mencionados para establecer la calificación correspondiente si no figura ninguno de los otros que la desvirtúan. Aparecien-

do otros que coinciden con el primero, se reforzará el indicio. Por las circunstancias de que se consideren otros factores bien confirmativos o negativos de la primera impresión, se comprende que el decreto no determina criterios únicos sino integrados.

Por su parte, el señor doctor DANGOND DAZA, Fiscal para este caso, inclinado hacia la prosperidad del cargo, concede prevalencia a las argumentaciones del actor sobre las de la parte opositora; y al apoyarse en la muy autorizada opinión del ilustre senador y coautor de la Ley, cuya ponencia para el segundo debate, en la parte respectiva transcribe, como este fallo ya lo hizo igualmente, concluye así: "Si, pues, el inciso segundo y literales a), b), c) y d) del Artículo 6º del Decreto Reglamentario 1489 de 1962 toma separadamente los distintos factores mencionados, como hechos constitutivos de explotación inadecuada, es incuestionable la contradicción entre la disposición reglamentaria y la norma reglamentada".

El estudio de este cargo implica para la Sala detenerse en algunas consideraciones que con este importante aspecto se relacionan. Uno de los más connotados tratadistas del Derecho Agrario, el doctor ALBERTO AGUILERA CAMACHO, opina que el legislador ha precisado por qué y para qué el Instituto Agrario puede adquirir tierras de propiedad privada; y que sólo puede hacerlo para las ocho finalidades que enumera en su Tratado de Derecho Agrario Colombiano (pág. 229). No obstante, dice que las finalidades están concebidas con amplitud, se limitan las facultades de adquisición de inmuebles por razón de la destinación de la compra, objeto, situación y ubicación.

"No es una medida caprichosa, agrega, del legislador la de obligar al Instituto a proceder de acuerdo con estudios y análisis que sirvan como base para que pueda considerarse como "necesaria" la adquisición de determinado bien. Ello obedece a dos razones: a) dar seguridad jurídica al derecho de propiedad que lo ampara de la arbitrariedad y del capricho; b) certeza técnica, por cuanto si una reforma agraria no obedece a planes y programas trazados de acuerdo con estudios previos, deja de ser un medio de realización de una transformación social....."

Que es una necesidad, en el sentido de la "precisión absoluta de una cosa sin la cual no se puede conseguir un fin"; pero no necesidad de tipo subjetivo, es decir, que la apreciación y definición debe estar fundamentada en el estudio previo de las zonas y la imprescindible adquisición del inmueble, como medio indispensable para solucionar el problema estudiado.

La clasificación establecida en el numeral 2º del Artículo 55 se refiere a "tierras inadecuadamente explotadas". El diccionario de la Real Academia define la palabra adecuado como apropiado o acomodado a las condiciones, circunstancias u objeto de alguna cosa.

Lo adecuado puede ser de carácter individual o social. Si para la interpretación del término se aplica el criterio de la libre empresa, de la libre determinación, lo adecuado corresponde al deseo y a la orientación que el propietario quiera darle. Si el principio que se aplica en la interpretación de la Ley es el de la propiedad derecho natural, el Estado no puede imponerle clases o condiciones de explotación, forma o método de ella, por cuanto se trata del ejercicio de un derecho individual superior al Estado.

Pero si se aplica el principio de la función social de la propiedad, la determinación sobre lo "apropiado o acomodado a las circunstancias u objeto de la cosa" tiene que tener un valor social y es el Estado el que determina ese valor en ejercicio del mandato contenido en el Artículo 30 de la Carta.

El mismo Artículo 56 que se comenta, dice el doctor AGUILERA CAMACHO, al fijar los factores que deben tomarse en cuenta para determinar, cuándo un predio está inadecuadamente explotado, establece un criterio de intervención por cuanto no sólo toma en cuenta el factor suelo sino la posibilidad de la mejora de él por el riego o el avenamiento; los hechos que determinan la posibilidad de una explotación "continua y regular"; clase, grado o intensidad de la explotación, capital y mano de obra empleado en esta, valor comercial y rendimiento de la propiedad, sino otros como la densidad de la población en la zona rural donde dicha explotación se halle ubicada.

Por esto mismo, agrega el autor del Derecho Agrario Colombiano (pág. 240) la declaración de no ser adecuada una explotación realizada en un terreno, no puede fundarse solamente en el criterio de los peritos que visiten la finca, por cuanto ellos van a constatar hechos que deben analizarse de acuerdo con planeaciones o programas preestablecidos, que fijen cuáles son las necesidades de carácter económico y social en las distintas zonas del país.

Para la Sala es acertado calificar la esencia de la Ley 135, como acto de intervención que desarrolla el principio constitucional del Artículo 30, numeral 2º de la Carta en cuanto a la función social de la propiedad que allí se consigna; es, además, una regulación que obliga a explotar los fundos rurales y la venta voluntaria de ellos o su expropiación, cuando están afectados por la reforma y está el hecho establecido por un acto administrativo de ca-

rácter técnico originario de la Junta Directiva del Instituto de la Reforma Agraria (Artículo 32, numerales c) y d) de la Ley citada).

Estos ordenamientos legales se refieren a facultades, sistemas de intervención, métodos y procedimientos que debe emplear el Instituto para la adquisición de los fundos, su destinación, mejora o reserva; y a un sistema de obligaciones y derechos que se complementan para regular y garantizar la propiedad, tal como lo estatuye el mandato constitucional cuando dice: "se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles, por personas naturales o jurídicas, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores".

Pero tiénese que la intervención que consagra el Artículo 32 de la Carta, se ejercita "por mandato de la Ley", función que no podrá ejercer en uso de las facultades del numeral 12 del Artículo 76. Quiere esto decir que el constituyente ha dispuesto que sea el legislador, primordialmente, el que fije y determine las formas de intervención y su alcance. Y es fácil ver cómo en el caso de la Ley 135 la facultad de intervención no ha sido delegada.

Fiel al principio constitucional, la Ley 135, Ley intervención, determinó su alcance, aplicando precisamente el principio de la función social de la propiedad. Así trasciende principalmente de sus Capítulos II, Artículo 32, numerales c), d) y g); VII, Artículos 22 a 28; XI, Artículos 54 a 58 y 61 a 66; XII, Artículos 68, 69, 72; XIII, Artículos 74 a 78; XIV, 80 a 84; XV, Artículo 86, y XVI, Artículos 87, 89, 91 y 93.

Los aludidos ordenamientos determinan primordialmente en qué casos puede intervenir el Estado por conducto de los organismos del Instituto, autónomamente o mediante posterior revalidación de sus actos por resoluciones ejecutivas (numerales 2 a 6 del Artículo 60), y cuál es el alcance de esa interpretación con respecto a la adquisición de tierras y a su clasificación para determinar si la enajenación de un predio es voluntaria u obligatoria bien por inculto, ya no explotado directamente por el propietario, en determinados casos, ora inadecuadamente explotado o bien adecuadamente, como también para los efectos de prelación y forma de pago.

Asimismo determina a qué deben dedicarse los predios adquiridos por el INCORA (capítulo XI) para constituir parcelas para labores agrícolas o ganaderas en pequeña escala, para adecuación de tierras al cultivo, distritos de riego (capítulo XII, Artículo 62).

Dentro de cuatro caminos para determinar el sistema de intervención, a saber: nacionalizar sin indemnización; declararlas afectadas en su totalidad o limitar la afectación por razón de la extensión o por razón del cultivo, el legislador en la Ley 135 optó por este último dando así especial aplicación a la función social de la propiedad, regulando la extinción del dominio que establece el Artículo 6º de la Ley 200 de 1936 en casos de abandono y aplicando pena a las tierras incultas, inadecuadamente explotadas o explotadas en forma indirecta, tanto en lo que se refiere a la prioridad para la enajenación forzosa (Artículo 54) como al pago del precio en caso de compra o expropiación (Artículo 62).

Como lógico complemento del sistema adoptado, la Ley en el numeral 4º del Artículo 55, declaró que las tierras adecuadamente explotadas están afectadas a la reforma agraria únicamente en los casos determinados en el Artículo 58, es decir, cuando sea necesario ensanchar una zona de minifundio o para facilitar a pequeños aparceros vinculados con su trabajo a la finca la adquisición de las tierras o cuando deba desplazarse a ocupantes que van a ponerse fuera de explotación.

Escogido el sistema por el legislador que en cuanto a su aplicación limita la extensión de la reforma agraria, es necesario reconocer que las limitaciones a la extensión constituyen derecho y garantías a favor de los propietarios de inmuebles rurales.

Así, pues, la clasificación -fundamento tanto de la prelación como del sistema de pago (Artículos 54 y 62) es elemento esencial que estructura la reforma y por lo tanto, garantía del derecho de propiedad. Con este fin el legislador determinó en los artículos 3º, ordinales c) y d); 61, ordinal 2º; 68 y 101, la obligación para el Instituto de elaborar estudios y planes para vías, que desde luego no pueden ser secretos, para que técnicamente aparezca el por qué y el cómo de la afectación del fundo.

Siendo esencial para la afectación de un predio su clasificación la ley dice clara y taxativamente cómo hacerlo, tomando en cuenta los factores que ella misma señala con toda precisión para que el Instituto pueda calificarlo como inadecuadamente explotado.

Con toda razón el principal intérprete de la Ley Agraria, doctor CARLOS LLERAS RESTREPO en lo ya transcrito de su informe, dijo: "Solo por estudio concreto de cada fundo es técnicamente posible determinar si la clase de explotación a que se dedica es la más adecuada o no....."

"A los propietarios les da más garantía un examen técnico sobre el terreno para lo cual los estudios del Instituto Agustín Codazzi serán una utilísima base, que una arbitraria definición legal..... El Artículo 56 ordena tomar en cuenta para la clasificación los siguientes factores, algunos de los cuales se relacionan con el aspecto físico y los otros con el aspecto económico".

Se consignan estas consideraciones de la Sala, inspiradas algunas de ellas en el Derecho Agrario Colombiano del doctor AGUILERA CAMACHO y en el folleto Reforma Agraria del doctor HERNAN TORO AGUDELO y con oportunidad del estudio de este cargo, porque establecido el criterio, a su luz serán mirados muchos de los restantes cargos que la demanda formula. Prospera el cargo.

SEXTO.- INCISO FINAL DEL ARTICULO 8º DEL DECRETO 1489 de 1962.

Resumidamente se expresa el cargo contra esta disposición así:

El Artículo 8º de este Decreto define lo que son tierras adecuadamente explotadas en los términos del Artículo 56 de la Ley. Pero el inciso final ordena:

"Se exceptúan de esta calificación las tierras adecuadamente explotadas que se encuentran en los casos del Artículo anterior".

Y esos casos son los de tierras que se explotan, en su extensión total o parcial, por medio de arrendatarios o aparceros, que corresponden a las situaciones previstas por el Artículo 55 de la Ley para determinar el orden de las prioridades de adquisición de tierras de propiedad privada.

Se predica de la norma acusada que viola los Artículos 55 y 56 de la Ley que reglamenta porque el Artículo 56 no hace excepciones de ninguna especie. De acuerdo con su enunciado, son tierras adecuadamente explotadas las que reúnen convenientemente los factores que ella determina, independientemente de que su explotación se adelante o no con el concurso de arrendatarios o aparceros. El Decreto, pues, cercena y limita esta disposición.

Y viola el Artículo 55 de la Ley porque el Decreto lo toma en cuenta para una finalidad distinta de la que tiene. El Artículo determina el orden de las prioridades y menciona en tercer lugar el caso de los predios que en su extensión total o parcial se exploten por arrendatarios o aparceros. Cuando el Artículo 8º del Decreto, mediante su referencia al 7º del mismo, excluye del

concepto de tierras adecuadamente explotadas las que se hallen en estas circunstancias, quebranta el citado Artículo 55 que las toma en cuenta para fines muy diferentes.

La parte opositora comenta al respecto: "La calificación de las tierras de incultas, inadecuadamente explotadas, tiene dos efectos: el orden en su adquisición y el sistema de pago. Sobre el primer aspecto, el Artículo 55 no le confirió a las explotadas por arrendatarios o aparceros el carácter de adecuadamente explotadas, pues las colocó en inciso y orden diferente; en cuanto al segundo aspecto de pago, el inciso segundo del numeral 2º del Artículo 62 de la Ley, dispuso que se pagarán como inadecuadamente explotadas. Por tanto, para las consecuencias legales de la calificación, evidentemente, conforme a la Ley, las tierras trabajadas por intermedio de arrendatarios o aparceros, no tienen la calidad de adecuadamente explotadas y el texto acusado, dentro de esa tarea de coordinación de preceptos, no hace sino traer junto al sistema de prelación el de pago, que figura en el Artículo 62 el cual no contempló el demandante".

Consigna la visita fiscal que la excepción consagrada por el inciso acusado no la hace el Artículo 56 del estatuto reglamentado y el 55 persigue objetivo distinto de aquel para el cual lo aprovecha la disposición reglamentaria, toda vez que el precepto legal citado en segundo lugar, determina y refiérese al orden de prelación en la adquisición de tierras de propiedad privada para las dotaciones instituídas por la reforma. La crítica es, pues, fundada.

Encuentra la Sala que la Ley Social Agraria en varios de sus preceptos hace referencia al arrendamiento y que de todo su texto se desprende que el sistema seguido por ella no fue uno empírico, sino técnico y que para reglamentar sus disposiciones, el órgano ejecutivo tuvo en cuenta, generalmente, el conjunto y no las normas aisladas.

Como regla general se observa que la Ley, en este particular, persigue que los terrenos no se exploten por el sistema de pequeños arrendatarios, que ella misma dice quienes son en su Artículo 58: los que con tal carácter ocupen superficies de una extensión no superior a la que puedan explotar con su propio trabajo y el de su familia, en las condiciones allí establecidas. Así, pues, su finalidad es la de evitar la costumbre de explotación agrícola por aparceros o pequeños arrendatarios.

Que mucho, pues, que el inciso acusado exceptúa de la calificación de tierras adecuadamente explotadas estas a que se ha hecho referencia, siguiendo el sistema de la Ley.

Por lo demás, es lógico el inciso impugnado, porque las tierras que se encuentran en los casos del Artículo anterior, es decir, el 7^o, son precisamente de aparcería u otros semejantes con las condiciones que allí mismo se indican.

Por ello la Sala concede acogimiento a la opinión de la parte opositora porque como ella lo dice, el Artículo 55 no le confirió a las tierras explotadas por arrendatarios o aparceros el carácter de adecuadamente explotadas, pues las colocó en inciso y orden diferente y en cuanto al aspecto del pago, el Artículo 62 de la Ley en el numeral 2^o inciso 2^o, consignó que esas tierras se pagarán como inadecuadamente explotadas. Así, pues, dentro del sistema de la Ley, las tierras trabajadas por arrendatarios o aparceros carecen de la calidad de adecuadamente explotadas, de donde se deduce que el inciso final del Artículo 8^o no cercena ni limita y no viola, por tanto, las normas superiores invocadas, por lo cual, desestimado en esta parte el concepto fiscal, debe negarse prosperidad a este cargo.

SEPTIMO.- ARTICULO 9^o LITERAL c), pero solo en su expresión final que dice: "en cuanto el Instituto así lo considere conveniente".

Se le acusa de quebrantar con la locución demandada, el Artículo 58 de la Ley materia de la reglamentación, porque en sentir del distinguido demandante, el criterio señalado por el legislador para decidir en los supuestos contemplados por el Artículo 55 si procede o no la expropiación, es netamente objetivo. Solo cuando aparezca más apropiado establecer a unos campesinos sobre tierras de la misma región, procede expropiar fundos adecuadamente explotados. El punto, pues, lo deciden los hechos, las situaciones que se registran en una zona o región.

El Decreto, con la expresión acusada, sienta un principio diferente y elimina la seguridad con que la Ley pone a salvo al propietario, haciendo posible el imperio del capricho y la arbitrariedad. El criterio objetivo lo sustituye el Decreto por el principio subjetivo de la apreciación que entraña libre decisión. Donde la Ley ha dicho con todo rigor: "cuando..... aparezca ser más apropiado", el Decreto violando la norma dice: "en cuanto el Instituto así lo considere conveniente", remplazando un juicio de realidad por un juicio apreciativo.

La vista fiscal comparte el cargo

El opositor argumenta esto solo: "cualquiera que sea la diferencia filosófica de que habla el demandante entre "aparezca ser más apropiado" y consi-

considere conveniente", en derecho el fenómeno es igual: al Instituto corresponde juzgar sobre la oportunidad de la medida a tomar".

Para mejor entendimiento, véase lo que en síntesis dispone el Artículo:

ARTICULO NOVENO.- TIERRAS EXPROPIABLES, es el subtítulo y reza que el Instituto podrá disponer, para los fines contemplados en el Artículo 1º la expropiación de aquellas tierras que se encuentren calificadas en cualquiera de los casos previstos en los numerales 1 a 3 del Artículo 55 de la Ley, conforme a la reglamentación dada en el Decreto.

Conforme al Artículo 58 de la Ley 135, también podrá disponer con expropiación aun cuando se trate de tierras adecuadamente explotadas, si a JUICIO DEL INSTITUTO es necesaria la adquisición, etc., en los siguientes casos:

- a) Cuando se trate de tierras, aún adecuadamente explotadas, pero por pequeños arrendatarios, aparceros o similares, no clasificables aquellas en el literal anterior y el INSTITUTO HAYA DECIDIDO adelantar un proyecto para facilitarles la adquisición de las tierras que vienen trabajando o tal adquisición y el ensanche de las mismas para constituir unidades de explotación de magnitud más apropiadas o también su localización total o parcial en otras tierras de la misma zona o región, cuando por razones económicas, de continuidad, vecindad a los centros de consumo, fácil acceso, condiciones naturales o problemas sociales, el INSTITUTO ASI LO CONSIDERE CONVENIENTE.
- d) Cuando la adquisición de tales tierras sea necesaria A JUICIO DEL INSTITUTO para establecer a pequeños propietarios.....etc.

