

PRINCIPIO DE LA BUENA FE-Ocupantes de terrenos baldíos

La buena fe podría definirse como la convicción plena que tiene el interesado de estar ocupando el bien legítimamente, esto es, de no estar obrando en contra de la Constitución ni de la ley. Entonces, si la buena fe se presume, el ocupante de un terreno baldío o quien se pretenda dueño bajo esa condición, no tiene por qué entrar a demostrar ésta; sin embargo, como tal presunción es de carácter legal, puede ser desvirtuada o impugnada por el Incora o cualquiera otra persona, en cuyo caso sólo a ellos corresponde probar plenamente lo contrario, es decir, que quien viene ocupando el baldío lo detenta de mala fe.

FINES DEL ESTADO-Vigencia de un orden justo

La disposición acusada en lugar de vulnerar la Carta se adecua a sus mandatos, al cumplir con uno de los fines esenciales del Estado cual es la vigencia de un orden justo.

DERECHO A LA ADJUDICACION DE TERRENOS BALDIOS

Mientras no se cumplan todos los requisitos exigidos por la ley para tener derecho a la adjudicación de un terreno baldío, el ocupante simplemente cuenta con una expectativa, esto es, la esperanza de que al cumplir con esas exigencias se le podrá conceder tal beneficio. No obstante, quien detenta materialmente un terreno baldío al cual le ha incorporado mejoras o inversiones y ha sido explotado económicamente, si bien no tiene la calidad de poseedor con las consecuencias jurídicas que de tal condición se derivan, sí tiene una situación jurídica en su favor, esto es, un interés jurídico que se traduce en la expectativa de la adjudicación, la que es merecedora de la protección de las autoridades.

DERECHO A LA LIBRE DISPOSICION DE LOS BIENES-Límites/BALDIOS

Cierto es que el artículo 58 de la Constitución protege la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, incluyendo el derecho del propietario a usar y disponer libremente de sus bienes; sin embargo, la libre disposición tiene límites pues no puede atentar contra derechos ajenos o el interés público o social. Y se actúa contra derecho ajeno, por ejemplo, cuando el ocupante de un bien baldío lo enajena antes de serle adjudicado; o, como en el caso que consagra la norma demandada, cuando la ocupación del

bien se deriva del fraccionamiento de terrenos realizado por personas que los han tenido indebidamente o se trata de tierras que no pueden ser objeto de adjudicación. Es que, como bien lo afirma uno de los intervinientes, “nadie transmite derechos que no tiene. Si el antecesor en la ocupación del terreno baldío era un ocupante indebido, por cuanto no cumplía con las condiciones o requisitos exigidos por la ley para ello, mal puede reconocérsele un supuesto derecho, para fraccionar o realizar ventas parciales de terrenos de la Nación, indebida e ilegalmente ocupados”.

BALDIOS-Ilicitud de la ocupación

Si la ocupación de un bien baldío se deriva de un acto ilícito, en este caso la ocupación de un bien que no es adjudicable, tal hecho no subsana la ilicitud de la ocupación, y es por ello que la norma acusada prevé que ante estas situaciones “no podrá alegarse derecho para la adjudicación”, precepto que no lesiona mandato constitucional alguno.

BALDIOS-Naturaleza

Son bienes inenajenables, esto es, que están fuera del comercio dada su condición de bienes fiscales adjudicables, los que como ya se ha expresado, pertenecen a la Nación quien los conserva para su posterior adjudicación y tan sólo cuando ésta se realice, obtendrá el adjudicatario su título de propiedad y con él el derecho a disponer del bien.

Ref.: Expediente No. D-910

Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso 2o. del artículo 65 y los párrafos 1o. y 2o. del artículo 74 de la ley 160 de 1994

Demandante: Abdón Cely Angel

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., siete (7) de marzo de mil novecientos noventa y seis (1996).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano ABDON CELY ANGEL, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, presenta demanda contra el inciso 2o. del artículo 65 y los párrafos 1o. y 2o. del artículo 74 de la ley 160 de 1994, por infringir distintos preceptos del Estatuto Superior.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales estatuidos para procesos de esta índole, procede la Corte Constitucional a decidir.