Y el Artículo 58 de la Ley que la demanda señala como violado, manda que solo podrán expropiarse tierras que se hallen adecuadamente explotadas.... para facilitar a los pequeños arrendatarios o aparceros la adquisición o ensanche de las parcelas que han venido trabajando o su establecimiento sobre otras tierras de la misma región, CUANDO ESTO ULTIMO APAREZCA SER MAS APROPIADO.

Pregunta la Sala ante quién debe aparecer más apropiado? Quién debe medir y determinar qué aparece más apropiado?

Aparecer es manifestarse, dejarse ver, parecer, encontrarse, hallarse, según el Diccionario. Y como es en realidad el Instituto quien tiene que apre-

ciar cuándo aparece más apropiado, resulta que fluye la razón del opositor cuando afirma que entre las locuciones "aparezca ser mas apropiado" y "considere conveniente" en derecho es igual y al Instituto es a quien corresponde juzgar sobre la oportunidad de la medida.

Esto es, además, el lógico desarrollo del mismo Decreto porque acaba de verse cómo el Artículo 9^o del Decreto, en partes que no fueron objeto de demanda de nulidad, emplea las locuciones "a juicio del Instituto" y "el Instituto haya decidido" que están indicando que a este corresponde determinar sobre tales cosas y no de cualquier manera, caprichosamente, porque la conveniencia debe ser considerada por el Instituto con obediencia a los factores de distinto orden de la Ley y del propio Decreto. No prospera tampoco este cargo.

OCTAVO.- ARTICULO 10, INCISO SEGUNDO, en cuanto dice primeramente: "aunque estén adecuadamente explotados" y en cuanto después agrega: "Para estos casos, y por la finalidad de la expropiación, no son aplicables las normas sobre prelación o prioridades del Artículo 55 de aquella Ley".

Dice el inciso:

"Aparte de los casos del Artículo anterior y el inciso precedente, con el objeto de eliminar o prevenir la excesiva, antieconómica o socialmente inconveniente concentración territorial y en cumplimiento del mandato contenido en el numeral 1^o del Artículo 1^o de la Ley citada, en armonía con el inciso final del mismo Artículo 1^o, el Instituto podrá disponer la expropiación de tierras, aunque estén adecuadamente explotadas, que pertenezcan a una sola persona, natural o jurídica, en cuanto exceda de mil (1.000) hectáreas, si tales tierras reúnen las condiciones que, para configurar el concepto de predio, señalan los Artículos 63, 64, inciso final, y 65 de la Ley que se reglamenta. Para estos casos, y por la finalidad de la expropiación, no son aplicables las normas sobre prelación o prioridades del Artículo 55 de aquella Ley.

Las citadas expresiones en sentir del actor infringen los Artículos 58, 55 y 1^o en sus numerales 3^o y 6^o de la Ley reglamentada, porque la primera de ellas determina los casos únicos en que pueden expropiarse tierras adecuadamente explotadas y entre ellos no aparece ninguno de los contemplados en el inciso segundo del Artículo 10 arriba transcrito. El Artículo 58 de la Ley manda que solo podrán expropiarse esas tierras cuando Y el adjetivo empleado revela la inequívoca intención del legislador.

Y respecto a la segunda se argumenta que cuando el inciso segundo del Artículo 10^o eliminó las prioridades, quebrantó el Artículo 55 de la Ley.

Por otra parte, el citado Artículo, al autorizar la expropiación de tierras para un fin distinto a los contemplados en el Artículo 58 de la Ley y al libertar al Instituto de las prioridades establecidas por el Artículo 55 de la misma, infringió también el numeral 3^o del Artículo 1^o de la Ley, según el cual uno de sus fines consiste "en acrecer el volumen global de la producción agrícola y ganadera". Finalmente, como el Decreto no tuvo en cuenta esta circunstancia, violó la parte final del numeral 6^o del Artículo 1^o de la Ley a cuyo tenor "los fines que este Artículo enumera servirán de guía para la reglamentación.....".

La Fiscalía considera que el inciso tachado adiciona el texto del Artículo 58 de la Ley y, en consecuencia, lo quebranta.

El opositor argumenta que se trata de una norma destinada a cumplir uno de los objetivos de la reforma como es el de "eliminar la inequitativa concentración de propiedad rústica" tal como lo expresa la Ley en su Artículo 1^o, fin que por otra parte debe tenerse en cuenta en la "reglamentación, interpretación y ejecución de la presente Ley" como la Ley misma lo manda

Observa la Sala que en términos generales puede, filosóficamente hablando, tratarse de una norma cuya inspiración haya sido la de cumplir los objetivos de la Reforma Agraria y en este mismo concepto pudiera decirse que se adapta a las finalidades de la Ley, cosa que desde luego debe tener en cuenta la reglamentación. Pero con el loable propósito del ordenamiento acusado, este no puede desbordar los límites de la Ley misma, adicionando el texto del Artículo 58. La doctrina del Consejo, expuesta ya aquí, se ha encaminado por la consideración de que el reglamento, cuando excede los términos de la norma superior reglamentada, la quebranta.

Debe, pues, la Sala acoger en este punto la opinión del señor Agente del Ministerio Público que se acuerda con la del demandante y sin considerar el resto del cargo por innecesario, basta esto solo para concederle prosperidad. Así, pues, se anula el ordenamiento acusado.

NOVENO.- ARTICULO 11, PARAGRAFO 3^o, DEL DECRETO 1489 DE 1962 en cuanto dijo en su parte final: "y 93 de la Ley". Con esa expresión, el Decreto infringió los Artículos 93, 58 y 59 de la Ley.

El tenor del párrafo es como sigue:

"Conforme a los Artículos 58 y 59 de la Ley, el propietario no puede ejercer el derecho de exclusión cuando la expropiación se refiere a tierras incul-tas, ni lo tiene tampoco, cualquiera que sea la calificación de las tierras, cuando se trate de expropiaciones para realizar concentraciones parcelarias u obras de reforestación o defensa contra la erosión, según lo prevenido en los Artículos 91 y 93 de la Ley".

Sostiene la demanda que esto viola el Artículo 93 porque el Decreto vino a adicionarlo comoquiera que aquella disposición establece, para las situaciones que contempla, que el propietario no pueda hacer uso del derecho de exclusión. Si la disposición no lo prohibió, no podía hacerlo el Decreto. Y los Artículos 58 y 59, porque estas disposiciones consagran el mencionado derecho de exclusión para todos los casos en que la misma Ley no lo exceptuó y entre la excepciones no se contempla la situación a que se refiere el Artículo 93 de la Ley.

El señor Fiscal opina que efectivamente, las dos disposiciones mencionadas consagran el derecho de exclusión para todos aquellos casos no excepcionados por la Ley en referencia y la situación contemplada por el párrafo cuya parte final se acusa, no figura entre tales excepciones. Que es verdad que el Decreto Reglamentario adiciona el Artículo 93 de la Ley, toda vez que esta disposición no establece, para el propietario, la prohibición de hacer uso del derecho de exclusión para los casos previstos por ellas, lo que sí hace el precepto cuya nulidad se demanda.

El opositor, con indiscutible acierto, aclara y explica la situación en parte de su escrito que merece la acogida de la Sala y que en seguida se transcribe:

"La discusión versa sobre si el Artículo 93 de la Ley negó el derecho de exclusión cuando se trate de expropiaciones para obras de reforestación o defensa contra la erosión".

"En mi modo de ver no existe en tal ocasión derecho de exclusión, no solo porque la naturaleza de las obras lo impone sino porque se deduce lógicamente del Artículo citado. En efecto, las labores de reforestación y defensa contra la erosión suponen una serie de trabajos que comprenden toda la extensión de la zona afectada lo cual repugna manifiestamente con la conservación de una porción de propiedad privada. La oposición del propietario que se quede, a las

obras, puede prácticamente impedir las y qué decir técnicamente de la supervivencia de "parches", con los cuales se eche a pique la reforestación o la defensa contra la erosión".

"Pero, además, la Ley no aceptó el derecho de exclusión en este caso. El Artículo 93 se remitió a las normas del Artículo anterior (92) y como este se refiere a las concentraciones parcelarias lleva envuelta la aplicación de la norma de la parte final del inciso cuarto del Artículo 91 que no admite en ellas la exclusión".

"Aunque esto es suficiente, ocurrió un cambio en la redacción del Artículo 93 cuya presentación da luz sobre este aspecto de la Ley. El Artículo 88 del Proyecto que contiene el mismo principio del 93 de la Ley, hacía referencia expresa al Artículo 86 (hoy 91) y no simplemente al anterior (87) y hoy 92. La Comisión Tercera del Senado al cambiar la redacción del Artículo 88 no hizo la concordancia con el 86 sino con el anterior (87) dando lugar a que el Artículo 93 no se refiriera al 91, sino al 92, pero sin modificar el espíritu de la disposición, error de concordancia que suele ocurrir en estatutos tan elaborados como el Código Civil. El doctor TORO AGUDELO (p. 137 in fine y 141) da la misma explicación. Se citan a continuación los Artículos 86, 87 y 88 del proyecto equivalente a los Artículos 91, 92 y 93 de la Ley tomados del folleto "Reforma Social Agraria", publicación del Ministerio de Agricultura, Imprenta Nacional, 1961, Pág. 132".

"ARTICULO 86.- Cuando el Instituto encuentre que es conveniente una concentración parcelaria, hará levantar planos de la zona de minifundio y de las tierras anexas que vayan a adquirirse para la realización del proyecto o de las disponibles en otro lugar para el establecimiento de parcelarios y formulará un programa con indicación provisional de todas las condiciones en que se llevará a cabo la operación".

"Con base en tales planes y programas, un comité especialmente organizado para la gestión del proyecto, en el cual tendrán representación adecuada los propios parcelarios, adelantará las diligencias necesarias para obtener el asentimiento de estos".

"Si se lograre la aprobación de propietarios que representen al menos un cincuenta por ciento (50%) del área respectiva, se decretará la concentración, con los reajustes a que haya lugar y el Instituto podrá proceder a comprar o expropiar por los procedimientos de esta Ley los predios de los parcelarios re-

nuentes. También será aplicable el procedimiento de expropiación en los casos de litigios, títulos defectuosos u otras situaciones que puedan constituir un obstáculo para la tramitación de las parcelas. No se aplicarán en estos casos las reglas sobre el mínimun no expropiables consignada en el inciso final del Artículo 58".

"ARTICULO 87. Lo dispuesto en los Artículos 77 y 81 en esta Ley es aplicable, en cuanto sea pertinente, a las concentraciones parcelarias".

"ARTICULO 88. El procedimiento previsto por el Artículo 86 se seguirá también en la ejecución de los proyectos por virtud de los cuales se pongan fuera de explotación tierras de aquellas a que se refiere el ordinal b) del Artículo 54 y se establezca a los pequeños propietarios, arrendatarios o aparceros que las estén ocupando en otras distintas".

"Una vez en curso el proyecto, el Instituto tomará las providencias del caso para que cese oportunamente la explotación de las tierras que se hallen en proceso activo de erosión, conforme a las disposiciones legales vigentes, para que se proceda a reforestarlas, si tal cosa estuviera indicada".

La Sala, en disentimiento con el Fiscal no concede prosperidad a este cargo.

DECIMO.- Este cargo pide la anulación del inciso segundo del Artículo 14 del ya mentado Decreto, pero solo en cuanto dice "discrecional".

"Cuando el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, dice el inciso, previo el estudio general de la zona correspondiente, decidiere realizar un proyecto, y, en uso de la facultad discrecional que le otorga el Artículo 61 de la Ley 135 de 1961, considere necesaria la adquisición de tierras de propiedad privada, seguirá al efecto el siguiente procedimiento

Ese Artículo 61 dice que "cuando el Instituto, previo el estudio de la zona correspondiente, considere necesaria la adquisición de determinadas tierras para cumplir los fines de interés social o utilidad pública de que trata el Artículo 54, seguirá el siguiente procedimiento.....".

La tacha reside en que esa facultad discrecional que el Decreto otorga invocanado como fundamento el Artículo 61 de la Ley, se refiere a la adquisición de tierras de propiedad privada por parte de ese organismo. Entendida así, la facultad discrecional infringe los Artículos 61, 54, 55 y 58 de la Ley, por

cuanto al tenor de esas disposiciones el Instituto solo tiene una facultad reglada para la adquisición de tierras de propiedad privada.

La vista fiscal, refiriéndose a lo expresado a propósito del cargo al Artículo 2º del Decreto, opina que la facultad o atribución es reglada y no discrecional y declara su conformidad con los reparos de la demanda.

La oposición no comenta este cargo.

Reitera la Sala su concepto de que el Instituto de la Reforma Agraria tiene por el propio mandato de la Ley reglados sus fines propios, las zonas donde sus facultades pueden ser ejercidas en materia de adquisición de tierras, el orden en que debe hacerlo, los casos en que puede adelantar expropiaciones, etc. Tiénese entonces que si el Instituto solamente puede adquirir tierras de propiedad privada con objetivos determinados por el Artículo 54 de la Ley, la discrecionalidad para la adquisición de estas, no cabe.

Prospera, pues, este cargo.

ONCEAVO.- ARTICULO 14, INCISO TERCERO DEL NUMERAL SEGUNDO Y NUMERAL TERCERO, DEL DECRETO 1489 de 1962.

El Artículo 14 dispone que las resoluciones se notificarán simultáneamente por edicto que se fijará por diez (10) días en la Secretaría del Instituto, y en copias en las de la Alcaldía, Corregimiento o Inspección en donde se halle ubicada la finca, así como en la casa principal de la misma.

3º. Que si dictada la Resolución y hecha la fijación del edicto, transcurrieren diez (10) días sin que compareciere alguno o todos los interesados o si los hay inciertos, se procederá, sin otro emplazamiento, a nombrar a los ausentes, un curador ad litem con quien se sigue la actuación.

Se señalan como violados por estas disposiciones los numerales 1º y 3º, segunda parte, del Artículo 61 de la Ley reglamentada.

El Artículo 61, en lo pertinente dice:

"Cuando el Instituto, previo el estudio de la zona correspondiente, considere necesaria la adquisición de determinadas tierras para cumplir los fines de interés social o utilidad pública de que trata el Artículo 54, seguirá el siguiente procedimiento:

1º -Citará al propietario o apoderado personalmente o en caso de que esto no fuere posible, por medio del procedimiento que señale el Decreto reglamentario..."

3º -Si no hubiere acuerdo sobre el precio o calificación de las tierras o si el interesado se negare a vender voluntariamente, el Instituto dictará una resolución por medio de la cual señala la calificación que corresponde a las tierras, con especificación de las consideraciones técnicas y económicas que para hacerla ha tomado en cuenta. Esta providencia será notificada personalmente al propietario o a su apoderado o representante legal.

Si no pudiere hacer tal notificación personal, se empleará para llevarla a cabo el procedimiento que señale el Decreto Reglamentario de la presente Ley".

Consiste el quebrantamiento en que la Ley manda que la citación debe ser personal y solo cuando ello no sea posible, será pertinente el procedimiento del Decreto. Y este no podía dictarse eliminando la notificación personal en los casos en que ello no es posible. El decreto creó un tipo de notificación por edicto según el cual es indiferente que se intente o no la notificación personal de las resoluciones cuando ello no es posible.

El Código Judicial, Artículo 317, dice que si la residencia del demandado no es conocida o se trata de persona incierta, el juez lo citará por medio de edicto. Si el demandado se oculta, el juez, previa comprobación sumaria del hecho, le nombrará curador para la litis.

El Decreto elimina la necesidad formal prescrita por la Ley de la notificación personal, dejando al arbitrio del Instituto hacer la notificación personal o no hacerla.

Opina la vista fiscal al respecto que la reglamentación debía encaminarse necesariamente y en primer término a ordenar el cumplimiento de la voluntad legislativa en lo atinente a la citación y notificación personales. Y como es fácil advertirlo, el decreto desvirtúa el ordenamiento legal toda vez que a la notificación por edicto puede llegarse sin agotar previamente los medios que la hicieron imposible personalmente.

El opositor argumenta: La demanda traduce incomprensión de los textos por el fraccionamiento de los mismos que hace el autor. Leyendo únicamente el inciso tercero se puede tener la impresión de que el Decreto esquivó la no-

tificación personal, pero esa idea se destruye si se consulta también el inciso 1º del mismo numeral 2º, pues allí se habla de resoluciones de gerencia que ordenan citar personalmente a los propietarios, lo que impone al Instituto buscar personalmente al interesado para citarlo. La notificación simultánea por edicto puede traer alguna confusión, pero ella no tiene sentido excluyente de la personal sino que está destinada a darle mayor rapidez a las operaciones iniciales. De esta manera se busca personalmente al interesado y al mismo tiempo se le da aviso con la fijación del edicto.

No puede la Sala acordarse en este punto con el distinguido opositor, porque so pretexto de la rapidez, de comunicar cierta velocidad en los trámites iniciales, como el lo apunta, que en verdad es deseable y conveniente, no es posible desconocer la prevalencia de la notificación personal sobre las otras que la misma Ley ordena. Para ajustarse al mandato legal, el Decreto ha podido, como lo hace el Código Judicial, decir cuándo debe entenderse que no es posible la notificación personal, para proceder a la fijación del edicto. La notificación de que habla el opositor, trae evidentemente lo que él ha previsto que es la confusión y puede llegarse a que la segunda reemplace a la primera. En todo caso el Decreto fue en este aspecto más allá de la Ley, por lo cual el cargo está llamado a prosperar.

DOCEAVO.- ARTICULO 15, LITERAL c) del mismo Decreto, pero solo en cuanto dice: "Si lo estima pertinente".

Son sus términos: "La intervención del propietario y demás interesados se cumple..... c) Por el derecho de conocer tal informe (el de los expertos del Instituto) y presentar por escrito, dentro del término del traslado a que se refiere el parágrafo siguiente, sus observaciones, que no obligan a providencia alguna y que simplemente se agregan a la actuación administrativa para ser consideradas por el Gerente en el curso de las negociaciones si lo estima pertinente".

Manifiesta el actor que la locución demandada quebranta el Artículo 61 de la Ley, ordinal 1º, que garantiza al propietario o a quien lo represente, el derecho a intervenir en el examen, mensura y estudio de su predio por parte del Instituto. Si las observaciones del propietario solo van a ser consideradas por el Gerente cuando lo estime pertinente, resulta nugatorio el derecho de intervención del propietario que le concede la norma superior.

La Fiscalía concede razón al demandante porque para ella, dejar al arbitrio de la Gerencia el juzgamiento de estas cosas, es ciertamente contrario al espíritu de la norma.

La oposición glosa el cargo porque aquí la demanda también parcela los artículos del Decreto. El derecho a presentar documentos que corresponde a la facultad concedida a los propietarios de intervenir en el examen del predio (Artículo 61) no solamente está contemplado en el literal b) del Artículo acusado sino que allí expresamente se dispone la obligación de anexarlos y tomarlos en consideración al momento del dictamen. La Ley no autoriza a los propietarios a controvertir el informe de los funcionarios; el Decreto fue generoso con los propietarios al permitirles formular observaciones al dictamen, pero como no se trata de establecer un recurso de apelación ante el Gerente, dejó en sus manos apreciar si las tomaba en cuenta luego, ya que esta etapa procesal opera bajo el signo de la contratación previa.

Para diferir de esta autorizada opinión, basta a la Sala considerar, con los propios argumentos del opositor, que si el derecho de los propietarios a intervenir en el examen del predio (Artículo 61) está contemplado en el literal b) donde expresamente se dispone la obligación de anexar los documentos y tomarlos en consideración al momento del dictamen, una consideración es obligatoria para el Instituto porque en el informe de los expertos podría haber omisiones graves o leves de lo que en el acto de la diligencia se hubiere presentado en forma de constancias, documentos, etc., que pueden subsanarse en la obligatoria consideración que de ellos se haga.

Si el Decreto, generoso o no con los propietarios, les permitió formular observaciones al dictamen, no quiere ello decir que se trate de un recurso de apelación ante el Gerente, no previsto por la Ley, sino que ese derecho de los propietarios a intervenir en el examen y estudio del predio, debe tener alguna consecuencia que no puede ser otra que la de ser obligatoriamente oído en los reclamos contra el informe que deben ser considerados por el Gerente de todas maneras para apreciarlos o desentimarlos y no cuando lo estime conveniente. Como la disposición acusada en la locución ya dicha contraría el precepto legal, debe anularse.

DECIMOTERCERO.- ARTICULO 18, primer inciso del mismo Decreto solo en cuanto dice: "y por su naturaleza enteramente reservada, sin que el propietario u otros interesados tengan derecho a conocerlo".

El tenor literal de este inciso es así:

"El avalúo a que se refiere el numeral 2º del Artículo 61 de la Ley 135 de 1961 y el Artículo anterior del presente Decreto, es de carácter informati-

vo como punto de referencia para la negociación directa y por su naturaleza enteramente reservado, sin que el propietario u otros interesados tengan derecho a conocerlo".

Se le acusa de que infringe el ordinal 2º del Artículo 61 de la Ley que dice:

"2º Acordadas que sean entre el Instituto y el propietario la parte del predio que deba adquirirse y la calificación de las tierras conforme a los Artículos 55 y 58, el Instituto hará practicar un avalúo por peritos del cuerpo de avaluadores que para cumplir esta función debe organizar el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y con base en él adelantará las negociaciones para acordar el precio de compra que se pagará en la forma que determina el Artículo 62 de la presente Ley".

Se considera:

Si según la disposición legal, el avalúo es base para adelantar las negociaciones y en ellas la intervención del propietario es imprescindible, lógicamente ha de convenirse en que el carácter enteramente reservado es extraño a la igualdad en que las partes deben negociar. El Decreto, pues, dijo lo que la Ley no dice ni permite que se diga, sin que valga el argumento del opositor de que "siendo una negociación es apenas natural que se mantenga en reserva para permitir cierta flexibilidad de oferta al Instituto", porque aun cuando ello fuere conveniente, no tiene respaldo legal. El Agente del Ministerio Público se inclina por la prosperidad del cargo. Así lo decide la Sala.

DECIMOCUARTO.- ARTICULO 18, Parágrafo del mismo Decreto pero únicamente en cuanto dice: "o revisen los elementos allegados anteriormente a la luz del informe que menciona el mismo Artículo anterior".

El Parágrafo del Artículo 18 del Decreto dice así:

"Con el fin de acelerar la presentación del avalúo, la Gerencia podrá disponer que ciertos actos previos al dictamen, como el estudio objetivo del predio y demás factores que influyen en el precio, se cumplan simultáneamente con el examen a que se refiere el Artículo 15 del presente Decreto, sin perjuicio de que los peritos practiquen nueva visita o revisen los elementos allegados anteriormente a la luz del informe que menciona el mismo artículo, si a su juicio o al de la Gerencia fuere necesario".

Según esta parte final el avalúo del predio puede, pues, realizarse por los peritos sobre la base de simples referencias, prescindiendo de su examen directo.

Pero cuando el Decreto dice tal cosa, viola directamente según la demanda el numeral 2º del Artículo 61 de la Ley, porque al tenor de este precepto "el Instituto hará practicar un avalúo por peritos...." y ese concepto conlleva el de un examen directo del bien que debe evaluarse, a fin de que se consiga una estimación objetiva del mismo. Porque resulta imposible apreciar con verdadera objetividad el valor de un bien sin conocerlo directamente; el conocimiento por referencia podrá servir para indicar su valor aproximado, pero nunca para deducir su verdadero valor, que es lo que se persigue con el experticio.

La Sala, para desoír este cargo, acoge el concepto fiscal que se pronuncia de la siguiente manera:

"Examinando detenidamente los términos del párrafo acusado y transcrito, debe llegarse a la conclusión de que tal ordenamiento, a diferencia de lo expresado por el señor abogado demandante, no autoriza el avalúo sin visita previa al predio respectivo".

"En efecto: La disposición en referencia autoriza a la Gerencia para disponer "que ciertos actos previos al dictamen, como el estudio objetivo del predio y demás factores que influyen en el precio, se cumplan simultáneamente con el examen a que se refiere el Artículo 15" del Decreto Reglamentario, examen este último que comprende la mensura y calificación de las tierras y la determinación de las porciones que el Instituto desea adquirir".

"Como se ve, por mandamiento del precepto acusado los peritos deberán estudiar objetivamente el predio antes de producir su dictamen, sin perjuicio de que, posteriormente, vuelvan a visitarlo "o revisen los elementos allegados anteriormente a la luz del informe que menciona el mismo Artículo, si a su juicio o al de la Gerencia fuere necesario".

Se desecha, pues, el cargo.

DECIMOQUINTO.- ARTICULO 19 INCISO SEGUNDO del mismo Decreto, pero solo en cuanto dice: "o si a juicio del Gerente del Instituto tratare de dilatar injustificadamente tal cumplimiento".

A esta disposición se hace el cargo de quebrantar el Artículo 61, ordinal 3º de la Ley, según el cual la Resolución mediante la cual el Instituto debe proceder a la calificación de las tierras y adelantar la expropiación es pertinente tan solo en dos casos

- a) Cuando no hubiere acuerdo entre el Instituto y el propietario sobre la calificación de las tierras o sobre su precio, y
- b) Cuando el interesado se niegue a venderlas voluntariamente al Instituto.

La disposición acusada contempla un tercer caso: da al Gerente la apreciación de un hecho no traído en la Ley respecto a la dilación injustificada por parte del propietario de la negociación en marcha.

Predica también la demanda en este cargo que la disposición del inciso segundo de este Artículo 19 contiene una pena para el propietario que a juicio del Gerente dilatare el cumplimiento de los acuerdos conseguidos y no es materia del reglamento sino de la Ley imponer penas, sanciones o aún simples molestias, pues todas estas son medidas que coartan la libertad y autonomía de las personas.

El opositor glosa el cargo así:

"Este es un cargo injustificado. Parece que el demandante quisiera darle al propietario el margen de tiempo que su capricho señalara y entre tanto el Instituto quedara cruzado de brazos esperando la llegada del buen ánimo del propietario. La cuestión no ofrece duda: se ha cerrado la negociación y el propietario injustificadamente elude darle cumplimiento. El Decreto hubiera podido señalar un término para correr la escritura de venta, pues como dice De Laubadere corresponde a la esencia del poder reglamentario fijar detalles de ejecución y modalidades de aplicación (ver párrafo citado anteriormente). Para mayor conveniencia dejó a criterio del Instituto establecer en qué momento la renuencia del propietario a cumplir la negociación perjudica la labor del Instituto. Fuera de esto, la demora del propietario en concluir la operación puede entenderse legítimamente como se niega a vender voluntariamente abriendo así las puertas al camino de la expropiación".

El señor Fiscal opina que: "Dilatar o retardar injustificadamente el cumplimiento y formalización de la negociación acordada equivale a entorpecerla o dificultarla y del propietario que así proceda no sería exagerado pensar que

se niega a vender voluntariamente. Y, entonces, hay que convenir en que la disposición reglamentaria no desborda el campo de la ejecución y, por el contrario, dentro de él se mantiene procurando hacer eficaz la norma de derecho que reglamenta".

Asiste razón a la Fiscalía en este punto no solamente porque la norma reglamentaria tiende a dar eficacia a la Ley sino porque el Instituto debe tener manera de evitar que el propietario, una vez que la negociación esté cerrada, eluda por su solo capricho su cumplimiento. Y es verdad que el poder reglamentario puede sin infringir la norma que reglamente prevenir con detalles de ejecución, su obediencia. Así pues el cargo no prospera.

DECOMOSEXTO.- ARTICULO 21 INCISO PRIMERO del mismo Decreto en cuanto dice: "ni por lo Contencioso Administrativo".

Se expresa así el inciso.

"Contra la resolución que decreta una expropiación, conforme al Artículo 19 del presente Decreto, no cabe recurso alguno por la vía gubernativa, ni por lo contencioso administrativo, pero sí el grado de jurisdicción por consulta, establecido por el inciso segundo del numeral tercero del Artículo 61 de la Ley 135 de 1961, si lo solicitare el propietario, su apoderado o curador en el término hábil, ante la Gerencia del Instituto".

Se le moteja de infractor directo del Artículo 61, numeral 3º, segunda parte de la Ley y los Artículos 62, 67, 72 y 73 del Código Contencioso Administrativo, porque:

- a) Adiciona el Artículo 61 que se limitó a establecer "que la Resolución del Instituto se consultará con el respectivo Tribunal Administrativo, en lo que respecta a la calificación de las tierras y a su calidad de expropiables, si así lo solicitare el propietario interesado, pero no a sustraer dicha Resolución del recurso ante lo contencioso administrativo en acción de nulidad o de plena jurisdicción, a que están sujetos todos los actos de la administración pública salvo las excepciones establecidas por la Ley.
- b) Porque se opone formalmente el Artículo 62 del Código Contencioso Administrativo, según el cual podrán ser acusados ante la jurisdicción administrativa los actos del Gobierno o de las personas administrativas por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad.

- c) Porque se opone el Artículo 67 ibidem, a cuyo tenor la persona que se crea lesionada en un derecho suyo reconocido por una norma de carácter civil o administrativa podrá pedir que además de la anulación del acto se le restablezca en su derecho.
- d) Porque según el Artículo 72 de ese Código también la administración por conducto del Ministerio Público podrá solicitar la anulación de los actos a que se refieren los Artículos 62 a 66 y por los motivos en ellos señalados.
- e) Porque al tenor del Artículo 73 de este Código los únicos actos que no son acusables ante tal jurisdicción son las resoluciones de los funcionarios administrativos que tengan origen en un contrato, las de carácter policivo o correccional y las atribuidas por la Ley a otra jurisdicción.

La parte opositora argumenta al respecto:

"Este cargo no tiene respuesta. La Ley es clara en el sentido de establecer únicamente la consulta de la providencia. Cualquier argumentación contraria no censura el Decreto que repitió la norma legal sino que es una crítica personal sobre la conveniencia de que el Congreso lo hubiere dispuesto así".

"La intervención del juez, que remata las actuaciones del Administrador, se cumple acá con la simple consulta. Sería completamente absurdo cargar al procedimiento de expropiación de la intervención de tres jueces: el que verifica la consulta, el Consejo de Estado a través de la acción de nulidad en juicio ordinario y el juez civil. Si así fuera, bien pudieran sentarse los propietarios a reírse de la efectividad de la reforma y los campesinos levantarse desesperados de ella. La existencia de un solo recurso especial no es insólito en la Ley 135 de 1961, pues se encuentra en el Artículo 23 respecto de las resoluciones de extinción de dominio, en el 31 respecto a las providencias del Gerente que declara administrativamente la resolución de un contrato, por ejemplo".

El señor Fiscal opina: Es manifiesta la adición sustancial que la disposición acusada hace al ordenamiento legal, toda vez que este se limita a consagrar para la resolución relativa a la calificación y expropiación de la tierra, el grado de jurisdicción llamado de consulta, a tiempo que el inciso 1º del Artículo 21 del Decreto Reglamentario número 1489 de 1962 sustrae dicha providencia de los recursos contencioso administrativos a que, por ministerio de la Ley y con las excepciones por la misma Ley establecidas, están sujetos los actos de la administración o de las entidades de derecho público".

Si, como se ha visto, excediendo los términos de la norma legal, la disposición reglamentaria sustrae del contencioso administrativo y del subjetivo o contencioso de plena jurisdicción la resolución del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, por medio de la cual se señale la calificación que corresponde a las tierras y se ordene la expropiación, tal disposición contiene, con la adición apuntada, una modificación o reforma del Código Administrativo hecha sin competencia o poder legal".

Se considera:

Contribuirá a la claridad la transcripción del mandato de la Ley 135 contenido en el Artículo 61, en lo pertinente:

ARTICULO 61.- "Cuando el Instituto, previo el estudio de la zona correspondiente, considere necesaria la adquisición de determinadas tierras para cumplir los fines de interés social o utilidad de que trata el Artículo 54, seguirá el siguiente procedimiento":

.....

3º - "Si no hubiere acuerdo sobre el precio o sobre la calificación de las tierras o si el interesado se negare a vender voluntariamente, el Instituto dictará una resolución por medio de la cual señale la calificación que corresponde a las tierras, con especificación de las consideraciones técnicas y económicas que para hacerla ha tomado en cuenta y ordenará adelantar la expropiación. Esta providencia será notificada personalmente al propietario o a su apoderado o representante legal".

"Si no se pudiere hacer la notificación personal, se empleará para llevarla a cabo el procedimiento que señale el Decreto Reglamentario de la presente Ley. La resolución del Instituto se consultará con el respectivo Tribunal Contencioso Administrativo en lo que respecta a la calificación de las tierras y a su calidad de expropiables si así lo solicitare el propietario interesado dentro de los cinco días siguientes a la notificación. El Tribunal siguiendo el procedimiento que señale el Decreto Reglamentario y previo un dictamen de tres peritos designados por cada una de las partes y uno más por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, aprobará o modificará la clasificación de las tierras y determinará la viabilidad de la expropiación".

Tiénesse, pues, que solamente cuando el Instituto, previas las condiciones que la Ley impone, considere necesaria la adquisición de determinadas tierras para

cumplir los fines de que trata el Artículo 54, podrá usar él y nadie más, del procedimiento que esta disposición consigna.

Este procedimiento se desenvuelve en el inciso tercero del Artículo 61 de la Ley, así:

- 1^o Cuando entre el Instituto y el propietario no se llegare a acuerdo sobre el precio o cuando el interesado se negare a vender voluntariamente, nace para el Instituto la facultad de dictar resolución en donde se señale la calificación de las tierras y en donde se ordene adelantar la expropiación.
- 2^o Dictada la resolución y como medida para garantizar los intereses del propietario que no se puso de acuerdo con el Instituto en cuanto al precio o en cuanto a la transferencia voluntaria del dominio, adviene para este la obligación de consultarlo con el Tribunal Administrativo, siempre y cuando que así lo solicitare el interesado dentro del plazo que la Ley le otorga, porque si este se conforma con los términos de la providencia, no habrá consulta y la resolución quedará en firme.

Así, pues, esta consulta, para la cual debe mediar solicitud de contraparte, es otra garantía en beneficio del propietario que lo ampara contra equivocaciones, errores o posibles abusos del Instituto.

Absuelta la consulta, previo dictamen de peritos y aprobada o modificada la clasificación y determinada la viabilidad de la expropiación, la providencia del Instituto seguirá su curso normal que no es otro sino aquel que la Ley le señala. Vale decir, la iniciación del juicio para expropiar. Más debe anotarse que la Ley manda al Tribunal que siga el procedimiento que señale el Decreto Reglamentario y este lo ha instituido con esa facultad legal.

Ahora bien: Si la consulta con el Tribunal Administrativo se ha instituido en beneficio del propietario y no de nadie más y para satisfacer al máximo la garantía de sus derechos, no se ve cómo contra la resolución ameritada puedan haber más recursos por la vía gubernativa o contenciosa, cuando el de consulta los excluye con toda lógica por antagónicos. No peca, pues, el reglamento por adición de la Ley y consiguientemente no infringe las disposiciones superiores invocadas. Y no la sustrajo de la jurisdicción administrativa porque al establecer el grado de consulta la hace intervenir en el negocio y en tal forma que su decisión es definitiva.

La Ley fue clara al establecer únicamente el recurso de consulta para este caso y la crítica que trae la demanda se relaciona con ella y no con el reglamento que reprodujo su mandato.

Difiere, pues, la Sala de la opinión fiscal y de la del actor y desecha este cargo.

DECIMOSEPTIMO.- ARTICULO 22, INCISO PRIMERO del mismo Decreto, pero solo en cuanto dice: "Salvo el avalúo que es reservado hasta cuando la Gerencia lo considere prudente".

Sus voces expresan:

"Si se ejerciera el derecho de solicitar la consulta, el Instituto enviará original al competente Tribunal, no solo la Resolución de que trata el Artículo 19 del presente Decreto, sino también el respectivo expediente administrativo, salvo el avalúo que es reservado hasta cuando la Gerencia lo considere prudente, pero no más allá de la terminación del juicio de expropiación a que hubiere lugar".