II. NORMAS ACUSADAS

El texto de las disposiciones objeto de acusación, es el que aparece subrayado dentro de los artículos a los que pertenecen:

LEY 160 DE 1994

“Por el cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”.

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

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

... ”

“Artículo 74. En caso de ocupación indebida de tierras baldías o que no puedan ser adjudicables, el Instituto ordenará la restitución de las extensiones indebidamente ocupadas, previa citación personal del ocupante o de quien se pretenda dueño, o en la forma prevista en el artículo 318 del Código de Procedimiento Civil. Al efecto, el decreto reglamentario establecerá el procedimiento que habrá de seguirse con audiencia del ocupante o de quien se pretenda dueño. Las autoridades de policía están en la obligación de prestar su concurso para que la restitución se haga efectiva.

Parágrafo 1o. En la providencia que ordena la restitución se tomarán las determinaciones que correspondan en relación con las mejoras. Si el ocupante o quien se pretenda dueño puede considerarse como poseedor de buena fe conforme a la presunción de la ley civil, se procederá a la negociación o expropiación de las mejoras.

Parágrafo 2o. No podrá alegarse derecho para la adjudicación de un baldío, cuando se demuestre que el peticionario deriva su ocupación, del fraccionamiento de los terrenos u otro medio semejante, efectuado por personas que los hayan tenido indebidamente, o cuando se tratare de tierras que tuvieren la calidad de inadjudicables.”

III. LA DEMANDA

Manifiesta el demandante que el inciso 2o. del artículo 65 de la ley 160 de 1994, viola el artículo 58 de la Constitución “en cuanto rompe la garantía de los derechos correlativos a la propiedad privada, adquiridos con arreglo a las leyes civiles”, pues al remitir dicha norma a lo dispuesto en el Código Civil, queda claro que “la tenencia de un bien baldío rural determinado, con ánimo de señor y dueño, por parte de los colonos, no constituye posesión. Y, en consecuencia, ningún colono podrá ser reputado dueño, mientras otra persona no justifique serlo, tanto en desarrollo de su tenencia, como en la defensa de sus intereses y derechos vinculados a aquella”.

De otra parte se infringe el artículo 29 de la Carta, concretamente los derechos de contradicción y defensa de los colonos, “en cuanto sin justificación y fórmula de juicio les impone el sanbenito de ‘no poseedores’, bajo la tácita y apriorística presunción de mala fe” y los priva “automáticamente de la legitimación para obrar y de la capacidad para ser parte, en los procesos o actuaciones en los que el objeto de la litis se relacione con la tenencia de un baldío”, como también el derecho a la igualdad de los colonos frente a otras personas y

sectores.

El derecho al trabajo también resulta vulnerado por el precepto acusado, “en la medida en que se desintegra el amparo legal y constitucional que en la actividad de tenencia de baldíos tenían los colonos, que no son otra cosa que trabajadores agrarios independientes e informales, que bajo la ley 160 seguirán laborando a la deriva, sin reconocimiento legal, a la espera de que la ‘mera expectativa’ que tienen frente al Estado la convierta el INCORA en la purga de irregularidad de su trabajo, o lo que es lo mismo, en su reinsertación o rehabilitación en la legalidad laboral o económica”.

En cuanto atañe al párrafo primero del artículo 74 demandado, dice el actor que “la presunción de mala fe que imperceptiblemente instituye la ley en favor del INCORA, respecto de la actividad de tenencia y explotación de baldíos por los campesinos o colonos, constituye por sí misma una excepción al principio universal de la buena fe, que sirve de punto de partida en el análisis de la conducta de los particulares entre sí y frente al Estado, en su interactuación. Esta disposición no sólo es inequitativa para los colonos en cuanto les pone en la obligación de demostrar la buena fe como requisito para ejercer su derecho de petición ante el INCORA, sino que servirá de excusa para justificar la abominable ineficiencia que con que sus funcionarios han desarrollado las políticas de reforma agraria en los 50 años transcurridos desde la expedición de la ley 200 de 1936, para erradicar la miseria y la violencia”.