Afirma la demanda que "el aparte de dicho inciso infringe el ordinal 2º del Artículo 61 de la Ley reglamentada, por los mismos conceptos que fueron expuestos anteriormente (supra, XII) y que doy por reproducidos aquí y quebranta igualmente el numeral 3º segunda parte, de dicha disposición legal, que tampoco ha previsto nada sobre el punto, y porque despoja al Tribunal Administrativo de un valioso documento para el estudio de la consulta que debe absolverse".

El opositor manifiesta que el avalúo es una estimación en dinero sobre la cual no está prevista ninguna intervención o revisión por parte del Juez Administrativo.

El Agente del Ministerio Público opina: "La norma reglamentada -Ley 135 de 1961- no establece reserva ninguna para el avalúo. Y es por esto que al hacerlo el decreto que la reglamenta hace a ella una adición y por ende la infringe o quebranta. En consecuencia, cabe hacer aquí las mismas consideraciones ya hechas al examinar los cargos formulados al primer inciso del Artículo 18 del Decreto 1489 de 1962".

La Sala reproduce, para aceptar el cargo, lo dicho a propósito del décimotercero, a saber:

"Si según la disposición legal, el avalúo es base para adelantar las negociaciones y en ellas la intervención del propietario es imprescindible, lógicamente ha de convenirse en que el carácter enteramente reservado es extraño a la igualdad en que las partes deben negociar. El decreto, pues, dijo lo que la Ley no dice ni permite que se diga, sin que valga el argumento del opositor de que "siendo una negociación es apenas natural que se mantenga en reserva para permitir cierta flexibilidad de oferta al Instituto", porque aún cuando ello fuese conveniente, no tiene respaldo legal".

El Agente del Ministerio Público se inclina por la prosperidad de cargo. Así lo decide la Sala.

DECIMOCTAVO.- ARTICULO 30, PARAGRAFO ,DEL DECRETO 1489 DE 1962

"Lo dispuesto en el presente Artículo se aplicará también a otros derechos reales en lo pertinente".

Este Artículo es reglamentario del 67 de la Ley que contempla el caso de que, sobre el predio adquirido por el Instituto pese un gravamen hipotecario.

Cuando no se logra acuerdo entre el acreedor hipotecario y el Instituto sobre la sustitución o pago, el inciso 3º del Artículo 67 de la Ley dispone que se declara de interés social la adquisición de los créditos.

Dice la demanda que el párrafo acusado extendió todo el contenido del Artículo 67 de la Ley, inclusive la facultad de expropiar, a los derechos reales distintos de la hipoteca, con lo cual adicionó sustancialmente al mencionado Artículo que solo se refiere al caso de los créditos hipotecarios, pero no al de otros derechos reales como los de usufructo, servidumbre, uso y habitación, prenda, violando así en forma directa e infringiendo también el Artículo 30 de la Carta, según el cual no puede haber expropiación sin previa declaración legislativa de utilidad pública o interés social.

El Agente del Ministerio Público comparte la tesis de la demanda.

Al respecto argumenta el opositor:

"El Instituto para la realización de la reforma agraria, necesita adquirir tierras, es decir, el elemento físico con todos sus atributos jurídicos y debe entrar en posesión completa de ellas, en los términos del Artículo 67. No son aplicables al cambio de la estructura rural los terrenos en los cuales el do-

minio aparezca limitado; no se hace reforma agraria con la nuda propiedad. Luego es apenas natural que el decreto aplique la Ley disponiendo el mismo procedimiento de adquisición de los derechos reales que el contemplado por ella para los créditos hipotecarios. Tan cierta es la necesidad de la tierra física y no del simple derecho, que no se conoce ninguna ley dictada en desarrollo del Artículo 30 de la Constitución que prevea expresamente la expropiación del derecho de dominio, de usufructo, uso, habitación y prenda. La expresión genérica, "adquisición de tierras" comporta la de todos los derechos reales vinculados a ella o serían inconstitucionales todas las leyes de expropiación".

Asiste razón al opositor en cuanto considera que el Instituto, para la realización de la reforma necesita adquirir tierras con todos sus atributos jurídicos y debe entrar en posesión completa de ellas. Pero si es ello evidente, también lo es que el párrafo acusado, al extender la facultad de expropiar a los derechos reales distintos de la hipoteca, excedió los términos de la Ley reglamentada que no los comprendió explícita ni implícitamente. Defecto de la Ley, sin duda, pero que no podía subsanar el reglamento en la forma como lo hizo.

Cabe observar que el derecho real de hipoteca, es un derecho accesorio según la calificación del Código Civil y los otros como el usufructo, lo son principales, por lo que no cabría decir que quien puede lo más puede lo menos (*accessorium cedit principalis*). Más el Artículo 859 del Código Judicial al prever que el bien objeto de la expropiación esté hipotecado o embargado etc. dispuso que el precio consignado se entienda subrogatorio del bien expropiado y señaló reglas para seguir de acuerdo con el tipo de gravamen o limitación. Si la expresión genérica "adquisición de tierras" comporta la de todos los derechos vinculados a ella, el Instituto tiene por virtud de normas especiales del Código Judicial manera de expropiar esos otros derechos reales no referidos en la Ley 135.

Prospera, pues, el cargo.

DECIMONOVENO.- ARTICULO 31, INCISO PRIMERO del mismo Decreto, pero solo en cuanto dijo "en préstamos con hipoteca para operaciones agropecuarias".

Se moteja al inciso de ser violador directo del Artículo 67 de la Ley en su inciso cuarto que dice:

"Si los intereses estipulados fueren mayores que los que el Instituto puede reconocer sobre los saldos a su cargo provenientes de adquisición de propiedades, se determinará el valor actual del derecho a percibir el exceso hasta el límite del interés bancario corriente y tal valor se agregará al monto de la deuda en la cual se sustituye el Instituto o que es objeto de la expropiación".

Dice la demanda que el límite que señala esta norma es el del interés bancario corriente, pero no el del interés bancario corriente en préstamos con hipoteca para operaciones agropecuarias como lo dice el Decreto, que es la especie de un género y donde aquel es siempre más alto que este. Al coconvertir el género en especie, el Decreto violó la Ley.

No comenta el opositor este cargo

La vista fiscal estima que es tan manifiesta la violación de la norma superior por parte del acto reglamentario, que a evidenciarlo es suficiente la sola confrontación de los textos correspondientes.

Aquí, como lo apunta el Fiscal, el Decreto desbordó el ordenamiento de la Ley, porque ha debido mantenerse en los rigurosos términos del Artículo 67 de la Ley que por claros no pueden prestarse a interpretación diferente. Límite del interés bancario corriente es la expresión del inciso y no el del interés bancario corriente en préstamos con hipoteca para operaciones agropecuarias.

Se acepta el cargo.

VIGESIMO Y VIGESIMOPRIMERO.- La demanda pide la nulidad de los Artículos 1º del Decreto 1904 de 1962 y 2º, inciso 3º, y literales a) y b) e inciso final del Artículo 2º del mismo Decreto.

Estas súplicas, por sustracción de materia, perdieron actualidad. En efecto: los ordenamientos acusados fueron derogados por el Artículo 10º del Decreto 2395 de 1963, en forma expresa.

VIGESIMO SEGUNDO.- ARTICULO 4º, PARAGRAFO, DEL DECRETO 1904 de 1962 que dice:

"Mientras se integra y organiza el cuerpo especial a que se refiere este Artículo, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi podrá provisionalmente asig-

nar las funciones correspondientes a parte del personal actualmente a su servicio en ramos iguales o afines a los mencionados en el literal b), sea mediante providencia general o por comisión para cada caso y tales servicios, según su costo, deberán también ser reembolsados por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria".

Considera el actor que el párrafo quebranta el Artículo 61 de la Ley, porque según ella los avalúos que deben practicarse en tierras de propiedad privada para todos los fines deberán serlo por los peritos del cuerpo de evaluadores organizado por el Instituto Codazzi. Si el Decreto pudiera delegar, como lo hizo, tan importante atribución en otros funcionarios, aquella norma legal quedaría sin vigencia.

Acertadamente la vista fiscal dice lo siguiente que la Sala prohija:

"Si la ley manda al Instituto Geográfico Agustín Codazzi organizar el cuerpo de evaluadores que el avalúo del predio que debe adquirirse deberán practicar y la organización dispuesta conlleva, necesariamente, entre otras disposiciones, la de escoger y nombrar a los integrantes del cuerpo en referencia, en orden a lograr la cumplida ejecución de una norma ya en vigencia, no resulta reglamentariamente excesivo dar al mismo Instituto facultad para asignar provisionalmente las funciones correspondientes al personal de evaluadores actualmente en servicio.

Se desecha, pues, este último cargo

En mérito de todo lo expuesto, y oído el concepto fiscal, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

F A L L A :

PRIMERO.- Son nulos los siguientes ordenamientos del Decreto 1489 de 1962 por el cual se reglamenta la Ley 135 de 1961, expedido por el Presidente de la República en uso de la potestad reglamentaria:

- a) El párrafo del Artículo Primero.
- b) El inciso último del Artículo Segundo, pero solo en cuanto dice: "y en general, la de apreciar las posibilidades de aplicación de las prioridades a que se refieren los Artículos 55 y 57 de la Ley que se reglamenta son de na-

turaliza interna de la administración del Instituto y facultad discrecional del mismo".

- c) El inciso cuarto del Artículo quinto pero solo en cuanto dice: "de orden público o fuerza mayor".
- d) El inciso segundo y literales a), b), c) y d) del Artículo sexto.
- e) Inciso segundo del Artículo 10^º en cuanto dice primeramente "aunque estén adecuadamente explotadas" y en cuanto después agrega "para estos casos y para la finalidad de la expropiación no son aplicables las normas sobre prelación o prioridades del Artículo 55 de aquella Ley".
- f) El inciso primero del Artículo 14, pero solo en cuanto dice "Discrecional"
- g) Inciso tercero del numeral segundo y numeral tercero del Artículo catorce (14).
- h) Literal c) del Artículo quince (15) pero solo en cuanto dice "si lo estimare pertinente".
- i) Primer inciso del Artículo dieciocho (18) pero solo en cuanto dice: "y por su naturaleza enteramente reservado, sin que el propietario u otros interesados tengan derecho a conocerlo".
- j) Inciso primero del Artículo 22 pero solo en cuanto dice "salvo el avalúo que es reservado hasta cuando la Gerencia lo considere prudente".
- k) El Parágrafo del Artículo 30 que dice: "lo dispuesto en el presente Artículo se aplicará también a otros derechos reales, en lo pertinente".
- l) Inciso primero (1^º) del Artículo treinta y uno (31) pero solo en cuanto dice "en préstamos con hipoteca para operaciones agropecuarias".

SEGUNDO.- Niéganse las demás súplicas de la demanda en cuanto se refiere a otras disposiciones del mismo Decreto 1489 de 1962.

TERCERO.- Por sustracción de materia, no es el caso de decidir sobre la solicitud de nulidad de los Artículos 1^º y 2^º, inciso 3^º y literales a) y b) del Decreto 1904 de 1962 e inciso final del Artículo 2^º del mismo De-

creto, disposiciones estas derogadas por el Artículo 10º del Decreto 2895 de 1963.

CUARTO.- No se accede a decretar la nulidad del Parágrafo del Artículo 4º del Decreto 1904 de 1962.

COPIESE Y NOTIFIQUESE

(FDOS) ENRIQUE ACERO PIMENTEL
ALFONSO ARANGO HENAO
JORGE DE VELASCO ALVAREZ
ALFONSO MELUK
JORGE RESTREPO OCHOA, Secretario".

CONSEJO DE ESTADO
LEGALIDAD DEL DECRETO 1902 DE 1962

Fallo de 23 de Febrero de 1968

"CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

CONSEJERO PONENTE: Dr. ALFONSO ARANGO HENAO

Bogotá, D.E., veintitrés de Febrero de mil novecientos sesenta y ocho

En acción pública demandó el doctor Bernardo Zuleta Torres la suspensión provisional y la nulidad de los siguientes apartes del Decreto 1902 de 18 de Julio de 1962, por el cual se reglamentan los artículos 6^o y 8^o de la Ley 200 de 1936 y el Capítulo VII de la Ley 135 de 1961:

- a) - La frase del Artículo 1^o que dice: "o de cualquiera persona".
- b) - Los primeros incisos del Artículo 4^o
- c) - Los Artículos 5^o, 6^o, 7^o, 8^o, 9^o, 10^o, 11, 12, 13 y 14
- d) - El Artículo 18, y
- e) - El inciso 2^o del Artículo 23.

Según la demanda, estos actos acusados violan el ordinal 3^o del Artículo 120 de la Constitución Nacional, el Artículo 25 del C.C., el Capítulo 1^o del Título XVII del Código Judicial, y los Artículos 23 y 24 de la Ley 135 de 1961, por las razones que expone el libelo.

Al ser admitida la demanda se negó la suspensión provisional pedida, mas inconforme con tal determinación el actor la suplicó, por lo cual la Sala de Decisión resolvió decretar la suspensión provisional del Artículo 7^o impugnado, pero solo en la parte que dice: "otras instituciones bancarias".

Por otra parte, y ejercitando la misma acción pública el señor Juan Manuel Jaramillo, demandó la suspensión provisional y la nulidad del Artículo 6^o del mismo Decreto 1902 en la parte que dice: "en forma estable, y no de manera accidental o transitoria, salvo interrupciones temporales justificadas por necesidad de descanso o rotación". El ordinal c) del Artículo 7^o en la parte que dice: "pertenecientes al propietario actual y a sus antecesores en el dominio, si fuere el caso". El Artículo 8^o en la parte que dice: "en forma estable y no de manera accidental o transitoria". El Artículo 12 en la parte que dice: "y este hecho co-existe actualmente con la explotación económica de una

parte importante del predio". Y, el Artículo 13 en la parte que dice: "en el término para pedir pruebas o durante la respectiva inspección ocular"

Como disposiciones violadas señaló el actor los Artículos 23 y 24 de la Ley 135 de 1961, por los motivos que en extenso expone la demanda.

Al igual que el otro juicio, la demanda fue admitida y en el mismo auto se decretó la suspensión del primer inciso del Artículo 12 del Decreto demandado, pero solo en cuanto a la expresión "parte importante del predio".

Cursaron separadamente los dos juicios hasta el 19 de Febrero de 1964, fecha en la cual se ordenó la acumulación del juicio 2538 promovido por el señor Juan Manuel Jaramillo al 2196 iniciado mediante la demanda del doctor Zuleta Torres. Hoy, bajo una misma cuerda están radicados con el número 807 y por ello se resolverá sobre sus peticiones en esta misma sentencia.

El señor Fiscal 2º de la Corporación en su vista de fondo, después de analizar las dos demandas, manifiesta que comparte las apreciaciones de las providencias que decretaron las correspondientes suspensiones provisionales, y que no encontrando observaciones distintas para hacer, es partidario de la anulación de las partes de los Artículos 7º y 12º que fueron provisionalmente suspendidas.

PARA RESOLVER LA SALA CONSIDERA:

Después del exhaustivo estudio realizado por la Sala de Decisión que conoció del recurso de súplica interpuesto dentro del juicio entablado por el Dr. Zuleta Torres, no es necesario analizar nuevamente los cargos formulados por el actor a los Artículos acusados del Decreto 1902.

Estando perfectamente identificada la Sala, con la salvedad que adelante se anotará, con los puntos de vista ya expuestos, se limita a reproducirlos como fundamento de esta sentencia.

"La controversia gira principalmente en torno al concepto de poder reglamentario. Para el demandante, la atribución de interpretar las leyes por vía general y abstracta corresponde exclusivamente al órgano legislativo. De consiguiente, el Presidente de la República no está habilitado por el estatuto fundamental para desempeñar aquella función. Apoya sus razonamientos en el Artículo 25 del Código Civil, en jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Suprema de Justicia, y en el canon 120, numeral 3º, de la Constitución

Nacional; esos argumentos los ha valorado la Sala en toda su significación, pero no los acepta por los siguientes motivos:

"1^o. LA INTERPRETACION DE LA LEY. De acuerdo con los preceptos 25 y 26 del Código Civil, solo al Legislador corresponde fijar, con autoridad y de manera general, el sentido de una ley oscura, y a los jueces y funcionarios públicos toca señalar, por vía de doctrina, el entendimiento de las disposiciones cuando han de aplicarlas en los casos concretos y en los negocios administrativos. La interpretación de la primera clase se hace únicamente por medio de una nueva ley que aclare el contenido de la anterior y que se entiende incorporada a esta última (Arts. 14 del C.C. y 58 del C. de R.P. y M.), y la de la segunda se hace en las decisiones jurisdiccionales y administrativas. Aquella tiene un sentido general y objetivo, y es obligatoria; ésta tiene carácter particular y subjetivo, y no es impositiva".

"Pero entre esos dos sistemas de interpretación existe uno intermedio; el de los reglamentos expedidos por el órgano ejecutivo (Arts. 120 numeral 3^o de la C. N. y 12 de la Ley 153 de 1887). Estos se caracterizan por su generalidad, y son obligatorios cuando se ajustan al estatuto fundamental y a la ley. Se expiden siempre que el mandato superior requiera en alguna forma un desarrollo para efectos de su adecuada aplicación".

"Por medio de esta clase de actos el Gobierno puede interpretar el mandato legal que desarrolla?. Claro que sí, no solo puede, sino que está obligado a hacerlo. Si la misión esencial del órgano administrativo es la de ejecutar la Ley; si para realizar esa función necesita entenderla y valorarla en todos sus detalles y en su contenido total; y si la reglamentación es el primer paso que se da en el camino de su aplicación, forzosamente tendrá que interpretarla para efectos de desarrollarla en el correspondiente decreto. La tesis contraria carecería de sentido, ya que no se puede reglamentar lo que no se entiende o no se ha apreciado en todos sus alcances".

"Ciertamente que la interpretación que se hace en el reglamento no tiene el grado de autenticidad y obligatoriedad que aquella otra que se formula, con plena autoridad, por el Legislador, pero también es evidente que mientras no sea contraria a un mandato constitucional o legal, la interpretación del reglamento es imperativa al tenor de lo ordenado por el Artículo 12 de la Ley 153 de 1887. La relación jurídica entre la Ley y el reglamento es similar a la que existe entre la Constitución y la Ley. El Congreso interpreta el estatuto fundamental y lo desarrolla, y aquella interpretación y este desarrollo son obligatorios mientras no sean incompatibles con los ordenamientos de la Carta;

de idéntica manera, el órgano administrativo valora la ley en todo su contenido y la desenvuelve en el reglamento, y aquella valoración y este entendimiento tienen fuerza normativa mientras se ajusten a la Constitución y a la Ley".

"Por las razones expuestas, la Sala considera que el Gobierno sí interpretó la Ley por vía general y abstracta, y que se entiende en cuanto se consigna en el Decreto Reglamentario, es imperativo mientras no sea contrario a las disposiciones superiores de derecho. El Artículo 25 del C.C. no desvirtúa tales apreciaciones, en razón de que regula un fenómeno jurídico distinto del de los reglamentos. Por consiguiente, carece de incidencia en la controversia planteada."

"2º. LA JURISPRUDENCIA. La doctrina del Consejo de Estado y de la Corte Suprema de Justicia invocada en el libelo sostiene que en el reglamento debe desenvolverse todo aquello que lógica y necesariamente está contenido en la Ley. Esas apreciaciones son rigurosamente exactas, pero llevan a conclusiones distintas a las deducidas por el actor. En efecto, para saber lo que de manera lógica y necesaria surge de los textos, o para indagar cuál es el espíritu de ellos, es indispensable hacer su valoración y medir sus alcances. Por lo tanto, el Decreto, fruto de su análisis, no viene a ser otra cosa que la consignación, en reglas obligatorias, de aquella interpretación previa. Así, pues, de acuerdo con la jurisprudencia invocada, el órgano administrativo sí tiene los poderes jurídicos indispensables para interpretar la Ley por vía general y abstracta. El reglamento, tal como parece concebido por la doctrina en estudio, no es más que el entendimiento del estatuto desarrollado, en cuanto suministra las fórmulas impersonales y objetivas que la ejecución de los textos superiores requiere".

"3º. EL PODER REGLAMENTARIO. La función administrativa es la actividad del Estado encomendada al órgano ejecutivo y dirigida a la aplicación de la Constitución, de la Ley y de los ordenamientos inferiores, y la potestad reglamentaria es la función administrativa en cuanto desarrolla en normas generales y abstractas aquellos mismos estatutos para efectos de su adecuada realización. La causa primaria de ese poder especial se encuentra en la necesidad de ejecutar en su plenitud el derecho objetivo, y el límite de su ejercicio se halla en el mismo estatuto que se pretende reglamentar y en la obligación de aplicarlo en su totalidad".

"Esa doctrina fluye natural y espontáneamente del Artículo 120 numeral 3º de la Constitución Nacional. Al Presidente de la República corresponde, en

desempeño de su función administrativa general y de su poder reglamentario en particular, expedir las órdenes, resoluciones y decretos necesarios para la cumplida ejecución de las leyes. Así, el campo en que se mueve aquella potestad está fijado por la obligación de realizar íntegramente el mandamiento superior. Tanto será la materia reglamentable, cuanto aparezca de la necesidad de aplicar correctamente el estatuto que se desarrolla".

"La función reglamentaria no es una actividad mecánica de reproducción de textos. En su ejercicio hay un proceso previo de análisis y evaluación de la Ley, de indagación de sus fines y de investigación sobre su contenido general y sus alcances parciales. Como producto de ese estudio, el reglamento debe ser el reflejo fiel del estatuto desarrollado y de cada uno de sus preceptos. En él puede desenvolverse, no sólo lo que aparezca explícitamente regulado en la Ley, sino también lo que se encuentra implícito en ella".

"Cabe observar, además, que ordinariamente la ley es un conjunto armónico de reglas vinculadas entre sí y que se complementan recíprocamente. Es cierto que cualquiera de sus normas regula una hipótesis determinada, pero también lo es que en muchos casos, los diversos supuestos están relacionados de manera tal, que sólo mediante el análisis integral del estatuto se tiene el sentido de sus ordenamientos parciales. Hay, pues, en la ley, un sistema normativo congruente que en ocasiones no permite el estudio individualizado o inconexo de sus preceptos. De allí que para analizar la jurisprudencia de un reglamento, no sea aconsejable, como método único de estudio, el del cotejo directo y aislado de cada mandato legal con la disposición inferior que lo desarrolla. En muchas ocasiones es indispensable la comparación general de los dos estatutos o, por lo menos, de los grupos de preceptos de una y otra que se encuentren íntimamente relacionados. Sólo mediante este complejo proceso de valorización se puede llegar, en cierto evento, a conclusiones exactas sobre la legalidad del reglamento o de sus normas aisladas".

"Las apreciaciones anteriores cobran mayor valor en el caso de la Ley 135 de 1961, con la cual se inicia en Colombia un nuevo y conveniente sistema de legislación. Ella comienza con una serie de enunciados doctrinarios destinados a señalar los principios básicos en que se apoya y las finalidades que persigue, principios y finalidades que dan la medida de su interpretación total y parcial. En su Artículo 1º se expresa que la ley está inspirada en el bien común y en la necesidad de extender el derecho de propiedad, y que sus objetivos son los de modificar la estructura social agraria, eliminando y previniendo la inequitativa concentración de la propiedad rural o su fraccionamiento antieconómico; los de dotar de tierra a quienes no la poseen, especialmente

cuando los interesados han de incorporar a ella su trabajo personal; y los de obtener la adecuada explotación de los terrenos incultos o deficientemente utilizados, el aumento de la producción agrícola y ganadera, la creación de condiciones favorables a los pequeños arrendatarios y aparceros naturales. En la norma se agrega que los fines enumerados servirán de guía para la reglamentación, interpretación y ejecución de la Ley. Por consiguiente, para la Sala es forzoso partir de tales bases para efectos de decidir sobre la suspensión provisional solicitada".

"PRIMER CARGO.- Se afirma en la demanda que la primera disposición del Decreto 1902 de 1962 viola el Artículo 18, ordinal b), de la Ley 135 de 1961, por cuanto en la norma reglamentaria se dice, contra lo expresado por el mandato reglamentado, que las diligencias administrativas sobre extinción del dominio se podrán adelantar a solicitud de cualquier persona. Esa intervención, se agrega, no está prevista en la ley y, por lo tanto, el precepto inferior no podría concederla".

"Como se anota acertadamente en la providencia suplicada, la participación de los terceros en la iniciación de aquellas diligencias está respaldada por el Artículo 45 de la Carta, circunstancia que debió tener presente la administración pública al tiempo de elaborar el reglamento. Esa observación, por sí sola, sería suficiente para desechar el cargo en esta oportunidad de la suspensión provisional, pero no sobra anotar que esa intervención estaba explícitamente contemplada en el Artículo 29 del Decreto 59 de 1938, y que el actual reglamento no hizo cosa distinta de reproducir la antigua disposición. Cabe decir, además, que aún sin el ordenamiento enjuiciado hubiera sido posible la ingerencia de terceros en la iniciación de tales diligencias, ya que el Decreto Legislativo 2733 de 1959 les concedía implícitamente ese derecho. Por lo tanto, la violación de la ley no aparece en el grado de evidencia que requiere la suspensión provisional".

"SEGUNDO CARGO.- Los Artículos 23 y 24 de la Ley conceden a los propietarios un término para solicitar pruebas y definen cuáles son las conducentes y legalmente eficaces para demostrar la explotación económica. No obstante, en el Decreto se otorga al Instituto la facultad de estimar discrecionalmente la procedencia de las pruebas pedidas. Si la Ley establece una tarifa legal, el reglamento no puede desconocer ese hecho".

"Dice el Artículo 24 de la Ley que en las diligencias administrativas y en los juicios de revisión "solo" se podrá demostrar la explotación económica por medio de una inspección ocular, adicionada, en ciertos eventos, con las decla-

raciones de renta y patrimonio, con los contratos de prenda agraria y con los libros de comercio. Ninguna otra prueba es idónea. Ello significa que de acuerdo con el precepto legal analizado, y sin tener en cuenta la disposición reglamentaria acusada, el organismo administrativo encargado de la ejecución de aquel mandato está investido por la ley de los poderes jurídicos suficientes para decretar únicamente las pruebas admisibles, según el estatuto legal, y para rechazar las que no figuran en la enumeración que en él se hace. De esta manera, la conduencia y eficacia vienen a estar calificadas directamente por el artículo 24. Esas calidades están reconocidas de antemano y, por lo tanto, el Instituto no podrá considerar como viable las pruebas desechadas por el mandato superior, ni estimar como procedentes las que esa norma acepta expresamente. Así, pues, la ley contempla y regula dos supuestos: 1º Si los interesados solicitan únicamente las pruebas a que se refiere el Artículo 24, la administración tendrá que ordenarlas, porque su conduencia y eficacia están calificadas por ese ordenamiento legal; 2º Si se piden otras total o parcialmente distintas a las autorizadas por la norma en estudio, el Instituto tendrá que rechazarlas en razón de que la ley ya las ha desechado".

"Por consiguiente, podrá prescindirse de la disposición reglamentaria enjuiciada sin que se afectaran las facultades de la administración, ya que sus atribuciones están consignadas implícitamente en el mandato superior. El decreto, en realidad, no hizo cosa distinta que la de expresar, de manera clara, lo que ya estaba regulado en la norma principal".

"La interpretación anterior fluye de las palabras y del espíritu de la Ley, y es la misma que aparece de manera explícita en el reglamento controvertido. En efecto, en el Artículo 3º del Decreto se dice que una vez obtenidas las informaciones preliminares, el Instituto dictará la resolución correspondiente y en ella advertirá a los interesados que pueden solicitar, durante el término legal, la práctica "de todas las pruebas, principales y complementarias, que estimen convenientes, entre las previstas en el Artículo 24 de la Ley citada". Siguiendo idéntico criterio, en la quinta disposición del reglamento se expresa que en las diligencias administrativas, los propietarios "solo podrán demostrar" la explotación económica "de acuerdo con la tarifa de pruebas que prescribe el Artículo 24 de la Ley 135 de 1961".

"Es fácil observar que el decreto se remite, en relación con la procedencia de las pruebas, a lo que sobre ese punto se establece en el ordenamiento principal. Por consiguiente, si es esa la orientación general del reglamento, el Artículo 4º de ese estatuto tendrá que interpretarse en armonía con el espíritu de todo el decreto, sin desvincular la norma reglamentaria atacada de la anterior y de la siguiente".

"La disposición enjuiciada no es un precepto autónomo, ni constituye en sí misma una regulación jurídica independiente, sino que es parte integrante de un conjunto normativo en el cual cada ordenamiento parcial debe entenderse de acuerdo con la estrecha relación que tiene con los otros del mismo estatuto y con los ordenamientos correspondientes de la Ley. De allí que cuando el Artículo 4º del Decreto dice que se ordenará practicar las pruebas solicitadas "que el Instituto considere conducentes y legalmente eficaces", no se le está otorgando a ese organismo una facultad discrecional para decretar las que a su juicio sean viables o para rechazar las que, de acuerdo con su criterio, no lo sean, sino que se le está confiriendo una atribución estrictamente reglada por la Ley y por el Decreto. La circunstancia de que el Artículo 4º del Reglamento no se remite expresamente al 24 del estatuto desarrollado, nada significa si se tiene en cuenta que tanto el 3º como el 5º ordenan esa remisión. Si la Ley y el Decreto han dicho cuáles son las pruebas conducentes y eficaces, el Instituto carece de autonomía para obrar en forma distinta y, por lo tanto, tendrá necesariamente que estimar como tales las que ya tienen esa calificación legal y considerar como improcedentes aquellas que no aparecen en la enumeración de los Artículos 24 de la Ley y 3º y 5º del Reglamento. Ciertamente que las expresiones utilizadas en la norma acusada, si se estudian aisladamente y sin relacionarlas con los otros preceptos del mismo estatuto, pudieran sugerir la idea de cierta discrecionalidad, pero una interpretación de esa laya no sería compatible con las otras disposiciones del reglamento, las cuales, al reflejarse sobre el Artículo 4º, dan la medida exacta de su contenido y alcance, e imprimen al verbo "considerar" un significado jurídico condicionado y limitado por los otros preceptos del mismo Decreto".

"Así, pues, es esa la interpretación que nace del estudio conjunto de las tres normas del Reglamento, y es la misma que surge de la Ley. En esta se le otorgarán facultades al Instituto para rechazar aquellas pruebas que no figuren en la enumeración del Artículo 24, como se vio anteriormente, y en el Decreto se reconoce expresamente esa atribución y se desarrolla en el sentido de que la ejercitará de acuerdo con la calificación legal sobre viabilidad de las pruebas. El análisis conjunto de los Artículos 3º, 4º y 5º del Reglamento lleva, a primera vista, a tales conclusiones. Esas normas están estrechamente concatenadas entre sí y, por lo tanto, no se puede fraccionar su estudio sin romper la unidad jurídica del sistema. Las anteriores apreciaciones se hacen con apoyo en el Artículo 30 de la C.C. Dice esta norma que el contexto de la Ley servirá para ilustrar el sentido de cada una de sus partes, de manera que haya entre todas ellas la debida correspondencia y armonía, principio que es aplicable a la interpretación de los reglamentos, como lo es igualmente a la de los contratos por mandato expreso del Artículo 1622 del mismo estatuto civil".

"TERCER CARGO.- El Artículo 24 de la Ley dice que el propietario solo podrá demostrar la explotación económica por los medios de pruebas señalados en ese mandato. De consiguiente, el Decreto no podía ampliar, restringir, alterar o modificar aquel ordenamiento. No obstante, en los Artículos 6^o a 14^o del Reglamento se desvía el sentido del precepto legal, unas veces en contra del propietario, y otras en contra de los intereses nacionales, "como en el caso del ordinal b) del Artículo 7^o acusado, que permite allegar como pruebas certificados expedidos por instituciones bancarias particulares, en contra de lo que dispone el ordinal b) del Artículo 24 de la Ley". Y a renglón seguido, en la demanda se agrega: "Concretamente, el Artículo 6^o viola el primer inciso del numeral 1^o del Artículo 24; el numeral 7 viola los ordinales a), b), y c) del numeral 1^o; los Artículos 8^o y 9^o violan el ordinal 2^o; el Artículo 10^o viola el ordinal 3^o; el Artículo 11 viola el ordinal 4^o; el Artículo 12 viola el inciso once del Artículo 24 y el Artículo 13 viola el primer inciso del Artículo 23 del texto general del Artículo 24".

"Es fácil observar que en la demanda se omite el concepto de violación de las reglas citadas o, por lo menos, se expone en forma tan generalizada que no permite determinar "cuál es el pensamiento del actor en cada punto concreto". Se sugiere que los nueve artículos acusados amplían, restringen, alteran o modifican diferentes ordinales o incisos del Artículo 24 de la Ley, pero sin precisar en qué consisten las supuestas alteraciones, circunstancia que impide al juzgador estudiar esos aspectos ignorados de la acusación. La Sala no puede, oficiosamente, analizar razones que no se han invocado. Así lo ha sostenido constantemente la jurisprudencia del Consejo de Estado con apoyo en el Artículo 84 de la Ley 167 de 1941. Esta tesis cobra mayor valor al considerar que si en el fallo no se puede estimar un concepto de violación que no se ha precisado, no obstante que en esa decisión se dispone de mayor libertad de apreciación, mucho menos se podrá hacer en esa oportunidad de la suspensión".

No sería valedera la objeción de que en el escrito de súplica se subsanan las deficiencias anotadas, porque ese memorial, en lo tocante a los puntos que se estudian, constituye una verdadera aclaración o corrección a la demanda, como se desprende de las adiciones en sí mismas y de las propias palabras del actor, cuando dijo: "Como es posible que en el libelo de demanda no se haya explicado con claridad la violación flagrante, ostensible y manifiesta de normas positivas de derecho, me permito ampliar los cargos de la demanda para sustentar el recurso ante la Sala de Decisión, con algunas consideraciones previas". Si se admitiera el procedimiento de enmendar el libelo en el escrito de súplica, habría que aceptar previamente que la demanda, por sí sola, no constituye la base del juicio ni señala sus límites, y que al conocer

del recurso, se puede decidir sobre un libelo diferente del estudiado por el Consejero sustanciador".

"De allí que el análisis de este cargo se limita, como se hizo en la providencia revisada, a la glosa hecha contra el ordinal b) de Artículo 7^o del Decreto, punto en el cual sí se dá el concepto de violación. De acuerdo con lo prescrito por el Artículo 24 de la Ley, la explotación económica debe acreditarse por medio de una inspección ocular. Es esta la prueba principal, y en ella debe especificarse el estado del terreno, los trabajos adelantados, los cultivos que existan en el momento de la diligencia y las señales evidentes de que antes ha estado sometido a "una explotación agrícola regular". Pero si al practicarse la prueba indicada no hubiere cultivos y se alegare que ellos existieron durante el término fijado por la ley, tales informaciones se adicionarán, entre otros documentos, con los contratos de prenda agraria o con los certificados de la Caja de Crédito que demuestran que los cultivos anteriores se gravaron durante el lapso señalado. Los documentos mencionados tienen, pues, la calidad de pruebas complementarias. Ello significa que si la inspección ocular acredita suficientemente el hecho de la explotación, no será indispensable agregar aquellos contratos o certificados, pero que sí deberá hacerse en el evento de que no existan los cultivos en el momento de la diligencia".

"Así, pues, la finalidad de la prueba complementaria es la de adicionar los datos recogidos directamente por los funcionarios públicos y por los peritos, cuando éstos, por sí solos, no demuestran la explotación económica. Se parte de la base de que aquellos documentos operan cuando la inspección ocular no ha arrojado los elementos de convicción necesarios para acreditar el aprovechamiento de la tierra y hay, por lo tanto, serios motivos de duda en relación con ese hecho, precisamente, por razón del fracaso de la prueba principal y en vista de la situación de justificada incertidumbre sobre la verdad de la explotación, el legislador quiso que se utilizaran los medios de prueba más convincentes, a fin de evitar todas las posibilidades de fraude a la Ley".