En relación con el párrafo 2o. del artículo 74 de la ley 160 de 1994, se sostiene en la demanda, que “la transgresión constitucional que efectúa esta disposición, se refiere a la prohibición en que se apoya para caracterizar la indebida ocupación, en cuanto incluye allí el derecho de disponer o enajenar que tienen las personas sobre los bienes en circulación comercial. Vale precisar, que si el fundo baldío ocupado por un campesino ilegal o irregular - como los denominarán los funcionarios- se fracciona por acto inter vivos o mortis causa, en favor de sus hijos (as) económicamente emancipados (as), o de terceros acreedores, como se acostumbra, dicho fraccionamiento hace negable la petición de adjudicación en favor de aquellos adquirentes; entre otras razones, por que las (meras) expectativas de adjudicación, antes de la vigencia de la nueva ley agraria, se materializaban sobre extensiones que iban al máximo de 450, 1000 y más hectáreas, según el sector geo-económico en donde se ubicaran. Para el caso de los llanos de Casanare y Arauca, en donde los campesinos han

explotado con ganadería extensiva y rústica grandes extensiones de sabanas de pastos naturales, el INCORA, según la ley, sin discusión alguna, habrá de clasificarles su ocupación o tenencia como 'indebida', lo cual desconoce el derecho de propiedad y demás derechos incluídos en el artículo 58 de la Carta, especialmente el de libre disposición."

IV. INTERVENCION CIUDADANA

1.- El Ministro de Agricultura actuando por medio de apoderado, presentó un escrito destinado a justificar la constitucionalidad de las normas acusadas, cuyos apartes mas destacados son los que resumen en seguida.

- El inciso segundo del artículo 65 de la ley 160 de 1994 es desarrollo del artículo 63 de la Constitución, disposición que "además de señalar expresamente algunos bienes que tienen tal calidad, defiere en la ley la posibilidad de hacerlo respecto a otros, así: 'Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables".

- Tampoco vulnera la citada disposición legal el artículo 58 de la Carta, pues los derechos adquiridos no se desconocen, en razón de que las meras expectativas "no se predicán respecto de aquellos ocupantes de terrenos baldíos con derechos adquiridos conforme a las normas preexistentes antes de entrar en vigencia la ley 160, sino frente a las adjudicaciones que realice el Estado con ocasión de las ocupaciones acaecidas con posterioridad a la promulgación de esta ley y hasta tanto reúnan las condiciones que la misma normatividad consagra para su adjudicación".

- El artículo 29 del Estatuto Superior no se infringe, porque corresponde al legislador, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 150-18 de la Carta, establecer los procedimientos necesarios para hacer efectiva la apropiación, recuperación y adjudicación de los baldíos. Tampoco se desconoce el derecho de igualdad, pues la obligación de promover el acceso progresivo a la propiedad "no puede cobijar a todos los sujetos de derecho, por cuanto esta obligación a cargo del Estado va dirigida únicamente a los trabajadores agrarios, hombres y mujeres campesinos, a los minifundistas, mujeres campesinas jefes de hogar y a las comunidades indígenas, razón por la cual los términos de comparación para establecer si se quebrantó o no el principio de igualdad son los que señala esta normatividad especial para el

sector agrario bajo unos supuestos igualmente especiales y no frente a las disposiciones comunes establecidas para el conglomerado en general”.

- En lo que respecta al párrafo 1o. del artículo 74 de la ley 160 de 1994, manifiesta el interviniente que se debe distinguir “la buena fe como principio general (art. 83 C.N.) de la simple concepción de buena fe. La primera, se refiere al comportamiento recto que gobierna las actuaciones de los particulares y de las autoridades frente a los derechos que debe ejercer y a las obligaciones que tiene que cumplir. La buena fe a secas, es un concepto jurídico que se inserta en las normas para definir o delimitar un supuesto de hecho, a ésta se refiere el párrafo acusado..... la buena fe se presume de acuerdo con el artículo 83 de la Constitución Nacional. Solo existe poseedor de mala fe si ésta se prueba.”

- Sobre el párrafo 2o. del artículo 74, objeto de demanda, señala que en esta norma se protege “la equitativa distribución de las tierras, evitando que quien haya poseído un baldío excediendo el área permitida lo pueda fraccionar para así cumplir con los requisitos que el inciso 5o. del artículo 65 establece para tener derecho a la adjudicación de estos bienes. No solamente la ley 160 de 1994 sino la mayoría de las leyes contemplan mecanismos tendientes a que sus fines y disposiciones no sean desconocidas por procedimientos que parecieran ajustados a la luz de la normatividad aplicable a todo sujeto de derecho, pero que no lo son, como se explicó, teniendo en cuenta las disposiciones especiales contenidas en la ley 160 que hoy ocupa nuestra atención”.

2.- El Gerente del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria ‘INCORA’, obrando por medio de apoderado, interviene para defender la constitucionalidad de los preceptos acusados. Son estos algunos de sus argumentos:

- Los bienes baldíos son bienes fiscales adjudicables y, como tales, son imprescriptibles, según lo dispuesto en el artículo 63 de la Constitución; en consecuencia, el inciso 2o. del artículo 65 de la ley 160 de 1994 no contraría la Constitución, pues fue dictado en desarrollo del artículo 150-18 del Estatuto Superior, que autoriza al legislador para dictar normas relacionadas con la apropiación y adjudicación de baldíos.

- El precepto impugnado tampoco vulnera el derecho de propiedad y los derechos adquiridos, ya que “no desconoce las adjudicaciones efectuadas con anterioridad, ni las solicitudes de adjudicación hechas con anterioridad a la expedición de la ley, por quienes

hubieren detentado terrenos baldíos, en las condiciones previstas en normas legales anteriores, es decir, en la ley 135 de 1961 y normas concordantes o subrogados por ella”.

- Tampoco se viola el derecho a la igualdad y, por el contrario, lo desarrolla pues “los trabajadores agrarios tendrán la real posibilidad de acceder a la ocupación y posterior titulación del área de terrenos baldíos que según la ley pueden poner bajo explotación”.

- El párrafo 1o. del artículo 74 de la ley 160 de 1994 no vulnera la Constitución, pues tal disposición no consagra, como lo sostiene el actor, una excepción al principio de la buena fe; “por el contrario, para el ocupante de tierras baldías, que implante ‘mejoras’ en ellas, esta norma constituye la garantía estatal de que se le retribuirá el valor de las mismas, dando así plena aplicación al principio de la buena fe, consagrado en los artículos 768 y 769 del Código Civil”.

- El párrafo 2o. del mismo artículo tampoco vulnera la Carta; simplemente desarrolla el principio jurídico según el cual “nadie transmite derechos que no tiene. Si el antecesor en la ocupación del terreno baldío, era un ocupante indebido, por cuanto no cumplía con las condiciones o requisitos exigidos por la ley para ello, mal puede reconocérsele un supuesto derecho, para fraccionar o realizar ventas parciales de terrenos de la Nación, indebida e ilegalmente ocupados.”

V. CONCEPTO FISCAL

Lo rinde el Viceprocurador General de la Nación, ante el impedimento manifestado por el Procurador General y aceptado por esta Corporación mediante proveído del 6 de julio de 1995, concepto que concluye solicitando a la Corte que declare EXEQUIBLE el inciso segundo del artículo 65 de la ley 160 de 1994, con la advertencia de que si, al momento de decidirse la presente demanda, ya se ha emitido pronunciamiento sobre esta misma norma dentro del proceso D-971, debe ordenarse estar a lo allí resuelto. En cuanto se refiere a los párrafos 1o. y 2o. del artículo 74, también impugnados, pide que se declaren exequibles.

Son estos algunos de los argumentos en que se fundamenta dicho concepto:

- Sobre el inciso 2o. del artículo 65 de la ley 160 de 1994, se remite al concepto emitido por su despacho dentro del proceso D-971, en el que solicitó a la Corte declarar exequible esta

misma disposición, por no violar el Estatuto Supremo..