"En vista de los claros términos utilizados en el precepto y del criterio que orientó la norma, podría sostenerse que los certificados de las instituciones bancarias particulares son admisibles, como pruebas complementarias, de la misma manera que los de la Caja de Crédito? Encaja esa hipótesis en el espíritu del nuevo estatuto? La Sala estima que no, por las siguientes razones".

"1a. El Artículo 24 de la Ley, bien se le considere aisladamente o en relación con las otras disposiciones no ofrece apoyo a semejante interpretación.

Su texto es claro e indica que solo son aceptables los certificados de la Caja. La letra y espíritu de la norma comentada rechazan todo intento de agregación".

"2a. En la norma comentada se regula un régimen probatorio de excepción que, por ese motivo, debe interpretarse restrictivamente, de acuerdo con el conocido aforismo. Cuando la regla legal estudiada dice que los propietarios "solo podrán demostrar" la explotación económica con determinadas probanzas, a la vez que organiza un sistema que se aparta del ordinario, cierra el paso a las apreciaciones extensivas".

"3a. Porque las finalidades de la ley son las de conseguir que realmente se explote la tierra, y las de la tarifa probatoria restringida son las de asegurar que no se burlen aquellos objetivos. Siguiendo ese criterio, en el estatuto solo se autorizan aquellas pruebas que, por razón de su origen y de sus características, ofrecen suficientes elementos de certeza sobre la verdad de la explotación".

"4a. Como la Caja de Crédito se creó principalmente con el fin de fomentar, entre otras, las actividades agrícolas, y no con un propósito de lucro, sus contratos los celebra una vez que se haya asegurado de la existencia real de los cultivos ofrecidos en prenda, y de que el peticionario se ocupa en esa clase de negocios. Por esa razón envía a sus propios funcionarios a inspeccionar y a evaluar los trabajos agrícolas, sus condiciones, estado y calidad, circunstancias cuya verificación en el terreno ofrecen un amplio margen de seguridad sobre la realidad de la inversión y de la explotación. Los bancos particulares, en cambio, en virtud de que persiguen su propio beneficio económico y la seguridad de su préstamo, que no el fin de estimular la agricultura, ordinariamente se atienen más a las condiciones del cliente y a su capacidad personal de pago, que a la existencia de los cultivos y a la explotación de la tierra. De allí que generalmente no tomen las precauciones necesarias anotadas y que se limiten a adoptar las medidas indispensables para la seguridad de su crédito. Para ellos, la consecución de este objetivo es suficiente, en tanto que para la Caja no lo es, porque persigue finalidades distintas. No es aventurado afirmar que precisamente por esas razones, el legislador estimó que los certificados expedidos por una institución directamente interesada en la explotación efectiva de la tierra, ofrecen mayores motivos de certeza que los concedidos por los bancos particulares, máxime si se considera que con tales documentos se trata de demostrar la verdad de aquellas explotación; y"

"5a. La interpretación anterior está confirmada ampliamente por el numeral 2º del Artículo 24 de la ley, en el cual se dice que si con la inspección ocular no se acredita la explotación actual con ganados la prueba podrá adicionarse con otras, como los contratos de prenda pecuaria "o certificados expedidos por la Caja de Crédito Agrario o el Banco y Fondos Ganaderos...." Es bien sabido que todas las instituciones enumeradas en ese precepto tienen como finalidad esencial la de fomentar la industria pecuaria, propósito que no persiguen las entidades bancarias particulares. Por esa razón, en la Ley se aceptan, como pruebas complementarias, los certificados de aquellas instituciones y se rechazan implícitamente los expedidos por las últimas".

"Por los motivos expuestos, la Sala estima que el Artículo 7º, numeral b), del Decreto Reglamentario 1902 de 1962 es manifiestamente ilegal, en cuanto dá la categoría de pruebas complementarias de la explotación económica a los certificados de los bancos particulares. Por consiguiente, debe decretarse la suspensión provisional de esa norma, pero solo en aquella parte que dice: "u otras instituciones bancarias".

"CUARTO CARGO.- El Artículo 18 del Decreto viola el 27 de la Ley, "por cuanto establece un plazo o término no previsto" por la norma superior, para efectos de la excepción consagrada en este último precepto en relación con las extensiones que se encuentren económicamente explotadas en la fecha de la resolución sobre extinción del dominio".

"La disposición que se estima infringida dice que para todos los efectos legales se considerará que no están cobijadas por las reglas sobre extinción del dominio, las extensiones que a la fecha de la resolución se encuentren económicamente explotadas conforme a las Leyes 200 de 1936 y 135 de 1961. Ese precepto indica que el elemento jurídico que determina la aplicación del Artículo 27 de la Ley, es el hecho de que en el momento indicado se esté beneficiando la tierra, pero no de cualquier manera, sino en la forma establecida por aquellos estatutos. En estos, pues, se halla la clave para la interpretación de la norma que se considera violada".

"Disponen los Artículos 1º y 6º de la Ley 200 que "la posesión consiste en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño, como plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica", y que a favor de la Nación se opera la extinción del derecho de dominio sobre los predios rurales en los cuales se dejare de ejercer la posesión en la forma indicada, durante diez años continuos. Siguiendo el mismo criterio, en los Artículos 1º y 24 de la Ley 135 se dijo que entre los

objetivos de ese estatuto está el de fomentar "la adecuada explotación económica de tierras incultas o deficientemente utilizadas", y que el aprovechamiento agrícola y ganadero de los predios se acreditará por medio de una inspección ocular en la cual se indiquen los cultivos que existen o las señales evidentes de que ha habido una explotación "regular", las extensiones cubiertas con pastos artificiales o las labores regulares de limpieza y conservación, si se trata de pastos naturales, y el número de cabezas de ganado que se encuentren en el predio".

"Las disposiciones anteriores sugieren claramente la idea de que para gozar de la protección especial ofrecida por el Artículo 27 de la Ley 135, es indispensable que a la fecha de la Resolución exista una explotación económica adecuada, supuesto que solo se realiza cuando las labores se adelantan" en forma estable y no de manera accidental y transitoria", como se expresó en el Artículo 5º del Decreto 59 de 1938. Esa explotación de que hablan las leyes citadas debe aparecer en el momento de expedirse la resolución, circunstancia que indica a las claras que para esa fecha deben haberse cumplido los siguientes requisitos:

"a) - Existencia de plantaciones, sementeras o ganados, hechos que por sí mismos sugieren que ha corrido el término necesario para que los trabajos agrícolas o pecuarios se encuentren en el estado actual y b) adelantamiento de las labores encaminadas a la preparación del terreno a efecto de ponerlo en condiciones apropiadas para la siembra o para el sostenimiento de la ganadería, tales como el desmonte, destronque, arado, irrigación, limpieza, etc. Actividades que requieren la utilización de otro lapso adicional".

"Esos dos factores operan en forma sucesiva y, en su conjunto, integran un lapso cuya fijación depende de las condiciones del terreno, de la clase de cultivos, de la intensidad de los trabajos preliminares, de la situación del predio, de las épocas apropiadas para la siembra y, en fin, de un buen número de circunstancias que pueden alargar o recortar ese término. Así, pues, de las dos leyes estudiadas y de la naturaleza de los hechos regulados por ellas, se colige la existencia de un plazo dentro del cual se hubieran realizado aquellas actividades. Ciertamente que la ley no lo determina con precisión, pero como su existencia aparece implícita en las disposiciones legales, su fijación podía hacerse en el reglamento, teniendo en cuenta para ello los elementos de juicio que suministran las normas desarrolladas y la naturaleza de los trabajos. Por tales razones, la Sala estima que la alegada violación de la ley no es ostensible y que, por consiguiente, no es viable la suspensión provisional solicitada".

"QUINTO CARGO.- La demanda precisa la objeción así: "Respecto del Artículo 23, segundo inciso, basta decir que introduce nuevos requisitos para la viabilidad de una acción judicial". Al tenor de lo dispuesto por el Artículo 84 del C.C.A. y de acuerdo con la doctrina acogida anteriormente, la acusación es baldía, ya que el actor ni siquiera cita la disposición superior de derecho que estima quebrantada. Y no obstante que en el escrito de súplica trata de enmendar esa grave deficiencia, ese hecho no se puede tener en cuenta en razón de que implica una corrección de la demanda, como ya se dijo".

Por todo ello, es procedente la anulación del literal b) del Artículo 7.º del Decreto materia de acusación, pero solo en la parte que dice: "u otras instituciones bancarias".

La salvedad, que anunció la Sala, hace referencia al Artículo 4.º demandado, cuyas apreciaciones en la pieza transcrita sobre este particular no comparte, y cuyo cargo analiza así:

Sostiene el actor, que el Artículo 4.º del Decreto impugnado viola los Artículos 23 y 24 de la Ley 135 de 1961, en cuanto faculta al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria para calificar la conducencia de las pruebas que soliciten los interesados de la declaratoria de la extinción del dominio. En efecto el Artículo 23 de la Ley establece un término de treinta (30) días para solicitar las pruebas que deban practicarse, y el 24 de la misma ley establece que solo se podrá demostrar la explotación económica, mediante las pruebas que determina la misma norma en forma por demás taxativa e imperiosa. De manera que la norma reglamentaria, a más de sobrar en el reglamento, ya que las pruebas señaladas por el Artículo 24 de la Ley son de necesario recibo en los trámites administrativos de extinción de dominio por lo cual no hay lugar a la calificación de su conducencia, es violatoria de la ley al dejar a la discrecionalidad de un funcionario administrativo una cuestión que la norma que se pretende reglamentar ha definido en forma exacta y precisa. No cabe reglamentación de este tipo para la norma comentada, estableciéndose con ello una peligrosa limitación al contenido de la Ley 135 de 1961. De manera que existiendo una tarifa probatoria señalada por la ley no cabe calificación sobre la conducencia de las pruebas: la ley ya ha hecho previamente la calificación, las consagradas en la tarifa son conducente, las que no lo están son inconducentes. Por manera que también aquí se ha violado la ley, al establecer el reglamento un criterio de discrecionalidad en una materia en la que no cabe por estar previamente definida en la ley la cuestión probatoria. Se modifica con ello el contenido de la norma reglamentada limitándola, e introduciéndole

un nuevo elemento: la arbitraria discrecionalidad del funcionario administrativo. Es, por tanto, viable la petición de nulidad de la parte de la norma comentada.

En relación con el aparte del Artículo 12 suspendido provisionalmente dentro del juicio iniciado por el señor Jaramillo, se lee en la providencia que contiene tal Decreto.

"El inciso undécimo del Artículo 24 de la Ley 135 expresa que:

"Si el propietario hubiere construido a su costa canales de irrigación o pozos para la obtención de aguas subterráneas, sin haber explotado aún económicamente toda la superficie que con dichas obras puede beneficiarse directamente, tal superficie no se considerará como inculta para los efectos de las normas legales sobre extinción del dominio".

"El Decreto 1902 por su parte, en el Artículo 12 dice refiriéndose a la construcción de las obras de que habla la ley: "y este hecho coexiste actualmente con explotación económica de una parte importante del predio....." Esta expresión, en concepto del demandante, excede la norma reglamentada".

Se considera a este respecto:

En cuanto a la coexistencia de las obras con la explotación de una parte del predio tampoco el Decreto agrega nada a la Ley, pues al decir esta: "sin haber explotado aún económicamente toda la superficie", parece significar que por lo menos una parte sí debe estar explotada. De otro modo habría bastado con que la ley se refiriera simple y llanamente a la superficie".

Pero el Decreto sí agrega un concepto que no está contenido en la Ley, y es el de la "importancia" de la parte en explotación. Una calificación tal sin norma reguladora, no está ordenada en la Ley, y puede resultar arbitraria. Por este aspecto prospera el cargo.

Considera la Sala que las transcripciones anteriores son suficientes para que el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, de acuerdo con su Fiscal 2^o, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

F A L L A :

1-^a) Son nulos los siguientes apartes del Decreto 1902 de 1962 expedido por el Gobierno Nacional:

a) - el del literal b) del Artículo 7^o en la parte que dice: "u otras instituciones bancarias";

b) - el Artículo 4^o, pero solo en la parte que dice: "que el Instituto considere conducentes y legalmente eficaces", y

c) - el primer inciso del Artículo 12, pero solo en la expresión: "parte importante del predio".

2-^a) NIEGANSE las demás súplicas de las demandas acumuladas.

Cópiese, notifíquese y archívese.

(FDOS) ALFONSO MELUK, ENRIQUE ACERO PIMENTEL, ALFONSO ARANGO HENAO, JORGE DE VELASCO ALVAREZ, JORGE RESTREPO OCHOA, Secretario".

CONSEJO DE ESTADO

Fallo de Junio 30 de 1969,
sobre legalidad de una parte del Artículo 4º
del Decreto No. 703 de 1968

"CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero Ponente: Doctor ALFONSO ARANGO HENAO

Ref.: Expediente 1131

Bogotá, Junio treinta de mil novecientos sesenta y nueve.

El doctor Guillermo Rojas Villoria, en su propio nombre y en ejercicio de la acción pública que consagra el Artículo 66 del C.C. A., demandó la nulidad y suspensión provisional del numeral 1^o, en su última parte, del Artículo 4^o del Decreto 703 de 1968 (Mayo 10), en la frase que dice textualmente: "o de las extensiones respectivas".

La suspensión provisional le fue negada por el sustanciador en auto que, recurrido en súplica, recibió confirmación por la Sala Decisoria.

Habiéndose hecho parte el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), su apoderado se opuso a las pretensiones de la demanda diciendo que ninguna de las normas señaladas como infringidas se ha quebrantado en este caso y que por lo mismo las peticiones del libelo de demanda deben negarse por el Consejo de Estado.

En igual sentido se pronuncia el señor Fiscal 2^o de la Corporación, quien, acogiendo las tesis del señor apoderado de INCORA conceptúa que no debe accederse a decretar la nulidad pedida.

Para decidir, la Sala considera:

Dice el Artículo 104 Bis, inciso 2^o de la Ley 1a. de 1968, de cuya reglamentación trata la norma acusada:

"Los contratos celebrados por pequeños arrendatarios o aparceros o similares con posterioridad al 31 de Diciembre de 1961 no quedan prorrogados cuando esta no fuere la forma ordinaria de explotación de los predios en los cuales se encontraren trabajando, cuando los propietarios menores de edad dejaren de

serlo o intentaren explotar directamente sus predios, ni los celebrados por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria".

Y el Artículo 4º, numeral 1º del Decreto 703 de 10 de Mayo del mismo año, que lo reglamentó, preceptúa lo siguiente:

"EXCEPCIONES. Quedan exceptuados de la prórroga contemplada en el Artículo 2º de este Decreto, los siguientes contratos de arrendamiento, aparcería y similares:

- 1) Los celebrados con posterioridad al 13 de Diciembre de 1961, cuando los sistemas de arrendamiento, aparcería o similares, no constituyan la forma ordinaria de explotación de los predios O DE LAS EXTENSIONES RESPECTIVAS" (Mayúsculas de la Sala).

Como se había anotado por la Sala, "la ampliación del texto legal que presenta el demandante consiste en que al paso que la Ley habla simplemente de predios, el decreto le añade "o de las extensiones respectivas". Pues la noción de predio comprende toda la superficie de tierra y no una porción o parte de dicha superficie.....".

Sin embargo, examinada la cuestión por sus diversos aspectos como el de la construcción gramatical, fácilmente se advierte que en esto no hay nada nuevo que afecte lo sustancial de la materia; porque si se trata del significado de las palabras, según el Diccionario de la Real Academia, el término "extensión" o extensiones se refiere a "la ampliación del mismo a otro concepto relacionado con el originario", o sea, que en este caso, la frase aditiva "o de las extensiones respectivas", viene a hacer referencia a parte o partes de ese todo que es el predio ("heredad, hacienda, tierra o posesión inmueble", según el mismo Diccionario, como lo anota la Fiscalía citando al señor apoderado de INCORA). No en cuanto al predio se refiere, sino en cuanto a la manera de explotarlo en determinada parte de éste, lo cual sin embargo, no implica desbordamiento de la potestad reglamentaria.

Bien podría predicarse de la confrontación de las normas que se examinan, que la frase referida resultaría un tanto inocua, porque la noción de predio de que trata la ley reglamentada por el Decreto 703 comprende toda la superficie de tierra y desde luego "las respectivas extensiones", y no una porción o parte de dicha superficie, como ya se anotó.

Es por esto que el Ministerio Público, en su vista de fondo, luego de observar cómo "El poder reglamentario está encaminado a desarrollar ampliamente no solo aquello que está indicado en el estatuto principal, sino también lo que surja del fondo del mismo o de los fines que persiga. Es necesario, pues, cumplir a cabalidad los objetivos buscados por la ley...".

Concluye:

"El Decreto 703 de 10 de Mayo de 1968 no ha hecho otra cosa distinta que la de desarrollar el principio consagrado en la norma reglamentada y la expresión acusada "o de las extensiones respectivas" que el demandante estima que no se ciñe a la voluntad ni a la intención del legislador, es solo un precepto que se desprende de la naturaleza misma de la disposición legal que no va más allá del contenido intrínseco de la ley, sino que está contribuyendo a que ella se aplique debidamente".

Tanto el demandante como el señor apoderado de INCORA se refieren a la historia legislativa sobre la prórroga de los contratos celebrados por pequeños arrendatarios, aparceros o similares, haciendo notar el segundo que para determinar si el reglamento se ajusta o no a la Ley, no basta hacer una comparación simplista y aislada entre la norma reglamentada y la reglamentación, sino que "es necesario..... un análisis conjunto y articulado de las disposiciones legales que regulan la situación o situaciones reglamentadas, ya que -añade- la voluntad legislativa no se encuentra exclusivamente en la disposición reguladora del caso concreto, sino, que ella puede surgir en forma explícita o implícita de las distintas normas que configuran el mandato legal".