- En lo que respecta al párrafo 1o. del artículo 74 de la ley antes citada, manifiesta que el demandante hace una lectura de la norma distorsionando su verdadero contenido, pues allí no se establece la presunción de mala fe, sino justamente lo contrario, esto es, “que en relación con las mejoras que se hayan incorporado a un baldío ocupado en forma indebida o que no pueda ser adjudicable, la resolución que ordene su restitución habrá de tener en cuenta que el ocupante o quien se pretende dueño puede considerarse su poseedor de buena fe, con el fin de proceder a la negociación o expropiación de dichas mejoras”. De lo contrario, “tendría la Administración que entrar a demostrar la mala fe del ocupante, mediante un acto administrativo susceptible de recurso. Entonces, no es cierto que el colono deba demostrar la buena fe como ocupante del baldío para poder ejercer el derecho de petición ante el INCORA, como lo sostiene el actor.”

- De otra parte, señala que el demandante descontextualiza la norma soslayando la protección del interés general que ella contiene; “en efecto, el tratamiento dado allí a las mejoras, guarda estrecha relación con la preservación de condiciones socio-económicas y ambientales, según las cuales la actividad pecuaria o agrícola realizada en extensiones de terrenos superiores a los adjudicables, de acuerdo con la ley, o en zonas de reserva ecológica, terminarían por afectar negativamente principios como el de equidad en la distribución de la tierra apta para la agricultura o el de la conservación de un ambiente sano, ambos reconocidos por la Carta Política como de interés general y de gran importancia para la calidad de vida y la sobrevivencia, justamente de campesinos y colonos”. Así las cosas, concluye que el precepto demandado no viola la Constitución.

- El párrafo segundo del artículo 74 de la ley 160 de 1994, materia de acusación, tampoco vulnera la Constitución, pues su objetivo es “el de garantizar la equitativa distribución de la tierra. Evitándose de esa manera que quien haya ocupado un baldío excediendo el área permitida, lo fraccione para demostrar en su petición que ha cumplido con los requisitos previstos por la ley 160 de 1994, para tener derecho a la adjudicación correspondiente”. Además, dicha norma fue expedida por el legislador con fundamento en lo dispuesto en el artículo 150-18 de la Carta que lo autoriza para regular la adjudicación de baldíos; por tanto, puede “tomar medidas que limiten el dominio sobre aquellos que adjudique, los cuales a diferencia de lo que sostiene el actor no pueden ser considerados como bienes inmuebles en

circulación comercial, dado el interés general que preside tanto su apropiación como la adjudicación mencionada”.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

a. Competencia

Dado que las normas acusadas pertenecen a una Ley, compete a esta Corporación decidir sobre su constitucionalidad, tal como lo ordena el artículo 241-4 del Estatuto Superior.

b. Cosa Juzgada

El inciso segundo del artículo 65 de la ley 160 de 1994, que en esta oportunidad se demanda, ya fue objeto de pronunciamiento por parte de la Corte dentro del proceso D-971, que concluyó con la sentencia C-595 de 1995, mediante la cual se declaró exequible.

En consecuencia, se ordenará estarse a lo resuelto en dicho fallo, pues respecto a esta disposición ha operado el fenómeno jurídico de la cosa juzgada constitucional (art. 243 C.N.)

c. El parágrafo 1o. del artículo 74 de la ley 160 de 1994

Para efectos de una mejor comprensión de lo dispuesto en el parágrafo 1o. del artículo 74, objeto de acusación, es pertinente transcribir el texto del artículo al cual pertenece, para luego determinar si le asiste o no razón al demandante. Veamos:

“Artículo 74. En caso de ocupación indebida de tierras baldías o que no puedan ser adjudicables, el Instituto ordenará la restitución de las extensiones indebidamente ocupadas, previa citación personal del ocupante o de quien se pretenda dueño, o en la forma prevista en el artículo 318 del Código de Procedimiento Civil. Al efecto, el decreto reglamentario establecerá el procedimiento que habrá de seguirse con audiencia del ocupante o de quien se pretenda dueño. Las autoridades de policía están en la obligación de prestar su concurso para que la restitución se haga efectiva.

Parágrafo 1o. En la providencia que ordena la restitución se tomarán las determinaciones que correspondan en relación con las mejoras. Si el ocupante o quien se pretenda dueño puede

considerarse poseedor de buena fe conforme a la presunción de la ley civil, se procederá a la negociación o expropiación de las mejoras.” (Lo subrayado es lo impugnado)

En criterio del actor, el precepto demandado consagra una excepción al principio universal de la buena fe, al instituir “imperceptiblemente” la presunción de mala fe en favor del INCORA con respecto a la actividad de tenencia y explotación de baldíos por los campesinos o colonos, haciendo “inequitativa” la situación de los colonos al imponerles la obligación de demostrar la buena fe como requisito para ejercer su derecho de petición ante dicha entidad, violando de esta manera la presunción de buena fe consagrada en el artículo 83 de la Constitución.

El principio de la buena fe ha sido incluido en nuestro ordenamiento constitucional en el artículo 83, así: “Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas”. En esta norma, ha dicho la Corte, se establece, de una parte, “la obligación de actuar de buena fe, obligación que se predica por igual de los particulares y de las autoridades públicas”; y de la otra, “la reiteración de la presunción de la buena fe de los particulares en todas las gestiones que adelanten ante las autoridades públicas”¹

“La buena fe ha sido, desde tiempos inmemoriales, uno de los principios fundamentales del derecho, ya se mire por su aspecto activo, como el deber de proceder con lealtad en nuestras relaciones jurídicas, o por el aspecto pasivo, como el derecho a esperar que los demás procedan en la misma forma. En general, los hombres proceden de buena fe: es lo que usualmente ocurre. Además, el proceder de mala fe, cuando media una relación jurídica, en principio constituye una conducta contraria al orden jurídico y sancionada por éste. En consecuencia, es una regla general que la buena fe se presume; de una parte es la manera usual de comportarse; y de la otra, a la luz del derecho, las faltas deben comprobarse. Y es una falta el quebrantar la buena fe”²

El artículo 768 del Código Civil, define la buena fe en estos términos: “La buena fe es la conciencia de haberse adquirido el dominio de la cosa por medios legítimos, exentos de fraude y de todo otro vicio. Así, en los títulos traslaticios de dominio, la buena fe supone la persuasión de haberse recibido la cosa de quien tenía la facultad de enajenarla y de no haber habido fraude ni otro vicio en el acto o contrato...”

Y en el artículo 769 del mismo ordenamiento se instituye la presunción de buena fe, de la siguiente manera: “La buena fe se presume, excepto en los casos en que la ley establece la presunción contraria. En todos los otros la mala fe deberá probarse”. Esta presunción es de carácter legal y, por tanto, admite prueba en contrario.

Así las cosas, la regla general es la presunción de buena fe y la excepción, la mala fe. La buena fe no es necesario probarla pues ésta se presume, en cambio la mala fe debe demostrarse.

Según la norma impugnada, si el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA, ordena la restitución de un bien baldío ya sea por ocupación indebida o por tratarse de un terreno que no podía ser objeto de adjudicación, en la misma providencia que así lo disponga deberá tomar las determinaciones que correspondan en relación con las mejoras que en dichos predios se hubieren efectuado. En caso de que el ocupante o quien se pretenda dueño pueda considerarse como “poseedor de buena fe conforme a la presunción de la ley civil”, se debe proceder a negociar o expropiar las mejoras.

La buena fe, para estos efectos, podría definirse como la convicción plena que tiene el interesado de estar ocupando el bien legítimamente, esto es, de no estar obrando en contra de la Constitución ni de la ley. Entonces, si la buena fe se presume, el ocupante de un terreno baldío o quien se pretenda dueño bajo esa condición, no tiene por qué entrar a demostrar ésta; sin embargo, como tal presunción es de carácter legal, puede ser desvirtuada o impugnada por el Incora o cualquiera otra persona, en cuyo caso sólo a ellos corresponde probar plenamente lo contrario, es decir, que quien viene ocupando el baldío lo detenta de mala fe.

La buena fe posesoria, como lo ha sostenido la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, “es simple y no cualificada. De manera que si se compra cuerpo cierto con la conciencia de que quien vende es el dueño y en la negociación no existe ningún género de fraude, malas artes o patrañas, a tiempo en que los hechos mismos nada revelan en contrario, la buena fe se configura para los efectos de la posesión regular en el plano de lo honesto, se presume legalmente, y la contraparte debe aportar plena prueba de los hechos que la desvanezcan”.