La Fiscalía, de su lado, resumiendo sus puntos de vista frente a las tesis de las partes, llega a la conclusión de que ya se hizo referencia, consistente en que no es del caso acceder a las peticiones de la demanda.

Y como la Sala no encuentra necesario ahondar más sobre la materia, dada la sencillez y claridad del punto concreto planteado, visto por uno y otro de los aspectos que se vienen tratando, considera que tal es la solución que ha de darse al caso sub-judice.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo -Sección Primera- de acuerdo con el concepto fiscal y administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley, NIEGA LAS PETICIONES DE LA DEMANDA.

Se leyó el correspondiente proyecto, se discutió y aprobó en la sesión del día 27 de los corrientes.

COPIESE Y NOTIFIQUESE.

ALFONSO ARANGO HENAO

ENRIQUE ACERO PIMENTEL

JORGE DE VELASCO ALVAREZ

ALFONSO MELUK

Jorge Restrepo Ochoa,
Secretario"

CONSEJO DE ESTADO
Fallo de 9 de Diciembre de 1971

Sobre nulidad de parte del literal d) del Artículo 14
del Decreto número 719 de 1968

"CONSEJO DE ESTADO

- SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO -

= SECCION PRIMERA =

Sesión del día 3 de Diciembre de mil novecientos setenta y uno

CONSEJERO PONENTE : Dr. HUMBERTO MORA OSEJO

Bogotá, DE., Diciembre nueve de mil novecientos setenta y uno

Ref: Expediente No. 1806

Actor: Humberto Mesa González.
Nulidad y Suspensión provisional
del literal d) Artículo 14 del Decreto
719 de Mayo 13/68 expedido por
el Gobierno Nacional.

Se decide el juicio promovido por el doctor Humberto Mesa González para que se declare la nulidad del literal d) del Artículo 14 del Decreto Reglamentario N° 719 de 1968 en cuanto dispone: ".....cuando en este último caso solo puedan aprovecharse menos de seis (6) meses durante el año....."

I - Los antecedentes.- Los antecedentes son los siguientes:

1.º) Los fundamentos de la demanda.- En la demanda se acusa el mencionado acto, en síntesis, por violación de las siguientes disposiciones:

Arts. 59, párrafo único, de la Ley 135 de 1961, que hace extensivo el derecho de exclusión a las tierras "sujetas regularmente a inundaciones periódicas y que por tanto no pueden ser aprovechadas sino una parte del año" (subraya el actor), en cuanto el acto acusado alude a "menos de seis (6) meses durante el año", término no previsto en la norma que reglamenta, puesto que ello "habría implicado establecer pautas o regulaciones a los fenómenos de la naturaleza, ya que las causas que originan las inundaciones son imprevisibles, de imposible cálculo en cuanto a su presentación, intensidad y duración para que puedan someterse previamente a regulaciones normativas en el tiempo....."; 120, Ord. 3º de la Constitución, porque el acto acusado excedió, en la forma

indicada, la potestad reglamentaria; 55 y 76, numeral 1^o, de la Constitución, que prescriben respectivamente la división del Poder Público en ramas y la atribución del Congreso de "interpretar, reformar y derogar las leyes pre-existentes", por haberse arrogado el Gobierno, mediante el acto acusado, la competencia de este acto.

2^o) Solicitud de suspensión provisional.- Como el actor solicitara la suspensión provisional del acto acusado, fue denegada por auto del 4 de Agosto pasado, por no verificarse que sea manifiestamente violatorio del inciso 2^o del Art. 59 de la Ley 135 de 1961.

3^o) Parte opositora.- Se hizo parte en el juicio, por medio de apoderado, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria para oponerse a la pretensión de la demanda, en síntesis, por los siguientes argumentos:

1) Como sostuvo el Consejo en sentencia de 23 de Febrero de 1968, "al ejercicio de la potestad reglamentaria le es inherente, dentro de la necesidad de asegurar la cumplida ejecución de la ley, la capacidad de interpretarla, como único medio idóneo de hacer eficaz, activa, plenamente operante, la norma superior de derecho...", como lo hizo el Gobierno en el caso sub iudice, por lo que el acto acusado no es violatorio del Art. 76 numeral 1^o, de la Constitución; 2) Mediante el acto acusado no se trata de establecer "pautas o regulaciones a los fenómenos de la naturaleza", como sostiene el actor, sino solo de permitir verificar el hecho de que, "si el predio cuestionado solo puede aprovecharse menos de seis meses por estar inundado, no se tomará en cuenta para efecto de computar su extensión"; 3) Tampoco el acto acusado es violatorio del Art. 120, Ord. 3^o de la Constitución, en cuanto el reglamento, además de regular la norma legal "en una forma equilibrada" de conformidad con el Art. 5^o de la Ley 153 de 1887 y de darle una interpretación que la haga operante, tenía que precisar sus términos según el espíritu del legislador manifestado en el Art. 1^o de la Ley 135 de 1961; 4) Los Arts. 58 y 59 de la Ley 135 de 1961, relacionados con el contexto de ésta, permiten deducir el alcance restrictivo de la excepción de que se trata, fundado en el "criterio de inutilidad" de las tierras sin perjuicio de la finalidad de la ley de "afectar y adquirir predios para consolidar la reforma de la estructura social agraria"; 5) Si tal no hubiera sido el pensamiento del legislador, no habría aludido a tierras que "no pueden ser aprovechadas sino durante una parte del año", sino solo a "aquellas partes sujetas regularmente a inundaciones periódicas"; 6) Como antecedente del Consejo de Estado, en la referida sentencia de 23 de Febrero de 1968, sostuvo la legalidad del Art. 18 del Decreto N^o 1902, reglamentario del Art. 27 de la Ley 135 de 1961, que estableció "un plazo o término no previsto en ella".

4º) El alegato de conclusión del actor.- El actor alegó de conclusión para reiterar los cargos de la demanda con los siguientes argumentos:

a) Según constante jurisprudencia, el reglamento solo debe desarrollar las normas legales, que no puede alterar ni modificar, para hacerlas aplicables; b) En el caso sub iudice no se ha cumplido este principio, puesto que "la Ley señala que de los terrenos sujetos a inundaciones periódicas y, para efectos de computar la extensión de los predios, se descontarán los que no puedan ser aprovechados sino durante una parte del año (se subraya), sin entrar a precisar o determinar dicha parte", como lo hace el acto acusado en forma no prevista por la ley y que tampoco podría deducirse de su contexto"; c) Como la ley no señala, a este respecto, término alguno, al establecerlo el reglamento la modificó inconstitucionalmente.

5º) La vista fiscal.- El señor Fiscal 1º del Consejo conceptúa que precisa negar la petición de la demanda por considerar que, aunque de la confrontación mecánica entre las normas legal y reglamentaria podría concluirse que esta restringe el alcance de aquella, habida consideración del espíritu de la ley de reforma agraria, el acto acusado señala una proporción equitativa, por lo que se acuerda con ésta y debe mantenerse.

II. Las consideraciones de la Sala.- Surtida la tramitación legal del juicio, sin que se hubiera incurrido en causal de nulidad, la Sala estima que precisa negar la petición de la demanda, por los siguientes motivos:

1º) Para efectos del derecho de exclusión, reconocido en principio a los propietarios de fundos que se expropian para efectos de la reforma agraria (Arts. 58, 59, 60, 64 y 68 de la Ley 135 de 1961; 13, 19 y 20 de la Ley 1a. de 1968), con las excepciones legales (Arts. 58, 59, 91 y 93 de la Ley 135 de 1961), el Inc. 2º del Art. 59 de la Ley 135 de 1961 prescribe que para "computar la extensión del predio no se tomarán en cuenta las superficies que por su pronunciado declive no deben ser cultivadas; las de los bosques naturales necesarios para la conservación de las aguas y el servicio del predio, y las ocupadas por vallados, lagos, caminos y edificaciones. Igualmente se descontarán aquellas partes sujetas regularmente a inundaciones periódicas y que, por tanto, no puedan ser aprovechadas sino una parte del año y los bosques maderables". El Art. 14 del Decreto N° 719 de 1968 reglamentó la transcrita disposición al reproducir esencialmente, en los literales a), b) y c) los criterios relativos a las superficies con "pronunciado declive", las cubiertas "con bosques artificiales de especies maderables" o "con bosques naturales necesarios para la conservación de las aguas o para el servicio normal del predio" y las ocupadas "con vallados,

caminos o edificaciones"; y en el literal d), respecto de las tierras ocupadas por aguas o inundables, dispuso que no se tomarán en cuenta, para los mismos efectos indicados en la norma reglamentada, "las ocupadas con lagos o pantanos permanentes o sujetas regularmente a inundaciones periódicas cuando en este último caso solo puedan aprovecharse menos de seis (6) meses durante el año.....".

2º) Según la demanda, solo se acusa el referido acto en cuanto señala como criterio de utilización de las tierras inundables, para incluirlas o no en la extensión útil del predio objeto del derecho de exclusión, el que puedan o no ser aprovechadas más de seis meses durante el año, por extralimitación de la norma reglamentada.

3º) La Sala no comparte los asertos del actor por las siguientes razones:

a) Según el Ord. 3º del Art. 120 de la Constitución, corresponde al Presidente como suprema autoridad administrativa, entre otras, la facultad de "ejercer la potestad reglamentaria expidiendo las órdenes, decretos y resoluciones necesarias para la cumplida ejecución de las leyes". Disposición que ha sido interpretada por la jurisprudencia del Consejo, en sentencia de 10 de Octubre de 1962, reiterada en sentencias posteriores, como las de 23 de Junio y 28 de septiembre de 1963, en el sentido de que corresponde al Gobierno, mediante tal atribución, tener operante la ley, considerada específicamente, según su contexto y finalidad. "Si se estudian detenidamente los ordenamientos constitucionales -sostuvo el Consejo en la sentencia previamente mencionada- que señalan las atribuciones del Congreso, se observará que todas las materias asignadas a su competencia no son susceptibles de igual grado de desarrollo legislativo. Algunas -la mayor parte, por cierto- sobre las cuales las facultades de las Cámaras se ejercitan y deben ejercitarse en su plenitud, sin limitación distinta que la propia de las dos corporaciones o la establecida en los mandatos constitucionales. Cuando el Congreso utiliza esa clase de atribuciones, en la correspondiente ley debe regular íntegramente la materia, con todos los pormenores que juzgue convenientes, y sin dejar margen alguno a la reglamentación. El estatuto expedido en esas condiciones será ejecutable en su totalidad y, de consiguiente, la necesidad de su ulterior desarrollo desaparece. Pero el Cuerpo Legislativo puede, al ejercer ese mismo tipo de facultades, abstenerse de regular explícitamente, en mayor o menor grado, ciertos aspectos que a pesar de quedar implícitos en la ley, requieren desenvolvimientos posteriores para efectos de su correcta aplicación. Aparece inmediatamente la necesidad de la reglamentación administrativa. De esta manera, el ejercicio de esa potestad por el Gobierno se amplía o restringe en la medida en que el Gobierno haya

utilizado sus poderes jurídicos. El grado de la reglamentación lo señala tácitamente y en cada caso el propio Cuerpo Legislativo. Tanta será la materia reglamentada por el Ejecutivo, cuanta determine la necesidad de realizar el estatuto expedido por las Cámaras...." (Anales Tomo LXV, Pag. 38).

b) De manera que, según la transcrita jurisprudencia del Consejo, la potestad reglamentaria, que tiene por objeto permitir "la cumplida ejecución de la ley", como prescribe el Ord. 3º del Art. 120 de la Constitución tiene por límite tal finalidad, sin que pueda el reglamento transgredir su espíritu, como sostuvo también la Sala en sentencia de 22 de septiembre de 1967, pero cuyo desarrollo es más o menos amplio, según la mayor o menor extensión de la norma reglamentada, hasta el punto de ser, como sostiene la doctrina "inversamente proporcional a la extensión de la ley" (J. Vidal Perdomo, Perspectivas del Derecho Público en la segunda mitad del siglo XX, Separata, Pág. 579).

c) En el caso sub judice, según el contexto del Art. 59 de la Ley 135 de 1961, específicamente en su inc. 2º la finalidad de la norma consiste en permitir al propietario, al ejercer el derecho de exclusión, una "extensión útil" a la agricultura o a la ganadería, motivo por el cual deben excluirse, al determinarla, las porciones que, de acuerdo con la ley, no reúnen tales características; se trata, por lo mismo, de una norma de excepción que, como sostiene el señor apoderado del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, es de restrictiva interpretación.

d) Por tanto, al aludir la norma que se comenta a tierras que, por inundarse periódicamente, "no pueden ser aprovechadas sino durante una parte del año", comprende a las que, por tal motivo, son inutilizables durante la mayor parte del año.

e) Ciertamente que existe aparente imprecisión legal en cuanto al alcance de la expresión "sino durante una parte del año"; pero, por una parte, habida consideración de la expuesta finalidad de la norma, no puede significar, como sugiere en el fondo el actor, que cualquier lapso que duren las tierras inundadas es suficiente para que queden comprendidas en la excepción, en forma de hacerla nugatoria; además, al señalar como término de referencia a la posibilidad de explotarla solo "durante una parte del año", alude a inundaciones permanentes, que para serlas deben durar, por lo menos, más de la mitad del año, pues, la conjunción "sino" que precede a la mencionada expresión, denota la idea de excepción, es decir, que la parte utilizable del año sea menor o excepcional.

f) La expuesta interpretación se corrobora, como sostiene el señor apoderado del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, por la "intención o espíritu" de la Ley 135 de 1961 (Art. 27 del C.C.), cuya finalidad consiste en hacer efectivos los principios que declara en el Art. 1º, entre ellos especialmente los de los numerales 1º y 5º, de "reformular 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 de "elevar el nivel de vida de la población campesina" respectivamente, las cuales también se harían nugatorias con la interpretación expuesta en la demanda, no obstante que el inciso final de la misma disposición prescribe, específica e inequívocamente, que "los fines que este Artículo enumera servirán de guía para la reglamentación, interpretación y ejecución de la presente Ley".

g) Pero aún en el supuesto de que la norma reglamentada no fuera susceptible de la interpretación expuesta, como sostiene el señor Fiscal 1º del Consejo, el acto acusado opta por un término medio, a manera de un criterio equitativo para los propietarios y el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, con la misma consecuencia.

h) En fin, cierto que, como afirma el actor, los fenómenos de la naturaleza, como las inundaciones, no son susceptibles de reglamentación; pero, en primer lugar, ello en cuanto al acaecimiento natural en sí mismo considerado, no en relación con sus efectos o consecuencias; además las tierras "regularmente sujetas a inundaciones periódicas", cualesquiera que sean sus causas físicas, constituyen hechos cuyo régimen jurídico puede determinarse por la ley y el reglamento, como en el caso sub iudice mediante los Arts. 59, Inc. 2º de la Ley 135 de 1961 y 14, literal d), del Decreto Reglamentario Nº 719 de 1968.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley y de acuerdo con el concepto fiscal, NIEGA las peticiones de la demanda.

Publíquese, notifíquese, cópiese y archívese.

(FDOS.) JORGE DAVILA HERNANDEZ.- ALFONSO ARANGO HENAO.- LUCRECIO JARAMILLO VELEZ.- HUMBERTO MORA OSEJO.- Jorge Restrepo Ochoa.- Secretario".

CONSEJO DE ESTADO

Fallo de Mayo 28 de 1973, sobre nulidad
del Artículo 47 del Decreto # 59 de 1938

"CONSEJO DE ESTADO
= SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO =
= SECCION PRIMERA =

Sesión del día 4 de Mayo de 1973

CONSEJERO PONENTE: Dr. CARLOS GALINDO PINILLA
Bogotá, DE., Mayo veintiocho de mil novecientos setenta y tres (1973).

REFERENCIA: 1743

Actor: Jaime Arteaga Carvajal
Decretos del Gobierno

El doctor Jaime Arteaga Carvajal, en ejercicio de la acción Contencioso Administrativa de nulidad demanda ante el Consejo que se declare nulo el Artículo 47 del Decreto No. 59 de 1938, reglamentario de la Ley 200 de 1936.

El demandante estima violadas las siguientes disposiciones:

- a) El numeral 3º del Artículo 120 de la C.N., el Artículo 12 de la Ley 135 de 1887 y el 12 de la Ley 200 de 1936, en cuanto excedió la potestad reglamentaria, al exigir la prueba de la buena fe presumida en la disposición últimamente citada.
- b) El Artículo 66 del C.C. por cuanto la disposición acusada grava con la carga de la prueba al prescribiente, en cuyo favor la ley consagró la presunción de buena fe. Por las mismas razones considera violados el Artículo 661 del antiguo Código Judicial y los Artículos 176 y 177 del Nuevo Código de Procedimiento Civil.

El Artículo 12 de la Ley 200 de 1936 dice:

"Establécese una prescripción adquisitiva del dominio en favor de quien, creyendo de buena fe que se trata de tierras baldías, posea en los términos del Artículo 1º de esta ley, durante cinco años continuos, terrenos de propiedad privada no explotados por su dueño en la época de la ocupación ni comprendidos dentro de las reservas de la explotación, de acuerdo con lo dispuesto en el mismo artículo. Para los efectos indicados, no se presume la buena fe si el globo general del cual forma parte el terreno poseído está o ha estado demarcado por cerramientos artificiales, o existen en él señales inequívocas de las cuales aparezca que es propiedad particular.

Parágrafo.- Esta prescripción no cubre sino el terreno aprovechado o cultivado con trabajos agrícolas, industriales o pecuarios, y que se hayan poseído quietamente y pacíficamente durante los cinco años continuos, y se suspende en favor de los absolutamente incapaces y de los menores adultos".

El Artículo 47 del Decreto 059 de 1938 dice:

"Art. 47.- Quien invoque la prescripción de que trata el Artículo 12 de la Ley 200, debe probar, fuera de la posesión traducida en explotación económica por un lapso no menor de cinco (5) años continuos y posteriores a la vigencia de la misma ley, lo siguiente:

- a) Que el terreno de que se trata, no era objeto de una explotación económica en la época en que se inició la ocupación; y
- b) Que el globo general del cual forma parte el terreno poseído, no estaba, en el momento de iniciarse la ocupación, demarcado por cerramientos artificiales, ni existían en él señales inequívocas de las cuales apareciera que era de propiedad particular.

Parágrafo.- Si no se presentan las pruebas que acrediten las circunstancias indicadas en el numeral b) de este Artículo, o si en el curso del juicio se demostrare que el globo general del cual forma parte el terreno poseído, estaba demarcado por cerramientos artificiales o existían señales inequívocas de las cuales aparezca que se trataba de una propiedad particular, quien invoque la prescripción deberá probar su buena fe, la cual en este caso no se presume".

En el capítulo de su demanda sobre el concepto de la violación, el actor aduce las razones expuestas por el magistrado Dr. José J. Gómez en el salvamento de voto a la sentencia del 4 de Abril de 1961, proferida por la Corte Suprema de Justicia en Sala de Casación Civil y que el mismo Magistrado sintetiza así:

"1.º.- Al permitir el Artículo 12 de la Ley 200 de 1936 que el titular inscrito pueda desvirtuar la presunción de buena fe del poseedor, instituyó una prescripción inferior a la extraordinaria, en la cual esa desvirtuación no es permitida. (Artículo 2531 C.C.).

"2.º.- Al permitir la prescripción agraria mediante la prueba de hechos demostrativos de propiedad privada o de cerramiento artificial del

globo general, la referida usucapión es prácticamente inoperante, y desde luego contraria a los fines de la posesión a la función social de la propiedad y a los objetivos de una ley agraria.

"3^o.- Al decir la doctrina que ahora reitera la Corte, que al poseedor corresponde probar, fuera de su posesión económica, quieta y pacífica de cinco años continuos, los hechos negativos que a la época de la ocupación no había en la misma parcela ninguna explotación económica, que el terreno general no se hallaba demarcado con cercas artificiales y que no había signo alguno de dominio privado, se le impone al poseedor la carga de la prueba de su buena fe, cuando está protegido con la presunción de la misma, según los artículos 769 del C.C. y 12 de la Ley 200, lo cual acentúa la inoperancia de la usucapión en referencia.

"4^o.- Al titular inscrito, si quiere desvirtuar la presunción y frustrar en consecuencia la usucapión, concierne establecer los hechos positivos contrarios, de haber existido explotación económica, cerramiento general artificial, o un hecho cualesquiera que sea señal inequívoca de propiedad particular.

"5^o.- No hay una sola prueba, en los antecedentes de la ley, de que el legislador de 1936 se hubiese propuesto invertir la carga de la prueba, y no determinar simplemente algunos de los hechos que permitiesen al propietario desvirtuar la presunción de buena fe del poseedor. Era lo jurídico, lo social y lo humano".

Para dilucidar en forma amplia el problema jurídico que plantea la demanda es conveniente transcribir los razonamientos de la Corte, que determinaron el disenso del Magistrado Dr. Gómez.

En la propia sentencia que dio lugar al salvamento, aquella Corporación sostuvo:

"El Artículo 12 de la Ley 200 de 1936 establece "una prescripción adquisitiva de dominio en favor de quien creyendo de buena fe que se trata de tierras baldías, posea en los términos del Artículo primero de esta ley, durante cinco años continuos, terrenos de propiedad privada no explotados por su dueño en la época de la ocupación ni comprendidos dentro de las reservas de la explotación". Para estos efectos -dispone también el precepto- no se presume la buena fe si el globo general del cual forma parte el terreno poseído está o ha estado demarcado con cerramientos artificiales, o existen en él señales inequívocas que revelen ser de propiedad particular.

"Los Artículos 46 y 47 del Decreto número 0059 de 1938 regulan el modo de alegar esta prescripción quinquenal y señalan los factores que ha de comprobar quien la invoque en su provecho.

"Esta prescripción especial puede alegarse como acción o como excepción y requiere en uno y otro caso la demostración de estos requisitos o factores: que se ha poseído el terreno en forma quieta y pacífica durante cinco años continuos; que la posesión se ha realizado mediante la explotación económica del suelo, esto es, con plantaciones o sementeras, con ganados o con otros actos de igual significación industrial o agrícola; que el poseedor haya tenido de buena fe la creencia de que el terreno es baldío, o sea, que corresponde al Estado; que dicho terreno estaba inculto o carecía de explotación económica al iniciarse su ocupación y que no había en él cerramientos artificiales ni otros signos inequívocos de ser de propiedad particular. Así lo ha expresado la Corte en ocasiones anteriores (LVIII- 20-17- 588; LXXXVIII- 2198- 184- 197). Y no solo esto, sino que la buena fe que ha de acompañar al poseedor debe estar exenta de culpa, vale decir, que se trata aquí de una buena fe cualificada que le impone al propio usucapiente la carga de probar los requisitos mencionados y con ellos el error excusable de su creencia sobre la calidad de baldío del terreno. Sin la prueba de estos antecedentes no es admisible la presunción de buena fe en esta materia de prescripción agraria".

El señor Fiscal 1º de la Corporación, se expresó así en su vista de fondo:

"Como puede verse, el Artículo reglamentario exige que el poseedor presente determinadas pruebas relacionadas con hechos de terceros, pruebas estas que no están contempladas en la norma reglamentada, y que indudablemente hacen más gravosa la posición probatoria del demandante poseedor, pues mientras que en la ley se dice que si existen determinados hechos no se presume la buena fe, en el Decreto Reglamentario expresamente se le impone demostrar la inexistencia de tales hechos, lo que quiere decir que se grava al demandante no solo con las pruebas de los hechos constitutivos, sino también de los hechos extintivos, lo cual debería corresponder al opositor.

De la simple comparación de los textos de las normas contrapuestas, puede verse que la reglamentaria va más allá de la reglamentada, por lo cual se violan las normas constitucionales indicadas en el libelo".

Para resolver se considera:

El problema planteado en la demanda se reduce en términos jurídicos esen-

ciales a esclarecer si el artículo 12 de la Ley 200 está estructurado sobre la base de la buena fe simple o de la buena fe cualificada. Hecha esta precisión debe examinarse el Artículo 47 del Acto acusado para determinar lo propio y hacer luego la confrontación entre el precepto legal y el reglamentario.

Pero, para mayor claridad, conviene ante todo señalar qué se entiende por buena fe simple y qué por buena fe cualificada.

La buena fe simple es el supuesto normal de toda actividad jurídica y que el Código Civil define en relación con la posesión como "la conciencia de haberse adquirido el dominio de la cosa por medios legítimos exentos de fraudes y de todo otro vicio" (Artículo 768). La buena fe, en este sentido, es la simple creencia de obrar con justicia y rectitud y constituye uno de los supuestos fundamentales del ordenamiento jurídico.

La buena fe cualificada, o exenta de culpa, o buena fe creadora de derechos constituye un desarrollo del principio general de derecho que, desde los romanos, se enuncia diciendo: "Error communis facit jus". (El error común crea derecho).

Hay error común cuando la ley exige que la creencia equivocada tenga como fundamento de hecho, una cierta clase de circunstancias capaces de inducir a una persona prudente y diligente en la creencia equivocada de que su actuación es jurídicamente perfecta. Esta creencia específica se denomina en la doctrina la buena fe cualificada.

En esta modalidad de la buena fe entran en juego elementos objetivos que exceden a la simple creencia. Por ello, se afirma en la doctrina que la buena fe cualificada comporta dos elementos: uno subjetivo, la mera creencia, y otro objetivo, que consiste en la presencia de ciertas circunstancias de hecho, capaces de producir en una persona prudente y diligente la seguridad de su creencia.

El Artículo 12 de la Ley 200 de 1936

Esta disposición consagra una prescripción adquisitiva de dominio cuando concurren los siguientes elementos:

1^o Posesión a base de explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica.

2º Buena fe, consistente para los efectos de la disposición, en la creencia de ejercerse la supradicha posesión sobre terrenos baldíos, pero que en la realidad son de propiedad privada.

Es principio general de derecho, consagrado expresamente en nuestro derecho positivo, que la buena fe se presume, a menos que la ley establezca la presunción contraria (artículo 769 C.C.). A esta regla no escapa el Artículo 12 de la Ley 200 de 1936, más aún, la reafirma al señalar hasta cuándo debe subsistir esa presunción; a propósito, dice textualmente el Artículo: "Para los efectos indicados, no se presume la buena fe si el globo de terreno del cual forma parte el terreno poseído está o ha estado demarcado por cerramientos artificiales o existen en él señales inequívocas de las cuales aparezca que es propiedad particular". Quiere ello decir que, mientras no se acrediten esas circunstancias ha de presumirse la buena fe y que, en el caso de demostrarse una de ellas, desaparece la presunción, por cuyo efecto, quien invoque la prescripción queda gravado con la carga de la prueba de su buena fe. En otros términos, aún frente a la prueba de la existencia de cerramientos artificiales demarcadores del globo general del cual forma parte el terreno poseído, el prescribiente podría demostrar su buena fe por los medios de prueba idóneos para tal fin. No se dijo en la ley que la presunción de buena fe se desvirtuaba por las pruebas a que se refiere el inciso primero del Artículo 12 de la Ley, sino que en ese caso no se presumiría la buena fe o sea que dejaría de operar la presunción. En el salvamento de voto del Magistrado José J. Gómez se afirma que "no es afortunada la expresión, no se presume la buena fe, porque, la presunción legal es la de la buena fe, lo demás son los hechos que desvirtúan la presunción....."

En concepto de la Sala no existe el error de técnica anotado, porque precisamente lo que se consignó fue una restricción al principio conforme al cual la buena fe se presume, con la consecuencia, para quien invoque la prescripción, de tener que asumir la carga de probar su buena fe.

Si se acogiera la interpretación del salvamento de voto, a este respecto, la conclusión sería: demostrado el cerramiento o la existencia de alguna señal inequívoca de propiedad particular, es decir, desvirtuada la presunción, no existirá ya ninguna posibilidad de acreditar la buena fe, con la consecuencia de que unos signos de apropiación particular, señalados con la única finalidad de operar en relación con la creencia del usucapiente, se traducirían en la salvaguardia de un tipo de posesión distinto al que la misma ley propugna, prohija y protege.

En el Artículo 12 de la Ley 200 de 1936 no se le exige a quien invoque la prescripción, que pruebe la inexistencia de demarcación por cerramientos

artificiales, o la inexistencia de señales inequívocas de propiedad privada. La Ley no enfoca estas circunstancias como hechos negativos, sino por su aspecto positivo, para determinar que, una vez acreditados, deje de operar la presunción de buena fe en favor del prescribiente.

En consecuencia, es obvio entender que la prueba incumbe a quien interese controvertir la pretensión de "usucapir", porque si se aporta esa prueba el prescribiente queda desprotegido de la presunción, vale decir, con la carga de probar su buena fe.

El Artículo 47 del Decreto 059 de 1938

Según los términos de esta disposición reglamentaria, quien invoque la prescripción del Artículo 12 de la Ley 200 de 1936 debe probar además de la explotación económica del terreno durante cinco años continuos, que este no era objeto de explotación económica cuando se inició la ocupación y que no estaba demarcado por cerramientos artificiales ni existían señales inequívocas de que fuera de propiedad privada. Es decir, que además de la posesión en los términos de la Ley 200 de 1936, el prescribiente debe demostrar unos hechos que permitan configurar su equivocada creencia de que el terreno es baldío, como un error común; solo así esa creencia equivocada no puede reputarse como de mala fe. Esto significa que en la norma reglamentaria se entendió que la buena fe del Artículo 12 de la Ley 200 no era la de buena fe simple, o la mera creencia de que los terrenos fueran baldíos, sino la buena fe exenta de culpa, o la buena fe cualificada, que resulta de la conjunción de un elemento subjetivo y de un elemento objetivo. Este último elemento estaría configurado por hechos negativos como la inexploración económica del propietario, la inexistencia de demarcación por cerramientos artificiales o de otra señal inequívoca de apropiación particular, cuando se inició la ocupación del prescribiente; circunstancias todas que deberá probar éste para que se presuma su buena fe. En otras palabras, el acto reglamentario le cambió la significación jurídica a las circunstancias señaladas en el Artículo 12 de la Ley 200 como factores que limitan la presunción de la buena fe simple, convirtiéndolas en el elemento objetivo de la buena fe cualificada.

La finalidad de la Ley 200 de 1936 fue darle realidad y eficacia práctica al precepto constitucional de la función social de la propiedad, facilitando el acceso al dominio del suelo en terrenos rurales, mediante el trabajo (Artículos 1º, 4º y 12) y creando un mecanismo de sanciones (extinción del dominio, Artículos 2º, 6º y 12) contra el abuso de derecho, por el ocio de los propietarios y su enriquecimiento a base del esfuerzo de la comunidad.

En este orden de ideas, aunque el precepto contenido en el Artículo 12 de la ley no corresponde muy cabalmente a estos fines, en cuanto una señal de dominio que a la luz de la misma ley no constituye por sí sola prueba de explotación económica (Artículo 1º inciso 1º Ley 200 de 1936), se considera suficiente para hacer desaparecer la presunción de buena fe, de quien durante cinco años continuos ha incorporado su actividad a un terreno que creyó baldío, al menos, le favorece con la presunción de buena fe simple, colocándolo por este aspecto, en situación análoga al poseedor ordinario de la ley civil.

En cambio, el Artículo 47 del Decreto Reglamentario al imponerle al prescribiente la carga de la prueba de hechos negativos, como supuestos objetivos de la presunción de su buena fe, le crea una situación de inferioridad que, en la mayoría de los casos, hace nugatorio el reconocimiento de sus derechos a la vez que se traduce en "patente de corso" para propietarios ociosos.

Por otra parte, el Artículo 47 del Decreto 059 de 1938 al reinvertir la carga de la prueba en los términos del Artículo 12 de la Ley 200 implica violación indirecta de los preceptos contenidos en los artículos 66 del C.C., y 661 del antiguo Código Judicial.

Todas estas violaciones configuran, a su vez, una violación indirecta del numeral 3º del Artículo 120, en cuanto el Gobierno excedió los límites de la potestad reglamentaria, cuya finalidad es dictar las disposiciones necesarias para la cumplida ejecución de las leyes, sin exceder el marco de la norma reglamentada.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley, resuelve declarar nulo el Artículo 47 del Decreto 0059 de 1938, reglamentario de la Ley 200 de 1936, salvo la segunda parte del párrafo del mismo Artículo, que dice:

"Si en el curso del juicio se demostrare que el globo general del cual forme parte el terreno poseído, estaba demarcado por cerramientos artificiales o existían señales inequívocas de las cuales aparezca que se trataba de una propiedad particular, quien invoque la prescripción deberá probar su buena fe, la cual en este caso no se presume".

COPIESE, NOTIFI-

QUESE, COMUNIQUESE Y CUMPLASE.

HUMBERTO MORA OSEJO

ALFONSO ARANGO HENAO

JORGE DAVILA HERNANDEZ

CARLOS GALINDO PINILLA

Jorge A. Torrado,
Secretario"

NOTA: Conviene aclarar que con fecha 29 de Marzo de 1973, esto es, más de un mes antes de proferirse este fallo, comenzó a regir la Ley 4a. de 1973, cuyo Artículo 4^o modificó al Artículo 12 de la Ley 200 de 1936.-
(Nota del compilador).-

ADDENDA

Después de impresa esta publicación, ante el Consejo de Estado se presentó demanda de nulidad (en acción de simple nulidad), con suspensión provisional, de los artículos 29, 30 y 31 del Decreto No. 719 de 1968, que señalaba el procedimiento administrativo de adquisición de tierras para la Reforma Agraria.

A dicha demanda corresponde la radicación número 1.647 de la Sección Tercera, Sala de lo Contencioso Administrativo, actor BERNARDO CARREÑO VARELA. Mediante providencia de 23 de julio pasado el Consejero Sustanciador, Dr. GABRIEL ROJAS ARBELAEZ, admitió la demanda pero rechazó la suspensión provisional impetrada, pues, como se dice en el mentado proveído, "lo ostensible es que la violación de la ley no es ostensible y por tanto no concurre el requisito fundamental para que la suspensión pueda ordenarse".

De otra parte, con fecha 1° de agosto de 1974 se expidió el Decreto Reglamentario número 1.576, que establece el nuevo trámite administrativo para adquisición de tierras por el INCORA, con base en las disposiciones contenidas en las leyes 135 de 1961, 1a. de 1968 y 4a. de 1973 y en los Decretos-Leyes Nos. 2895 de 1963 y 1368 de 1974. El nuevo decreto regulador de la actuación administrativa para adquisición de tierras, en su artículo final, distinguido con el número 46, y que en realidad debe corresponder al 47, expresamente deroga al decreto 719 de 1968, acabado de demandar.

Las tres normas acusadas en la demanda de nulidad a que aludimos (arts. 29, 30 y 31 del Dec. 719/68, ya sin vigencia alguna), trataban del procedimiento mal llamado "grado de jurisdicción por consulta" -que, sobre el acto administrativo que ordena la expropiación de un predio- se surtía ante el respectivo Tribunal Departamental de lo Contencioso Administrativo. Este trámite de la "consulta" ante lo contencioso administrativo, con importantes modificaciones, viene ahora desarrollado en el Capítulo VIII, arts. 37 a 40, del nuevo decreto 1.576, vigente desde la fecha de su expedición (1° -Ago-74).

Además, juzgamos que, de conformidad con las disposiciones vigentes del Consejo de Estado sobre "repartimiento de los negocios" en las diversas Secciones de la Sala Contencioso Administrativa (Acuerdo No. 1° de 1971), la Sección Tercera, ante la cual se presentó y se tramita la demanda en mención, no es competente para conocerla, puesto que, según el citado Acuerdo, a la Sección Primera le corresponde conocer de "los juicios de simple nulidad de actos administrativos que no versen sobre asuntos laborales", y el acto demandado es un decreto reglamentario expedido, es obvio, por el Presidente de la República, sobre asuntos de la Reforma Agraria.

(Nota del Autor)