3

Ahora bien: el reconocimiento y pago de las mejoras al poseedor de buena fe, constituye una

de las prestaciones mutuas a que está obligado el demandante en las acciones de restitución de bienes baldíos, instituto jurídico que el legislador ha establecido por evidentes razones de equidad y cuya finalidad, como ocurre en materia civil, es evitar que “se produzca un enriquecimiento sin causa” en favor del propietario del terreno, en este caso de la Nación, o se ocasione “un perjuicio injusto sin indemnización” a quien haya hecho las mejoras. Así las cosas, la disposición acusada en lugar de vulnerar la Carta se adecua a sus mandatos, al cumplir con uno de los fines esenciales del Estado cual es la vigencia de un orden justo.

Cabe aclarar que cuando la norma acusada alude al poseedor de buena fe, dicha remisión se hace simplemente para efectos de aplicar, en el proceso de restitución de tierras baldías, la misma presunción que la ley civil consagra para el pago de mejoras, mas no para asignarle la calidad de “poseedor” al ocupante de un bien de esta índole, pues como expresamente se consigna en el inciso segundo del artículo 65 de la misma ley demandada, “Los ocupantes de tierras baldías, por ese solo hecho, no tienen la calidad de poseedores conforme al Código Civil”, disposición que fue declarada exequible por esta Corporación en sentencia C-595 de 1995.

En este orden de ideas, no le asiste razón al demandante ya que no es cierto que el párrafo 1o. del artículo 74 de la ley 160 de 1994 “obligue a los colonos a demostrar la buena fe como requisito para ejercer su derecho de petición ante el INCORA”, el que bien pueden ejercer en cualquier momento, pues en dicha disposición nada se dispone al respecto, y tampoco allí se consagra la presunción de “mala fe”; en consecuencia, tal precepto será declarado exequible por no vulnerar el artículo 83 ni ninguna otra norma del Estatuto Superior.

d. El párrafo 2o. del artículo 74 de la ley 160 de 1994

Según este precepto legal, “No podrá alegarse derecho para la adjudicación de un baldío, cuando se demuestre que el peticionario deriva su ocupación, del fraccionamiento de los terrenos u otro medio semejante, efectuado por personas que los hayan tenido indebidamente, o cuando se tratare de tierras que tuvieran la calidad de inadjudicables”, lo cual es considerado por el actor como violatorio del artículo 58 de la Carta, pues “la prohibición en que se apoya la norma para caracterizar la indebida ocupación, incluye el derecho de disponer o enajenar que tienen todas las personas sobre los bienes en circulación

comercial". Al respecto cabe anotar lo siguiente:

Para tener derecho a la adjudicación de un bien baldío de acuerdo con lo prescrito en la misma ley, parcialmente acusada, se requiere la ocupación y explotación previa del terreno por periodo no inferior a cinco (5) años, además del cumplimiento de otros requisitos tales como carecer de propiedad inmueble rural, no poseer patrimonio superior a mil salarios mínimos mensuales legales, que la explotación del terreno corresponda a la aptitud del suelo establecida por el Incora, etc (ver arts. 65 y ss ley 160/94). La propiedad de los terrenos baldíos solamente se adquiere mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado, a través del Incora o de la entidad en la que se delegue esta facultad, el que deberá registrarse en la respectiva Oficina de Instrumentos Públicos.

Mientras no se cumplan todos los requisitos exigidos por la ley para tener derecho a la adjudicación de un terreno baldío, el ocupante simplemente cuenta con una expectativa, esto es, la esperanza de que al cumplir con esas exigencias se le podrá conceder tal beneficio. No obstante, quien detenta materialmente un terreno baldío al cual le ha incorporado mejoras o inversiones y ha sido explotado económicamente, si bien no tiene la calidad de poseedor con las consecuencias jurídicas que de tal condición se derivan, sí tiene una situación jurídica en su favor, esto es, un interés jurídico que se traduce en la expectativa de la adjudicación, la que es merecedora de la protección de las autoridades.

En el artículo 74 de la ley 160 de 1994 se faculta al Incora para ordenar la restitución de terrenos baldíos indebidamente ocupados, bien porque sean inadjudicables; por encontrarse reservados o sujetos por la ley a un uso o destinación especial; o por que la superficie ocupada excede la extensión que permite la ley adjudicar; o por cualquier otra causa.

Cierto es que el artículo 58 de la Constitución protege la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, incluyendo el derecho del propietario a usar y disponer libremente de sus bienes; sin embargo, la libre disposición tiene límites pues no puede atentar contra derechos ajenos o el interés público o social. Y se actúa contra derecho ajeno, por ejemplo, cuando el ocupante de un bien baldío lo enajena antes de serle adjudicado; o, como en el caso que consagra la norma demandada, cuando la ocupación del bien se deriva del fraccionamiento de terrenos realizado por personas que los han tenido

indebidamente o se trata de tierras que no pueden ser objeto de adjudicación. Es que, como bien lo afirma uno de los intervinientes, “nadie transmite derechos que no tiene. Si el antecesor en la ocupación del terreno baldío era un ocupante indebido, por cuanto no cumplía con las condiciones o requisitos exigidos por la ley para ello, mal puede reconocérsele un supuesto derecho, para fraccionar o realizar ventas parciales de terrenos de la Nación, indebida e ilegalmente ocupados”.

Citemos un ejemplo: si de acuerdo con la ley 160 de 1994 los terrenos baldíos situados dentro de un radio de 5 kilómetros alrededor de las zonas donde se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, las tierras aledañas a Parques Nacionales Naturales y las seleccionadas por entidades públicas para adelantar planes viales u otros de igual significación cuya construcción pueda incrementar el precio de las tierras por factores distintos a su explotación económica, no son adjudicables y una persona decide, de buena o mala fe, ocuparlos, mal podría sostenerse que por ese hecho los bienes se convierten en adjudicables en aras de proteger los derechos de ese ocupante; nada mas absurdo. Es que si la ocupación de un bien baldío se deriva de un acto ilícito, en este caso la ocupación de un bien que no es adjudicable, tal hecho no subsana la ilicitud de la ocupación, y es por ello que la norma acusada prevé que ante estas situaciones “no podrá alegarse derecho para la adjudicación”, precepto que no lesiona mandato constitucional alguno.

Lo consagrado en el parágrafo 2o. del artículo 74, materia de acusación, no se opone a que una persona enajene las mejoras que haya efectuado en un bien baldío y los eventuales derechos que se pueden derivar de su adjudicación posterior por el Incora, pero lo que sí no le es permitido es obtener la adjudicación de terrenos baldíos indebidamente ocupados por terceros en la totalidad o en parte del área que se solicite en adjudicación. Sin embargo, para efectos de determinar si existe o no el fraccionamiento, el Incora debe proceder sujeto a criterios serios, objetivos y razonables que lo lleven a la convicción de la presencia de dicho fraccionamiento, apreciando obviamente la buena o la mala fe con que haya procedido el peticionario de la adjudicación.

Para finalizar es preciso anotar que la Corte no comparte el criterio del actor, al sostener que

los terrenos baldíos son bienes de libre “circulación comercial”; por el contrario, son bienes inenajenables, esto es, que están fuera del comercio dada su condición de bienes fiscales adjudicables, los que como ya se ha expresado, pertenecen a la Nación quien los conserva para su posterior adjudicación y tan sólo cuando ésta se realice, obtendrá el adjudicatario su título de propiedad y con él el derecho a disponer del bien.

No vulnera entonces, el párrafo 2o. del artículo 74 de la ley 160 de 1994 el Estatuto Superior, razón por la cual será declarado exequible.

R E S U E L V E :

PRIMERO: Declarar exequibles los párrafos 1o. y 2o. del artículo 74 de la ley 160 de 1994.

SEGUNDO: En relación con el inciso segundo del artículo 65 de la ley 160 de 1994, estarse a lo resuelto en la sentencia C-595/95, mediante la cual se declaró exequible dicha disposición.

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

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1Sent. C-544/94 M.P. Jorge Arango Mejía

2 Sent. ibidem.

3 Sent . del 12 de noviembre de 1959. Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia.