

Sentencia C-517/16

NORMA QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL DE REFORMA AGRARIA Y DESARROLLO RURAL CAMPESINO, ESTABLECE SUBSIDIO PARA ADQUISICION DE TIERRAS Y REFORMA EL INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA AGRARIA-Restricción de efectuar titulaciones de terrenos baldíos en favor de personas naturales o jurídicas que sean propietarias o poseedoras, a cualquier título, de otros predios rurales en el territorio nacional

El problema jurídico a resolver es si la regla que prohíbe la titulación de terrenos baldíos en favor de personas naturales o jurídicas que sean propietarias o poseedoras de otros predios cuya extensión no permite la realización de proyectos productivos autónomos, infringe el derecho a la igualdad, el derecho a la propiedad privada, y el deber del Estado de democratizar la propiedad y de promover el acceso a la tierra por parte de la población campesina. Para resolver el interrogante anterior, se sigue el siguiente procedimiento: (i) en primer lugar, se indica el contenido y alcance de la previsión normativa impugnada; (ii) en segundo lugar, se hace un recuento de la normatividad y de la jurisprudencia constitucional sobre la validez de las medidas que restringen la adjudicación de terrenos baldíos; (iii) finalmente, valora la regla cuestionada. La Corte declara la exequibilidad del precepto demandado, pero sobre la base de que la prohibición contenida en el inciso 1 del artículo 72 de la Ley 160 de 1994 no se aplica cuando la extensión del predio rural del propietario o poseedor que aspira a la adjudicación de un terreno baldíos, es inferior al área de la Unidad Agrícola Familiar de la correspondiente zona relativamente homogénea, que es la extensión que permite la conformación de unidades productivas autónomas, y en el entendido de que la titulación procede respecto del área necesaria para completar la extensión de la Unidad Agrícola Familiar.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Criterios para valorar la aptitud de la demanda y determinar su procedencia y alcance del juicio de constitucionalidad/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Elementos estructurales del juicio de validez

Teniendo en cuenta la naturaleza y la finalidad de la acción de inconstitucionalidad como acción pública que apunta a garantizar la supremacía del texto superior dentro del ordenamiento jurídico, esta Corporación ha fijado dos criterios básicos para determinar la

viabilidad del control: (i) por un lado, éste debe activarse siempre que el escrito de acusación suministre los componentes básicos y elementales del juicio de constitucionalidad, aun cuando tales elementos se encuentren desarticulados en la demanda y no revistan un mayor grado de elaboración; (ii) sin perjuicio de lo anterior, el juez constitucional no se encuentra facultado para subsanar unilateralmente las deficiencias de la demanda cuando el escrito no logra precisar el objeto de la litis, pues ello implicaría un desconocimiento del debido proceso constitucional, que en últimas deviene en una erosión de la propia supremacía del ordenamiento superior. En este orden de ideas, el parámetro para valorar la aptitud de las demandas de inconstitucionalidad, es que los cargos permitan al operador jurídico identificar los elementos estructurales de la controversia judicial: (i) los preceptos legales que se estiman contrarios a la Carta Política o a los instrumentos normativos que sirven como referente del juicio de constitucionalidad, y la precisión del contenido que razonablemente se deriva de tales disposiciones; (ii) los preceptos constitucionales que a juicio de los accionantes fueron vulnerados, así como la precisión del contenido que razonablemente se deriva de los mismos; (iii) el sentido de la incompatibilidad normativa, es decir, las razones de la oposición entre las disposiciones legales demandadas y el ordenamiento superior.

PROHIBICION DE EFECTUAR TITULACIONES DE TERRENOS BALDIOS EN FAVOR DE PERSONAS NATURALES O JURIDICAS QUE SEAN PROPIETARIAS O POSEEDORAS, A CUALQUIER TITULO, DE OTROS PREDIOS RURALES EN EL TERRITORIO NACIONAL-Contenido y alcance

TITULACION DE BIENES BALDIOS-Criterios constitucionalmente admisibles para su restricción

BALDIOS-Configuración legislativa para restricción de titulación

La Corte ha entendido que, en principio, el legislador se encuentra facultado para restringir la titulación de bienes baldíos en favor de particulares, en la medida en que el deber de promover el acceso a la tierra es un deber de alcance relativo, según las consideraciones anteriores. Estas restricciones serían constitucionalmente admisibles en la medida en que estén orientadas a satisfacer otros fines estatales u otros imperativos constitucionales, o en la medida en que focalicen o prioricen al acceso a las tierras por los grupos sociales que en razón de su situación de vulnerabilidad requieran una protección especial y reforzada por

parte del Estado, como la población campesina, o aquellos que promuevan la explotación económica de la tierra

DISTRIBUCION DE LA TIERRA-Determinación de los criterios y pautas debe responder no solo al deber del Estado de democratizar la tierra y promover el acceso progresivo a la misma por parte de la población campesina, sino también a todo el conjunto de principios y reglas constitucionales

Esta Corporación ha establecido que la determinación de los criterios y pautas para la distribución de la tierra debe responder no solo al deber del Estado de democratizar la tierra y de promover el acceso progresivo a la misma por parte de la población campesina, sino también a todo el conjunto de principios y reglas constitucionales, como la obligación del Estado de proteger la diversidad y la integridad del ambiente y conservar las áreas de importancia ecológica (art. 79 C.P.), el deber de garantizar la producción de alimentos (art. 65 C.P.) y el de asegurar el desarrollo económico y social del país (art. 223 C.P.), y el respeto de la autonomía de las entidades territoriales para fijar sus políticas de desarrollo y el uso del suelo (art. 287 C.P.). Así las cosas, el escrutinio judicial de las normas relativas a la titulación de bienes baldíos debe efectuarse teniendo como parámetro todo este entramado, y no solo las normas sobre la propiedad privada, consideradas aisladamente.

DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA Y DEBER DEL ESTADO DE DEMOCRATIZAR LA PROPIEDAD Y PROMOVER EL ACCESO A LA TIERRA POR PARTE DE TRABAJADOR AGRARIO-Alcance no es absoluto

La Corte ha entendido que ni el derecho a la propiedad privada ni el deber del Estado de democratizar la propiedad y promover el acceso a la tierra por parte de los trabajadores agrarios tienen un alcance absoluto, no solo porque estos imperativos deben articularse con todo el conjunto de exigencias constitucionales, sino también porque propiamente hablando, la propiedad sobre la tierra no es un fin en sí mismo, sino un mecanismo o un instrumento para la consecución de fines constitucionalmente valiosos, como la satisfacción de las necesidades de la población campesina y la promoción del desarrollo económico y social del país. En este contexto, el alcance del derecho a la propiedad y del deber estatal de promover el acceso a la tierra debe establecerse en función de tales fines.

UNIDAD AGRICOLA FAMILIAR-Definición y extensión

BALDIOS-Prohibición de adjudicación a persona que cuenta con título de propiedad o que es poseedora de predio rural cuya extensión es insuficiente para desarrollar un proyecto productivo, restringe de manera injustificada el derecho a la propiedad y el deber del Estado de promover el acceso a la tierra

La Corte declara la exequibilidad del precepto demandado, pero sobre la base de que la prohibición no se aplica cuando la extensión del predio rural del propietario o poseedor que aspira a la adjudicación de un terreno baldíos, es inferior al área de la Unidad Agrícola Familiar de la correspondiente zona relativamente homogénea, que es la extensión que permite la conformación de unidades productivas autónomas, y en el entendido de que la titulación procede respecto del área necesaria para completar la extensión de la Unidad Agrícola Familiar.

Referencia: Expediente D-11263

Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso 1 del artículo 72 de la Ley 160 de 1994, “por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”

Actor: Laura Marcela Forero Forero

Magistrado Sustanciador:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá D. C., veintiuno (21) de septiembre de dos mil dieciséis (2016)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, profiere la presente sentencia con fundamento en los siguientes

I. ANTECEDENTES

1. La demanda de inconstitucionalidad

1.1. Normas demandadas

En ejercicio de la acción pública de constitucionalidad, la ciudadana Diana del Pilar Sánchez López demandó el inciso 1 del artículo 72 de la Ley 160 de 1994, que prohíbe la titulación de terrenos baldíos en favor de personas naturales o jurídicas que sean propietarias o poseedoras, a cualquier título, de otros predios rurales en el territorio nacional.

A continuación se transcribe y subraya el aparte normativo impugnado:

“LEY 160 DE 1994

(Agosto 3)

Diario Oficial No. 41.479, de 5 de agosto de 1994

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

DECRETA:

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

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

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

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

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

baldíos que expida el INCORA..

Sin perjuicio de lo dispuesto en los incisos anteriores, el INCORA<1> podrá revocar directamente, en cualquier tiempo, las resoluciones de adjudicación de tierras baldías proferidas con violación a lo establecido en las normas legales o reglamentarias vigentes sobre baldíos.

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

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

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

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

Los Registradores de Instrumentos Públicos se abstendrán de registrar actos o contratos de tradición de inmuebles, cuyo dominio inicial provenga de adjudicaciones de baldíos nacionales, en los que no se protocolice la autorización del INCORA<1> cuando con tales actos o contratos se fraccionen dichos inmuebles.

La declaratoria de caducidad de los contratos relacionados con baldíos y la reversión al

dominio de la Nación se harán sin perjuicio de los derechos de terceros.

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

1.2. Cargos

Según la accionante, la previsión anterior desconoce los artículos 1, 13, 58, 60 y 64 de la Carta Política. A su juicio, ha sido el propio Estado, a través de normatividades erráticas y ambiguas como la misma Ley 160 de 1994, que se ha impedido a los campesinos ser propietarios de las tierras que han trabajado a lo largo del tiempo. En el caso particular del precepto demandado, la vulneración se produce porque con la condición impuesta por el legislador para acceder a la titulación de los terrenos baldíos, en el sentido de que el aspirante no puede ser propietario o poseedor de otro predio rural, implícitamente se impide a los campesinos convertirse en dueños de los inmuebles que han explotado económicamente, teniendo en cuenta que normalmente este grupo social cuenta con varios terrenos pequeños de los que depende económicamente para su subsistencia. Esto es aún más evidente en el contexto actual, ya que por problemas de orden ambiental y económico como el cambio climático, los fenómenos del niño y de la niña y la inestabilidad económica, estas personas deben tener más de una finca y trabajar en todas ellas para poder garantizar un modesto sustento familiar. En últimas, entonces, la ley, al desconocer la realidad económica, impide el acceso del campesinado a la titularidad de los terrenos baldíos.

En este escenario, la restricción legal objeto de la demanda vulnera una amplia gama de principios y derechos constitucionales, tal como se indica a continuación.

Primero, la norma se opone al interés general y a la prosperidad general como fines del Estado previstos en los artículos 1 y 2 de la Carta Política, ya que al impedir a los campesinos convertirse en propietarios de los terrenos que trabajan y explotan efectivamente trabajan y de los cuales requieren para su subsistencia, se profundizan y agravan los problemas económicos y sociales de este segmento poblacional.

Asimismo, la restricción legal desconoce el derecho a la igualdad previsto en el artículo 13 superior, en al menos los siguientes sentidos: (i) porque se perjudica a un grupo social

particularmente vulnerable como es el campesinado, grupo que según el mismo artículo 1 de la Ley 160 de 1994, debería tener la preferencia en la adjudicación de terrenos baldíos; (ii) porque se desconoce la realidad económica de este grupo, ya que los campesinos deben explotar varios inmuebles para poder subsistir, y en cambio la ley opta por negar la titularidad sobre terrenos que han sido trabajados por largos períodos de tiempo por estas personas; (iii) tercero, porque se impuso una condición desfavorable a campesinos que pueden encontrarse en situaciones de precariedad económica, máxime cuando la sola circunstancia de tener la propiedad o la posesión de varios pequeños terrenos, no convierte a los campesinos en grandes hacendados; (iv) y finalmente, porque se establece un tratamiento jurídico diferenciado entre la adjudicación de inmuebles baldíos rurales y urbanos, pues a estos últimos no se extiende la prohibición legal demandada.

Finalmente, la norma desconoce el derecho a la propiedad privada y su función social, así como el deber del Estado de promover el acceso a la misma, particularmente por parte de los trabajadores agrarios y de los campesinos, en contravía de los artículos 58, 60 y 64 de la Carta Política. En efecto, la ley falló al condicionar la titulación de los terrenos baldíos a que el aspirante no sea propietario o poseedor de otro predio agrario, pues para el campesino este requisito se traduce, o bien en la imposibilidad de convertirse en dueños de los respectivos terrenos, o bien en la necesidad de transferir el dominio sobre los demás bienes a los latifundistas, quienes aprovecharán esta circunstancia en su propio beneficio, mientras que el campesinado se verá en la necesidad de abandonar sus tierras y hacer parte de la población desplazada. En cualquiera de los dos escenarios se provoca un perjuicio grave a los campesinos, y por esta vía se vulneran los referidos derechos, pese a que justamente son estas personas las que han imprimido a los terrenos baldíos una función social.

1.3. Solicitud

De acuerdo con el análisis precedente, la accionante solicita a esta Corporación declarar la inexecutable del inciso 1 del artículo 72 de la Ley 160 de 1994.

Mediante auto del día 18 de marzo de 2016, el magistrado sustanciador admitió la demanda y en consecuencia, ordenó: (i) correr traslado del escrito de acusación al Procurador General de la Nación; (ii) fijar en lista la disposición impugnada, con el objeto de que fuese

controvertida o defendida por cualquier ciudadano; (iii) comunicar de la iniciación del proceso a la Presidencia de la República, a la Presidencia del Congreso, al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y al INCODER; (iv) invitar a participar dentro del proceso a las siguientes instituciones, para que se pronunciaran sobre las pretensiones de la demanda o para que suministraran los insumos técnicos del juicio de constitucionalidad: la Pontificia Universidad Javeriana, la Universidad Externado de Colombia, la Universidad Nacional de Colombia, la Fundación Universitaria Agraria de Colombia y la Universidad del Sinú.

2. Intervenciones

2.1. Intervenciones que solicitan un fallo inhibitorio (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural)

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural estima que el precepto demandado adolece de dos tipos de deficiencias que impiden la estructuración del juicio de constitucionalidad.

En primer lugar, la accionante atribuye al sistema jurídico un alcance del que realmente carece, y sobre esta base errada formula los cargos en contra del precepto controvertido. Así, a la demanda subyacen al menos tres errores interpretativos: (i) por un lado, la tesis de que en Colombia no es posible individualizar los bienes baldíos ni sus titulares, afirmación de cuyo fundamento no se da cuenta en la demanda, así como tampoco de su relación con el precepto demandado, ni de la forma en que esta circunstancia incide en la constitucionalidad del mismo; (ii) asimismo, las acusaciones parten de considerar que el precepto demandado tiene por objeto y efecto favorecer la desigualdad económica y social, cuando justamente, la medida cuestionada apunta a garantizar el acceso progresivo a la tierra, y en función de este objetivo fundamental se estableció la restricción legal que hoy se cuestiona; (iii) también se afirma que el Estado colombiano desconoce la propiedad y la posesión sobre los inmuebles baldíos de las personas que los han venido explotando económicamente, cuando por principio, estos son bienes públicos de la Nación, susceptibles de ser adjudicados a los sujetos que satisfagan las condiciones legales para este efecto.

Además de lo anterior, los cargos de la demanda corresponden más a acusaciones globales e indeterminadas en contra de la política agraria, que a una confrontación objetiva entre el

precepto demandado y el ordenamiento superior, por lo que, en últimas, la accionante no identifica el sentido de la incompatibilidad normativa ni el fundamento de su reclamo.

En tales circunstancias, la demanda no suministra los elementos básicos para la estructuración del juicio de constitucionalidad y por ende, la Corte debe abstenerse de emitir un pronunciamiento de fondo.

2.2. Intervenciones que solicitan la declaratoria de exequibilidad del precepto demandado (Grupo de Acciones Públicas del Departamento de Derecho Público de la Pontificia Universidad Javeriana, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Observatorio de Restitución y Regulación de Propiedad Agraria[1], Agencia Nacional de Tierras)

2.2.1. Los intervinientes señalados solicitan la declaratoria de exequibilidad del precepto demandado, a partir de tres líneas argumentativas que se explican a continuación.

2.2.2. En primer lugar, se sostiene que el Congreso cuenta con un amplio margen de configuración para fijar la política agraria en el país, y por ende, para definir los criterios, las condiciones y las restricciones de acceso a los terrenos baldíos[2], y que la medida cuestionada “no es cosa distinta a una manifestación o desarrollo de la libertad de configuración legislativa al fijar las reglas de titulación de baldíos a personas naturales, sujetos de la reforma agraria”. De hecho, la propia Corte Constitucional habría avalado, a partir del reconocimiento del amplio margen de configuración normativa del Congreso, este tipo de medidas que imponen requisitos y condiciones especiales para ser beneficiarios de la adjudicación de terrenos baldíos. Es así como en la sentencia C-097 de 1996[3] se sostuvo que no existe un derecho per se a los terrenos baldíos, sino que el Estado puede condicionar el reconocimiento del derecho de la propiedad sobre tales bienes, a que se satisfagan las condiciones establecidas para este efecto por la propia ley, condiciones que, a su vez, están fundadas en razones de interés público.

2.2.3. La segunda línea argumentativa justifica la constitucionalidad del precepto demandado a partir de su finalidad, señalando que la prohibición cuestionada tiene por objeto garantizar el acceso progresivo a la tierra, así como priorizar la explotación sobre inmuebles de aquellas personas que carecen de otras tierras en el país, frente a aquellas otras que ya cuentan con propiedades o con una posesión sobre predios de esta naturaleza, todo ello dentro del propósito de democratizar la propiedad rural.

Así, en la sentencia C-536 de 1997[4] la Corte Constitucional consideró que la prohibición de acumular Unidades Agrícolas Familiares (UAF) por fuera de los límites de superficie establecidos por la ley, entendidas estas como propiedades rurales productivas que permiten el uso razonable de la tierra y la satisfacción de las necesidades básicas de la familias campesinas, obedecía a la finalidad de permitir el acceso del campesinado a la propiedad rural, a la de impedir la concentración de la propiedad y a la de evitar el fraccionamiento antieconómico de la tierra, objetivos que a su vez materializan la función social de la propiedad, el interés público, y el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de un mayor número de trabajadores agrarios. La prohibición cuestionada en esta oportunidad responde a la misma lógica, y por ende, satisface los principios constitucionales señalados.

De modo semejante, en la sentencia C-644 de 2012[5] se evaluó la validez de reglas de la Ley 160 de 1994 que atendían al mismo objetivo de permitir el acceso progresivo a la tierra y de evitar la concentración de la tierra, y en este marco, la Corte concluyó que se trata de medidas constitucionalmente admisibles, concebidas para “garantizar que el esfuerzo que realiza el Estado en identificar y adjudicar tierras baldías, o de subsidiar su compra, tuviese vocación de permanencia y llegase a campesinos de escasos recursos”. La norma impugnada se enmarca dentro de este mismo objetivo del legislador, y por ende, también se encuentra justificada por las mismas razones por las que se declaró la exequibilidad de aquellos otros preceptos de la Ley 160 de 1994.

Por este motivo, una eventual declaratoria de inexequibilidad equivaldría a acoger una medida regresiva en la corrección de las desigualdades sociales y en el mejoramiento de las condiciones materiales de existencia de los sectores más deprimidos de la sociedad.

2.2.4. Finalmente, los intervinientes sostienen que una interpretación sistemática del ordenamiento jurídico descarta la tesis de la accionante sobre las limitaciones indebidas a la propiedad privada y al derecho de explotación de la tierra. En este sentido, se recalca la existencia de medidas legales complementarias que permiten acceder a la tierra a través de otros mecanismos, así: (i) primero, la prohibición legal cuestionada en la demanda no impide que el campesinado pueda adquirir otros predios rurales de propiedad privada, pues la restricción se refiere exclusivamente a los bienes baldíos, destinados a las personas que carecen de tierras; (ii) y segundo, en casos excepcionales es posible la adjudicación de un

terreno baldío en favor de personas que actualmente son propietarias o poseedoras de otros inmuebles rurales; en efecto, una lectura integrada de los artículos 66 y 72 de la Ley 160 de 1994 permite concluir que el Consejo Directivo del Incoder puede establecer salvedades a la titulación en Unidades Agrícolas Familiares (UAF) de los terrenos baldíos de la Nación, y con fundamento en esta regla exceptiva, la Junta Directiva del Incora (actualmente Incoder en liquidación) determinó en el artículo 2 del Acuerdo 02 de 1995 que “cuando el peticionario sea ocupante de dos o más lotes de terrenos baldíos que se hallen destinados a pequeñas explotaciones agropecuarias, cuya sumatoria no alcance la extensión mínima determinada por el Instituto para la Unidad Agrícola Familiar en el correspondiente municipio, previa verificación de los requisitos legales y reglamentarios, podrán titularse mediante la expedición de una resolución administrativa de adjudicación”; asimismo, el artículo 2.14.12.1. del Decreto 0982 de 1996, compilado en el Decreto 1071 de 2015, establece que cuando una persona sea propietaria o poseedora de un predio rural cuya extensión sea inferior a una UAF, se le puede adjudicar un terreno baldío en aquella extensión que sea necesaria para completar aquella, “previa evaluación de las condiciones de ubicación de los predios respectivos y su facilidad para la explotación directa por parte del beneficiario”.

En este contexto, una aproximación integral al ordenamiento jurídico descarta los temores del demandante sobre las posibles inequidades que se podrían generar cuando una persona es poseedor de un pequeño predio, y aspira a que le sea adjudicado otro predio para poder conformar una unidad de explotación económica, pues para esta hipótesis el derecho positivo prevé una solución específica que atiende a las necesidades de este grupo de personas, y permite la adjudicación del nuevo predio baldío.

Tan solo excepcionalmente se podrían generar dificultades en aquellos casos en que los campesinos adquirieron predios rurales provenientes de adjudicación de baldíos en vigencia de la Ley 160 de 1994, y en los que, por esta razón, los terrenos no fueron cuantificados en términos de unidades agrícolas familiares y no es posible, en principio, sumar las áreas de los inmuebles ya poseídos o adquiridos, y las del inmueble cuya adjudicación se pretende. Sin embargo, aún en estas hipótesis es posible superar este trance, ya que el campesino podría consentir en que se le realizara una evaluación técnica para determinar el área en términos de la UAF del inmueble poseído o adquirido y del predio baldío pretendido.

De este modo, el ordenamiento jurídico, considerado en su conjunto, no solo promueve el acceso progresivo a la propiedad y la democratización de la tierra, sino que además, tampoco impone restricciones injustificadas al derecho de propiedad.

2.2.5. Con fundamento en las consideraciones anteriores, los intervinientes consideran que los cargos de la demanda no deben prosperar, y que por tanto, la disposición impugnada debe ser declarada exequible por las acusaciones planteadas en el escrito del accionante.

2.3. Intervenciones que solicitan la declaratoria de constitucionalidad condicionada del precepto demandado (Incoder en liquidación)

Incoder en liquidación estima que la prohibición legal demandada efectivamente crea una limitación indebida a los derechos fundamentales a la propiedad privada y a la igualdad, y que por tanto, la Corte debe condicionar su exequibilidad, en los términos que se indican a continuación.

A juicio de la entidad, la prohibición para que una persona que actualmente es propietaria o poseedora de un inmueble rural sea adjudataria de un predio baldío, desconoce el concepto de Unidad Agrícola Familiar, que es la noción en función de la cual se estructuró la política pública de democratización de la tierra.

En efecto, la Unidad Agrícola Familiar fue concebida por el legislador como la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión permite, según las condiciones de la zona, la remuneración adecuada del trabajo y la conformación razonable de patrimonio familiar. Este concepto nuclear a partir del cual se configuró la política agrícola de país, evita que la parcelación de tierra provoque la proliferación de minifundios que hagan insostenible la producción agropecuaria o que anulen la productividad, y al mismo tiempo impide la concentración de la propiedad. Por tal motivo, en distintas oportunidades la Corte Constitucional ha avalado la incorporación de esta noción en la definición de las políticas públicas agrarias, y ha reiterado su importancia en la materialización del interés público[6].

Pese a lo anterior, la norma demandada establece una prohibición que puede entrar en contravía con la noción de UAF, en la medida en que en muchas ocasiones las familias pobres se convierten en poseedoras de pequeños lotes cuya extensión es inferior a la

determinada para las UAF, mediante herencias familiares, subsidios del Estado o mecanismos familiares, lotes en los cuales las familias construyen sus viviendas, pero en los cuales no pueden desarrollar proyectos productivos económicamente viables. Por este motivo, estas mismas familias requieren de otro predio para desarrollar su actividad económica, pero la medida legislativa impugnada impide la realización de este objetivo, porque al ser poseedores o propietarios de otros predios rurales, ya no pueden ser adjudicatarios de un inmueble rural baldío, y el Incoder se encuentra obligado a negar la solicitud de adjudicación y proceder a su archivo. En todas estas hipótesis se establece una restricción injustificada a la propiedad privada, y su efecto es la proliferación de predios baldíos ocupados y explotados por familias que no pueden formalizar su situación.

En este escenario, el Incoder estima que la prohibición demandada debería tener en consideración el área de los terrenos poseídos o adquiridos y del predio baldío cuya adquisición se pretende, para que la restricción únicamente opere cuando se exceda el límite de la UAF: “Insistimos que la prohibición debe permitir que se tenga en cuenta el área de la UAF, para cada municipio o zona relativamente homogénea, es decir, cuando una persona sea propietaria o poseedora de un predio rural, pero el mismo no alcanza a conformar una unidad agrícola familiar, se le podrá adjudicar la extensión del predio necesaria para completar aquella, previa evaluación de las condiciones de ubicación de los predios respectivos y su facilidad para la explotación directa de parte del beneficiario”.

3. Concepto de la Procuraduría General de la Nación

3.1. Mediante concepto radicado el día 10 de mayo de 2016, la Procuraduría solicita a esta Corporación inhibirse de pronunciarse de fondo con respecto a los cargos por la presunta infracción del deber del Estado de promover la democratización de la propiedad y de la tierra, así como con respecto a la acusación por la presunta vulneración del derecho a la propiedad y de la función social de la propiedad, y declarar la inexequibilidad del precepto demandado, por desconocer el derecho a la igualdad.

3.2. Con respecto a la solicitud de inhibición, el Ministerio Público considera que los señalamientos de la demandante relacionados con el desconocimiento de la función social de la propiedad, del derecho a la propiedad privada y del deber de democratización de la propiedad rural, no aportan los elementos necesarios para el juicio de constitucionalidad

que se propone en el escrito de acusación.

En efecto, los señalamientos están orientados, no a controvertir el precepto demandado, que prohíbe la titulación de baldíos en favor de personas que sean propietarios o poseedores de otros predios rurales, sino otras disposiciones del ordenamiento que a su juicio, afectan el acceso a la propiedad. Es así como los demandantes estiman que la inconstitucionalidad del ordenamiento colombiano deriva de que éste no reconoce jurídicamente fenómenos como la explotación de los terrenos baldíos, la posesión de los mismos, la suma de posesiones y la compra de posesiones, que, en sí mismos considerados, deberían permitir la configuración del derecho a la propiedad. En últimas, el cuestionamiento apunta a controvertir las normas que disponen la inaplicación del derecho común, es decir, del Código Civil, frente a los terrenos baldíos.

En este escenario, las acusaciones de la demanda no corresponden al contenido de precepto demandado, sino al de los siguientes preceptos legales: (i) del artículo 3 de la Ley 48 de 1882, que proscribe la prescripción sobre los bienes baldíos; (ii) del artículo 61 de la Ley 110 de 1912, que reitera la prohibición anterior; (iii) del artículo 65 de la Ley 160 de 1994, según el cual los ocupantes de tierras baldías no tienen la calidad de poseedores en los términos del Código Civil. En función de este entramado normativo, no se configura la posesión sobre los inmuebles baldíos, ni opera el saneamiento por el paso del tiempo, ni tiene valor jurídico la compra venta de las posesiones sobre tales bienes.

Estas limitaciones son justamente el blanco de las acusaciones de la actora, y los preceptos legales correspondientes ya han sido valorados en el escenario del control abstracto de constitucionalidad en las sentencias C-097 de 1996[7] y C-595 de 1995[8], por lo que en este contexto no es posible reabrir un debate ya resuelto por el juez constitucional mediante una integración normativa, máxime cuando la accionante no indica las razones por las que esto sería viable.

Así las cosas, la Corte debe abstenerse de valorar el contenido normativo demandado por los cargos relacionados con la vulneración de la función social de la propiedad, del derecho a la propiedad privada y del deber estatal de democratizar la tierra.

3.3. En contraste, la acusación por la infracción del derecho a la igualdad sí es susceptible de ser valorada en esta oportunidad, y además, está llamada a prosperar.

A juicio de la Vista Fiscal, la inconstitucionalidad referida se configura porque la legislación establece una diferenciación injustificada entre las condiciones de acceso a la propiedad de inmuebles baldíos rurales y el acceso a la propiedad de inmuebles baldíos urbanos. La diferenciación está dada porque mientras en el primer caso se encuentran prohibidas las titulaciones en favor de personas naturales o jurídicas que sean propietarias o poseedoras de otros predios rurales, en el segundo caso no opera esta limitación.

Aunque en principio podría pensarse que el trato diferenciado se encuentra justificado por la existencia de un deber constitucional del Estado de favorecer la democratización de la explotación del campo, en realidad este deber no permite inferir la constitucionalidad de la medida legislativa. La razón de ello es que en virtud del artículo 71 de la Ley 160 de 1994, la adjudicación de bienes o terrenos sólo es posible para las personas cuyo patrimonio no sea superior a 1000 salarios mínimos legales mensuales vigentes. En este orden de ideas, el ordenamiento jurídico colombiano establece una condición en contra de aquellas personas que pese a tener un patrimonio inferior a 1000 smlv, explotan dos predios rurales distintos, y sin embargo no pueden acceder a la titulación correspondiente, en virtud de la prohibición legal analizada. En contraste, las personas que son poseedoras o propietarias de inmuebles urbanos no están sujetas a una prohibición semejante.

Finalmente, la Vista Fiscal aclara que la declaratoria de inexequibilidad del precepto demandado no afecta en modo alguno la decisión política del legislador de impedir la titulación de baldíos en favor de latifundistas o en favor de personas económicamente acomodadas, en la medida en que subsiste la limitación de orden patrimonial a la que se aludió anteriormente.

Con fundamento en las consideraciones anteriores, el Ministerio Público solicita a esta Corporación declarar la inexequibilidad de la previsión normativa demandada, por vulnerar el derecho a la igualdad.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

En virtud de lo dispuesto en el artículo 241.4 de la Carta Política, esta Corporación es competente para pronunciarse sobre la constitucionalidad del precepto demandado, como

quiera que se trata de un enunciado contenido en una ley.

2. Asuntos a resolver

De acuerdo con los antecedentes expuestos, la Corte debe resolver los siguientes asuntos:

En primer lugar, debe establecerse la viabilidad del pronunciamiento judicial, ya que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Procuraduría General de la Nación pusieron en evidencia diferentes circunstancias que, a su juicio, tornan improcedente el examen de constitucionalidad propuesto en el escrito de acusación. Estas deficiencias serían de tres tipos: (i) por un lado, el Ministerio Público sostiene que las acusaciones por el presunto desconocimiento de la función social de la propiedad, del derecho a la propiedad y del deber de democratización de la propiedad rural, se orientan, no a controvertir el precepto demandado, sino las previsiones legales que sustraen a los terrenos baldíos del régimen general de bienes establecido en el Código Civil; es decir, los cargos de la demanda no correspondería al contenido de los preceptos demandados; (ii) asimismo, el Ministerio de Agricultura afirma que los señalamientos del escrito de acusaciones corresponden a críticas globales e indeterminadas a la política agraria en el país, y no a una confrontación objetiva y precisa entre los preceptos legales demandados y el ordenamiento superior, que de cuenta de la incompatibilidad entre una y otra normativa; (iii) finalmente, el Ministerio de Agricultura sostiene que los cargos de la demanda se sustentan en tesis que carecen de todo fundamento como la relativa a la imposibilidad del Estado de individualizar los bienes baldíos, al efecto regresivo de la medida legislativa o al desconocimiento de la explotación de la tierra.

En este orden de ideas, este tribunal debe determinar si la controversia planteada en este proceso es susceptible de ser valorada en este escenario, habida cuenta de la posible ineptitud de la demanda, circunstancia que daría lugar a que la Corte deba inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo.

En caso de concluir que es viable examen de constitucionalidad en relación con el inciso 1 del artículo 72 de la Ley 160 de 1994, se evaluarán las acusaciones de la demanda por la presunta infracción de los artículos 1, 13, 58, 60 y 64 de la Carta Política, teniendo en cuenta los insumos proporcionados por la Vista Fiscal y los intervinientes. En este sentido,

se establecerá si la prohibición de efectuar titulaciones de bienes baldíos en favor de personas naturales o jurídicas que sean propietarias o poseedoras de otros predios rurales, desconoce el interés general y la prosperidad general como fines del Estado, el derecho a la igualdad de las personas, el derecho a la propiedad privada y su función social, y el deber del Estado de promover el acceso a la misma, especialmente por parte de los trabajadores agrarios y campesinos.

A continuación se abordan cada uno de estos asuntos.

3. Aptitud de la demanda

3.1. Según se explicó anteriormente, en el auto admisorio de la demanda el magistrado sustanciador efectuó una valoración provisional del escrito de acusación, concluyendo que, en principio, los cargos eran susceptibles de ser valorados en el escenario del control abstracto de constitucionalidad. Posteriormente, sin embargo, uno de los intervinientes en el proceso judicial y el Ministerio Público estimaron que no era viable el examen propuesto, por ineptitud sustantiva de la demanda. Así las cosas, la Corte debe evaluar los señalamientos anteriores, a efectos de determinar la procedencia del escrutinio judicial planteado por la accionante.

3.2. Teniendo en cuenta la naturaleza y la finalidad de la acción de inconstitucionalidad como acción pública que apunta a garantizar la supremacía del texto superior dentro del ordenamiento jurídico, esta Corporación ha fijado dos criterios básicos para determinar la viabilidad del control: (i) por un lado, éste debe activarse siempre que el escrito de acusación suministre los componentes básicos y elementales del juicio de constitucionalidad, aun cuando tales elementos se encuentren desarticulados en la demanda y no revistan un mayor grado de elaboración; (ii) sin perjuicio de lo anterior, el juez constitucional no se encuentra facultado para subsanar unilateralmente las deficiencias de la demanda cuando el escrito no logra precisar el objeto de la litis, pues ello implicaría un desconocimiento del debido proceso constitucional, que en últimas deviene en una erosión de la propia supremacía del ordenamiento superior.

En este orden de ideas, el parámetro para valorar la aptitud de las demandas de inconstitucionalidad, es que los cargos permitan al operador jurídico identificar los elementos estructurales de la controversia judicial: (i) los preceptos legales que se estiman

contrarios a la Carta Política o a los instrumentos normativos que sirven como referente del juicio de constitucionalidad, y la precisión del contenido que razonablemente se deriva de tales disposiciones; (ii) los preceptos constitucionales que a juicio de los accionantes fueron vulnerados, así como la precisión del contenido que razonablemente se deriva de los mismos; (iii) el sentido de la incompatibilidad normativa, es decir, las razones de la oposición entre las disposiciones legales demandadas y el ordenamiento superior.

3.3. Partiendo de las pautas anteriores, la Sala encuentra que los cargos de la demanda por el desconocimiento del interés y la prosperidad general, y por la infracción del principio de igualdad derivado de la diferenciación injustificada entre los predios rurales y los predios urbanos, no satisfacen las condiciones para la estructuración del juicio de constitucionalidad, pero que las acusaciones por la vulneración de los derechos a la igualdad derivada de la desprotección hacia los campesinos que son propietarios o poseedores de predios y a la propiedad privada, y del deber estatal de promover la democratización de la propiedad y el acceso a la propiedad de la tierra por parte de la población campesina, sí admiten un pronunciamiento de fondo.

3.4. Con respecto a las acusaciones por el presunto desconocimiento del interés y de la prosperidad general como fines del Estado, la demanda no da cuenta de la oposición entre el precepto legal impugnado y el ordenamiento superior.

En efecto, como el interés y la prosperidad general del país constituyen, al menos en principio, variables independientes de la adjudicación de predios baldíos a particulares, la actora debía proporcionar razones concretas y precisas que mostraran la forma en que la política pública de adjudicación de terrenos baldíos tiene una repercusión significativa en la situación general del país, y la forma en que las restricciones a dicha política impactan negativamente el interés y la prosperidad general. No obstante ello, el demandante no proporciona explicaciones de este tipo y, por el contrario, las acusaciones tienen un carácter vago e indeterminado.

Por este motivo, la Corte concluye que los cargos por la presunta infracción del artículo 1 de la Carta Política, no son susceptibles de un pronunciamiento de fondo.

3.5. Por el contrario, la Sala estima que las acusaciones por el desconocimiento de los artículos 58, 60 y 64 de la Carta Política sí son susceptibles de ser evaluadas en el escenario

del control de constitucionalidad, ya que frente a estos preceptos la demanda sí aporta razones concretas y precisas que dan cuenta de una presunta incompatibilidad entre la normatividad legal y el ordenamiento superior.

3.5.1. Con respecto al derecho a la igualdad, la accionante argumenta que la ley introduce una diferenciación entre personas que se encuentran en una situación económica semejante o equiparable, a partir de un criterio inadmisibles como es el número de títulos de propiedad sobre bienes inmuebles. En efecto, en virtud de la norma acusada, una persona que es propietaria o poseedora de un pequeño predio que por sí solo no alcanza a configurar una unidad productiva, no puede acceder a la titulación de un terreno baldío; por el contrario, cuando una persona carece de este título, puede ser beneficiaria de la política de adjudicación de inmuebles baldíos, y por esta vía puede llegar a ser propietaria de uno de estos terrenos. Así las cosas, la norma demandada habría establecido una diferenciación entre sujetos que se encuentran en una posición semejante, a partir de un criterio constitucionalmente inadmisibles. Como puede advertirse, la acusación de la demanda logra precisar los grupos de sujetos entre los cuales se establece la diferenciación normativa, y las razones por las que el trato diferenciado se opone al principio de igualdad.

3.5.2. Lo mismo acontece con los señalamientos por la presunta infracción del derecho a la propiedad privada (art. 58 C.P.), y del deber del Estado de promover el acceso a la propiedad, especialmente de los trabajadores agrarios (arts. 60 y 64 C.P.). A juicio de la demandante, la sola circunstancia de que una persona sea poseedora o titular de un inmueble rural, independientemente de la extensión del mismo, de su valor económico o de su aptitud para conformar una unidad productiva, es insuficiente para limitar el acceso a la propiedad. Adicionalmente, como el Estado debe promover la democratización de la propiedad y priorizar el acceso a la misma por parte de la población campesina, las limitaciones a este acceso deben fundarse en criterios que no terminen por afectar a esta mismo segmento social en cuyo beneficio se estableció el deber constitucional; y en este caso, como la norma limita la titulación de predios baldíos a partir de un criterio que no atiende a la realidad económica, limita de manera injustificada este deber en cabeza del Estado de promover el acceso a la tierra. Al igual que en el caso anterior, estas acusaciones precisan el sentido de la oposición entre el precepto legal y el ordenamiento superior, por lo cual, son susceptibles de ser valoradas en este escenario.

3.5.3. La Corte toma nota de los señalamientos de la Procuraduría y del Ministerio Público, en el sentido de que los cargos de la demanda se amparan en consideraciones generales e indeterminadas en contra de la política agraria, o en contra de las normas que sustraen a los bienes baldíos de la legislación común. No obstante, estas críticas únicamente son predicables de los cargos por el presunto desconocimiento del artículo 1 superior, más no frente a los demás preceptos constitucionales que se estiman infringidos, por lo cual, la Sala concluye que es viable un pronunciamiento de fondo en relación con los cargos por la supuesta lesión de los artículos 58, 60 y 64 de la Carta Política.

4. Planteamiento de problema jurídico y metodología de resolución

4.1. Tal como se indicó anteriormente, la accionante estima que el precepto demandado, según el cual no se pueden efectuar titulaciones de terrenos baldíos en favor de personas que sea propietarias o poseedoras, a cualquier título, de otros predios rurales en el territorio nacional, infringe el derecho a la igualdad y el derecho la propiedad privada, y el deber del Estado de promover el acceso a la propiedad y especialmente el acceso progresivo a la propiedad de la tierra por parte de los trabajadores agrarios. A su juicio, la prohibición legal se ampara en un criterio inadmisibles porque no tiene en cuenta ni la extensión, ni el valor, ni la aptitud del predio del que se es titular o propietario para conformar una unidad productiva.

Incoder en liquidación y el Ministerio Público coinciden parcialmente con el planteamiento anterior. Para este último, la norma establece una diferenciación injustificada entre los predios rurales y los predios urbanos, ya que la prohibición legal objeto de la demanda opera únicamente frente a los primeros, pese a que en ninguno de estos dos casos es posible adjudicar predios cuando el titular tiene un patrimonio superior a los 1000 salarios mínimos; así las cosas, la norma debería ser declarada inexecutable por infringir el principio de igualdad. Por su parte, a juicio de Incoder en Liquidación, la norma demandada desconoce el criterio fundamental a partir del cual debería estructurarse la política de adjudicación de predios baldíos, a saber, el concepto de Unidad Agrícola Familiar, que evita tanto la concentración de la propiedad rural, como su fragmentación inadecuada. En efecto, el artículo 66 de la Ley 160 de 1995 establece como regla general que la adjudicación de baldíos se efectúa en Unidades Agrícolas Familiares, es decir, en extensiones de terreno que según su zona de ubicación, permiten la conformación de una

unidad productiva sostenible; este criterio general de adjudicación de terrenos baldíos tiene una salvedad, porque no se aplica en aquellas hipótesis en las que los campesinos son propietarios o poseedores inmuebles rurales, y cuando estos predios tienen una extensión inferior a la UAF, la medida impide a este segmento poblacional acceder a la propiedad rural para ejercer una actividad productiva dentro del mismo. Así las cosas, para la referida entidad esta problemática constitucional puede ser solventada mediante una sentencia de constitucionalidad condicionada en la que se determine que la prohibición opere únicamente cuando el terreno poseído o adquirido excede el límite de la UAF.

La Pontificia Universidad Javeriana, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Observatorio de Restitución y Regulación de Propiedad Agraria y la Agencia Nacional de Tierras, por el contrario, estiman que la restricción legal no vulnera ninguno de estos preceptos constitucionales, por las siguientes razones: (i) porque el Congreso cuenta con un amplio margen de configuración para fijar la política agraria del país y para definir los criterios, las condiciones y las restricciones de acceso a los terrenos baldíos; (ii) porque la finalidad de la norma es justamente priorizar el acceso a la tierra por las personas que carecen de toda forma de propiedad, y de esta manera se satisface el imperativo de democratización de la tierra; (iii) finalmente, las acusaciones de la demanda no tuvieron en cuenta que existen otros mecanismos de acceso a la propiedad, muchos de ellos patrocinados por el propio Estado, y tampoco, que en virtud del artículo 66 de la Ley 160 de 1994, el Consejo Directivo del Incoder puede establecer excepciones a esta prohibición, permitiendo, como en efecto se prevé en el artículo 2 del Acuerdo 02 de 1995 y en el artículo 2.14.12.1 del Decreto 0982 de 1996, que cuando el predio del que es titular o poseedor el aspirante a la adjudicación de terrenos baldíos tiene una extensión inferior a la Unidad Agrícola Familiar determinada para esa zona, es viable la titulación en aquella extensión que sea necesaria para completar aquella. Con fundamento en estas consideraciones, los referidos intervinientes concluyen que la norma debe ser declarada exequible.

4.2. Teniendo en cuenta los planteamientos anteriores, la Corte encuentra que los cuestionamientos de la demandante no apuntan a controvertir la prohibición general contenida en el precepto acusado, sino únicamente el alcance del mismo, por extenderse a un supuesto de hecho específico en el que a su juicio, no debería aplicarse, esto es, la hipótesis en la que el aspirante a la adjudicación de un terreno baldío es propietario o

poseedor de otro inmueble rural cuya extensión es insuficiente por sí sola para desarrollar un proyecto productivo autónomo; frente a los demás escenarios de aplicación, la demandante no formula ningún reproche.

De este modo, el problema jurídico a resolver es si la regla que prohíbe la titulación de terrenos baldíos en favor de personas naturales o jurídicas que sean propietarias o poseedoras de otros predios cuya extensión no permite la realización de proyectos productivos autónomos, infringe el derecho a la igualdad, el derecho a la propiedad privada, y el deber del Estado de democratizar la propiedad y de promover el acceso a la tierra por parte de la población campesina.

4.3. Para resolver el interrogante anterior, a continuación se seguirá el siguiente procedimiento: (i) en primer lugar, se indicará el contenido y alcance de la previsión normativa impugnada; (ii) en segundo lugar, se hará un recuento de la normatividad y de la jurisprudencia constitucional sobre la validez de las medidas que restringen la adjudicación de terrenos baldíos; (iii) finalmente, se valorará la regla cuestionada a luz de tales parámetros, y así, determinar la exequibilidad del precepto acusado.

5. Contenido y alcance de la prohibición contenida en el artículo 72.1 de la Ley 160 de 1994

5.1. La Ley 160 de 1994 fijó las bases de la reforma agraria en el país, creando, entre otras cosas, diferentes mecanismos de acceso a la tierra. Dentro de estas herramientas de acceso se encuentra la adjudicación de terrenos baldíos. El objetivo fundamental de este mecanismo es permitir el acceso a la propiedad de predios rurales que están en cabeza del Estado, pero que son explotados económicamente por personas naturales, empresas comunitarias y cooperativas campesinas, otorgando al bien la función social que le es propia[9].

5.2. En la medida en que a través de este mecanismo se pretende, tanto facilitar y promover el acceso a la tierra por parte de las personas que carecen de ella, como incentivar su explotación económica, la Ley 160 de 1994 establece una serie de prohibiciones, limitaciones y restricciones al sistema de adjudicación de terrenos baldíos.

En primer lugar, en la medida en que la finalidad subyacente al sistema de adjudicación no

es garantizar la propiedad privada como fin en sí mismo, sino promover la democratización de la propiedad como mecanismo para impulsar el desarrollo económico y social, el legislador consideró que la titulación de estos bienes debía hacerse en una extensión tal que impidiera, tanto la existencia de minifundios que impiden la conformación de proyectos productivos autónomos, como la concentración de la propiedad de la tierra. En este sentido se determinó que salvo las excepciones establecidas por el INCODER, las tierras baldías se titulan en Unidades Agrícolas Familiares, que corresponde a la extensión de terreno que según las condiciones de la zona relativamente homogénea a la que pertenece, garantiza la sostenibilidad de las familia beneficiaria de la titulación, y la implementación de un proyecto productivo. De este modo, en principio y como regla general, las adjudicaciones de terrenos baldíos se efectúan en las extensiones determinadas para cada zona relativamente homogénea[10].

En segundo lugar, en la medida en que el mecanismo de adjudicación de baldíos atiende a la necesidad de promover la democratización de la tierra, focalizando la ayuda en las personas que se encuentran en una mayor situación de vulnerabilidad económica, el artículo 71 de la misma ley prohíbe adjudicar baldíos a quienes tienen un patrimonio neto superior a 1000 salarios mínimos legales mensuales.

Y finalmente, atendiendo al mismo objetivo anterior, el artículo 72 prohíbe “efectuar titulaciones de terrenos baldíos en favor de personas naturales o jurídicas que sean propietarias o poseedoras, a cualquier título, de otros predios rurales en el territorio nacional”. Esta es la previsión normativa objeto de la presente controversia.

5.3. Tal como se expresó anteriormente, esta prohibición responde a la necesidad de promover el acceso a la propiedad, especialmente la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en los términos de los artículos 60 y 64 de la Constitución Política. Con fundamento en este objetivo, el legislador consideró que debían establecerse mecanismos de priorización y focalización de las ayudas e incentivos estatales en esta materia, en aquellas personas que no han accedido a la tierra, y que por tanto, no son propietarios ni poseedores de otros predios rurales. A este objetivo responde el inciso 1 del artículo 72 de la Ley 160 de 1994.

5.4. En los términos del precepto demandado, la prohibición opera cuando el sujeto

que aspira a la titulación del bien baldío al mismo tiempo tiene la calidad de propietario o de poseedor sobre un terreno rural. Y para efectos de esta calificación, el artículo 72 de la misma ley determina que se debe tener en cuenta la propiedad o la posesión que se tenga en razón de adjudicaciones “efectuadas a sociedades de las que los interesados formen parte, lo mismo que las que figuren en cabeza de su cónyuge, compañero permanente e hijos menores que no hayan obtenido habilitación de edad”. Esto, en la medida en que la adjudicación de bienes baldíos se efectúa no solo de manera individual sino también de forma colectiva, en favor de cooperativas, asociaciones, sociedades, y otras figuras similares.

Se excluyen de la restricción, por tanto, los títulos distintos a la propiedad y a la posesión, como cuando se tiene la calidad de mero tenedor (como cuando se es arrendatario de un inmueble), y la titularidad y la posesión sobre inmuebles urbanos.

Para este efecto, el artículo 72 de la Ley 160 de 1994 establece que “en el momento de presentar la solicitud de titulación el peticionario deberá manifestar, bajo la gravedad de juramento, si es o no propietario o poseedor de otros inmuebles en el territorio nacional”. Asimismo, se establecen las adjudicaciones efectuadas desconociendo la prohibición aludida, son nulas absolutamente, y que las acciones de nulidad correspondientes pueden ser intentadas por el mismo Incoder, los procuradores agrarios, o incluso por cualquier persona ante los tribunales administrativos, dentro de los dos años siguientes a la ejecutoria o publicación del acto administrativo respectivo.

5.5. La duda hermenéutica fundamental frente a este precepto se ha producido al intentar su articulación con las demás reglas que integran el sistema de adjudicación de tierras baldías.

En la medida en que la reforma agraria prevista en aquella ley se articuló en torno al concepto de Unidad Agrícola Familiar, se ha interpretado que la prohibición para ser beneficiario de las adjudicaciones de terrenos baldíos cuando se es propietario o poseedor de otro predio rural, no opera cuando la propiedad o posesión recae sobre un inmueble cuya extensión es inferior a la de la Unidad Agrícola Familiar de la correspondiente Zona Relativamente Homogénea. Dentro de esta línea interpretativa, en esta hipótesis la persona puede aspirar a la adjudicación de terrenos baldíos en aquella extensión que se requiera

para alcanzar la extensión de la UAF. Esta es justamente la interpretación adoptada por la Agencia Nacional de Tierras y por el Observatorio de Restitución Regulación de Propiedad Agraria.

Por el contrario, atendiendo a la finalidad de la norma de focalizar el mecanismo de adjudicación de terrenos baldíos en las personas que carecen de títulos de propiedad, y atendiendo a la literalidad del artículo 72 de la Ley 160 de 1994, se ha arribado a la conclusión contraria, en el sentido de que la prohibición aludida no puede ser exceptuada, incluso cuando la extensión del predio sobre el cual se tiene la propiedad o la posesión es inferior a la determinada para la UAF en la correspondiente zona. Entre otras cosas, porque si los predios no son aledaños, difícilmente se puede consolidar un proyecto productivo autónomo, que es justamente el objetivo de la definición de las Unidades Agrícolas Familiares, y porque además, podría resultar particularmente complejo el cálculo de la extensión de tierra adjudicable en aquellas hipótesis en las que el predio cuya propiedad o posesión se detenta y el terreno objeto de la potencial adjudicación se encuentran en zonas relativamente homogéneas distintas. Esta línea interpretativa fue la expresada por el Incoder en liquidación en este proceso.

6. Los criterios constitucionalmente admisibles para restringir la titulación de bienes baldíos

6.1. En primer lugar, la Corte ha reconocido el amplio margen de configuración legislativa con la que cuenta el Congreso de la República para fijar la política agraria, y en particular, para determinar los criterios de adjudicación de terrenos baldíos en favor de particulares. Esta amplitud se explica porque el texto constitucional únicamente contiene pautas muy generales que deben orientar la actividad en esta materia, de modo que dentro de este muy amplio marco, el legislador puede fijar discrecionalmente los criterios para la titulación de bienes baldíos en favor de particulares.

6.2. En segundo lugar, esta Corporación ha establecido que la determinación de los criterios y pautas para la distribución de la tierra debe responder no solo al deber del Estado de democratizar la tierra y de promover el acceso progresivo a la misma por parte de la población campesina, sino también a todo el conjunto de principios y reglas constitucionales, como la obligación del Estado de proteger la diversidad y la integridad del

ambiente y conservar las áreas de importancia ecológica (art. 79 C.P.), el deber de garantizar la producción de alimentos (art. 65 C.P.) y el de asegurar el desarrollo económico y social del país (art. 223 C.P.), y el respeto de la autonomía de las entidades territoriales para fijar sus políticas de desarrollo y el uso del suelo (art. 287 C.P.). Así las cosas, el escrutinio judicial de las normas relativas a la titulación de bienes baldíos debe efectuarse teniendo como parámetro todo este entramado, y no solo las normas sobre la propiedad privada, consideradas aisladamente.

6.3. En este escenario, la Corte ha entendido que ni el derecho a la propiedad privada ni el deber del Estado de democratizar la propiedad y promover el acceso a la tierra por parte de los trabajadores agrarios tienen un alcance absoluto, no solo porque estos imperativos deben articularse con todo el conjunto de exigencias constitucionales, sino también porque propiamente hablando, la propiedad sobre la tierra no es un fin en sí mismo, sino un mecanismo o un instrumento para la consecución de fines constitucionalmente valiosos, como la satisfacción de las necesidades de la población campesina y la promoción del desarrollo económico y social del país. En este contexto, el alcance del derecho a la propiedad y del deber estatal de promover el acceso a la tierra debe establecerse en función de tales fines.

6.4. Finalmente, partiendo de los estándares anteriores, la Corte ha entendido que, en principio, el legislador se encuentra facultado para restringir la titulación de bienes baldíos en favor de particulares, en la medida en que el deber de promover el acceso a la tierra es un deber de alcance relativo, según las consideraciones anteriores. Estas restricciones serían constitucionalmente admisibles en la medida en que estén orientadas a satisfacer otros fines estatales u otros imperativos constitucionales, o en la medida en que focalicen o prioricen al acceso a las tierras por los grupos sociales que en razón de su situación de vulnerabilidad requieran una protección especial y reforzada por parte del Estado, como la población campesina, o aquellos que promuevan la explotación económica de la tierra.

6.5. Es así como en la sentencia C-536 de 1997[11] esta Corporación evaluó la constitucionalidad de las normas legales que establecen una limitación a la adjudicación de terrenos baldíos en función de la extensión determinada para las Unidad Agraria Familiar, cuestionadas en su momento por implicar, a juicio del demandante, una restricción injustificada al derecho de propiedad y al deber del Estado de promover el acceso

progresivo de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra. En este fallo la Corte sostuvo que en principio son constitucionalmente admisibles las limitaciones establecidas en la legislación para la entrega de bienes baldíos, teniendo en cuenta que se trata de inmuebles que pertenecen al Estado y que por ello su titulación en favor de particulares es de ocurrencia excepcional, que la ley prevé un amplio catálogo de mecanismos para acceder a la propiedad de la tierra, y que en cualquier caso, el derecho a la propiedad y el deber estatal de promover el acceso a la propiedad de la tierra son derechos relativos que deben ser articulados con los demás imperativos constitucionales, como el deber reforzado de protección hacia los segmentos sociales desfavorecidos, el deber de promover el desarrollo económico sostenible, y el de ordenar y organizar el territorio nacional según el interés general.

A partir de estas premisas, la Corte concluyó que la restricción normativa a la política de adjudicación de terrenos baldíos era constitucionalmente admisible, en cuanto atendía a la necesidad de evitar tanto la concentración de la propiedad, como su fraccionamiento, y a la de asegurar que la titulación de bienes no implica únicamente el acrecentamiento patrimonial, sino el desarrollo económico y la satisfacción de las necesidades de la población campesina. En este sentido, la Corte sostuvo lo siguiente: “Los baldíos son bienes que pertenecen a la Nación, cuya adjudicación se puede hacer a los particulares o a las entidades públicas, bajo un criterio de utilidad y de beneficio social, económico y ecológica (...) ello justifica las restricciones que ha establecido el legislador a su adjudicación, con el fin de que la explotación de los baldíos se integre al proceso de transformación agraria. Acorde con los referidos propósitos, el legislador ha terminado (...) el área adjudicable con el fin de prevenir su acaparamiento; el área mínima susceptible de titulación para evitar el minifundio; la prohibición de adjudicar baldíos en favor de quienes posean un patrimonio neto superior a mil salarios mínimos, etc.(...) estas limitaciones tampoco están prohibidas en la Carta Política, sino que por el contrario, resulta imperioso establecerlas como medios idóneos para poder dar cumplimiento a los deberes atribuidos al Estado en los artículos 64, 333 y 334 de la Carta Política (...) la adquisición y ejercicio de la propiedad privada puede ser susceptible de una serie de condicionamientos y cargas impuestas por el Estado, en razón de que la propiedad no se concibe como un derecho absoluto sino relativo (...) Ahora bien, si la relativización de la propiedad privada se predica del dominio privado, con mayor razón debe predicarse del que se genera cuando la Nación adjudica los bienes baldíos, si se repara que éstos indefectiblemente están destinados a contribuir al logro de los fines

esenciales del Estado”. A partir de estas consideraciones, la Corte concluyó que las prescripciones legales demandadas que establecían limitaciones a la adjudicación de baldíos eran compatibles con la Constitución, y declaró su exequibilidad.

Dentro de esta misma línea, en la sentencia C-595 de 1995[12] se evaluó la constitucionalidad de las normas legales que sustraen del régimen común los bienes baldíos, estableciendo, por ejemplo, que no son susceptibles de ser adquiridos mediante prescripción adquisitiva de dominio, que la ocupación sobre los mismos no configura una posesión ni otorga derecho a que sea adjudicado al ocupante, y que la adjudicación del mismo está supeditado a su explotación económica. La Corte sostuvo nuevamente que, en principio, las limitaciones a la posesión y adquisición de predios baldíos se ajustan a la preceptiva constitucional, particularmente si tales restricciones tienen por objeto o efecto priorizar el acceso a la propiedad rural a quienes carecen de la misma, y que además, la valoración de la preceptiva legal debe considerar los distintos dispositivos para acceder a la propiedad, y no solo el mecanismo de la adjudicación de terrenos baldíos. Con fundamento en estas consideraciones, se declaró la exequibilidad de la normatividad demandada. Una aproximación semejante se encuentra en las sentencias C-644 de 2012[13] y C-623 de 2015[14].

7. Evaluación de los cargos de la demanda

7.1. Teniendo como referente los parámetros anteriores, pasa la Corte a determinar la compatibilidad de la regla demandada con los artículos 58, 60 y 64 de la Carta Política.

7.2. Lo primero que debe tenerse en cuenta es que dentro del debate que se surtió en este proceso, se presentaron tres posiciones en torno a la solución jurídica que desde el punto de vista constitucional debería darse a la hipótesis en la que una persona es propietaria o poseedora de un inmueble rural cuya extensión no permite la conformación de un proyecto productivo, y pretende la adjudicación de un terreno baldío que ha explotado económicamente: (i) de un lado, algunos de los intervinientes sostienen que la prohibición para que le sea adjudicado un terreno baldío es constitucionalmente admisible, en la medida en que el Estado debe focalizar este tipo de beneficios en las personas que carecen de toda forma de propiedad, y que por tanto, la prohibición legal cuestionada no infringe la Constitución; (ii) de otro lado, la demandante e Incoder en liquidación sostienen que el

Estado debería poder adjudicar a la persona aquella extensión de tierra que, sumada a la que ya tiene como propietario o poseedor, permita el desarrollo de proyectos productivos, pero que esta solución es opuesta a la prevista en el artículo 72 de la Ley 160 de 1994, en tanto esta impide cualquier titulación de baldíos en favor de personas que ya son propietarias o poseedoras de otras tierras, y que por esto, el precepto demandado debe ser retirado del ordenamiento jurídico, o declarado condicionalmente exequible; (iii) finalmente, otros intervinientes sostienen que el Estado debería poder adjudicar a la persona aquella extensión de tierra que, sumada a la que ya tiene como propietario o poseedor, permita el desarrollo de proyectos productivos, pero que de hecho, esta es la solución que ofrece actualmente la legislación colombiana al interpretarse conjuntamente el precepto demandado con el artículo 66 de la Ley 160 de 1994, que ordena efectuar las titulaciones en Unidades Agrícolas Familiares; tan es así que la normativa infralegal, como los acuerdos del Incoder y los decretos reglamentarios, acogen esta solución y prevén la adjudicación de baldíos a quienes ya son propietarios o poseedores de otros inmuebles, en aquella extensión que permita alcanzar la UAF para la respectiva zona; por ello, la norma debe ser declarada exequible.

7.3. La Sala acoge esta última fórmula, teniendo en cuenta dos factores: (i) por un lado, que una prohibición absoluta para adjudicar bienes baldíos para quienes tienen un título de propiedad o una posesión sobre un inmueble regular, en aquellos casos en los que el predio objeto del derecho real o de la posesión tiene una extensión insuficiente para desarrollar un proyecto productivo, comportaría una vulneración del derecho a la igualdad y restringiría de manera injustificada el derecho a la propiedad privada y el deber del Estado de promover el acceso a la tierra por parte de los trabajadores agrarios; (ii) y por otro lado, que a esta solución se puede arribar sin necesidad de intervenir judicialmente el texto legal: la declaratoria de inexequibilidad levantaría la prohibición de titulación de baldíos en hipótesis en que sí es constitucionalmente admisible, y un condicionamiento resulta superfluo, en tanto el precepto legal admite una interpretación compatible con la Constitución, que ha sido acogida por los operadores jurídicos encargados de su aplicación y materialización.

7.4. Con respecto al primero de estos supuestos, la Corte encuentra que prohibir la adjudicación de terrenos baldíos a personas que cuentan con un título de propiedad o que son poseedoras de un predio rural cuya extensión es insuficiente para desarrollar un

proyecto productivo, restringe de manera injustificada el derecho a la propiedad privada y el deber del Estado de promover el acceso a la tierra.

En efecto, como dentro del ordenamiento constitucional la protección a la tierra se establece en razón de su función social, y en particular, en razón de su contribución al desarrollo económico y social, y en razón de su capacidad para satisfacer las necesidades de la población campesina, cuando por la insuficiente extensión del terreno sobre el cual se tiene la propiedad o la posesión, este resulta insuficiente para la consecución de estos fines, el criterio restrictivo acogido por el legislador desconoce la racionalidad subyacente al reconocimiento de la propiedad y de su función social.

En este escenario, la prohibición legal, aplicada en el escenario propuesto por la demandante, infringe diferentes preceptos constitucionales, tal como se explica a continuación.

7.4.1. En primer lugar, vulnera el derecho a la igualdad, porque se introduce un trato diferenciado para dos supuestos de hecho que deberían tener el mismo tratamiento jurídico: el de la persona que no es propietaria de ningún inmueble, y el de la persona que lo es, pero sobre un pequeño terreno que solo puede ser destinado a la vivienda o para otro uso distinto al de conformación de un proyecto productivo sostenible. Como la adjudicación de bienes baldíos se orienta justamente a promover la materialización de este tipo de proyectos, y a que por esta vía se asegure la satisfacción de las necesidades de las familias que hacen parte de la población campesina y se promueva el desarrollo económico y social, cuando la propiedad o la posesión resulta claramente insuficiente para garantizar estos fines, la diferenciación normativa establecida en la norma demandada se ampara en un criterio formalista y restrictivo que desconoce el elemento relevante en común de los dos supuestos de hecho objeto de la comparación: la carencia del insumo productivo y de satisfacción de las necesidades familiares.

7.4.2. Y en segundo lugar, la norma establece una restricción injustificada al derecho de propiedad y al deber estatal de promover el acceso a la tierra, amparado en un título que claramente resulta insuficiente para satisfacer los fines constitucionales de la propiedad sobre la tierra. La Corte toma nota de que ninguno de estos derechos y deberes tiene un carácter absoluto, y que además, el alcance que se le otorgue debe atender a la totalidad

de imperativos constitucionales. No obstante, como quiera que en este caso la restricción legal no tiene por objeto o efecto la materialización de otros fines estatales, la limitación legal carece de justificación.

7.5. La Corte estima, además, que como el precepto legal demandado admite una solución de este tipo, y que como además esta línea hermenéutica ha sido acogida ampliamente en la comunidad jurídica, no se requiere la intervención judicial en el texto legal.

7.6. Por las razones expuestas, la Corte declarará la exequibilidad del precepto demandado, pero sobre la base de que la prohibición contenida en el inciso 1 del artículo 72 de la Ley 160 de 1994 no se aplica cuando la extensión del predio rural del propietario o poseedor que aspira a la adjudicación de un terreno baldíos, es inferior al área de la Unidad Agrícola Familiar de la correspondiente zona relativamente homogénea, que es la extensión que permite la conformación de unidades productivas autónomas, y en el entendido de que la titulación procede respecto del área necesaria para completar la extensión de la Unidad Agrícola Familiar.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

DECLARAR LA EXEQUIBILIDAD del inciso primero del artículo 72 de la Ley 160 de 1994, en los términos expuestos en los fundamentos de esta sentencia.

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

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Presidente

AQUILES IGNACIO ARRIETA GÓMEZ

Magistrado (E)

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Magistrada

[2] Como sustento de esta tesis, la entidad cita y transcribe parcialmente la sentencia C-644 de 2012 (M.P. Adriana María Guillén Arango), que explica el fundamento y el alcance de la libertad de configuración legislativa y de la cláusula general de competencia en favor del Congreso.

[3] M.P. Carlos Gaviria Díaz.

[4] M.P. Antonio Barrera Carbonell.

[5] M.P. Adriana María Guillén Arango.

[6] Como respaldo de esta tesis se cita y transcribe parcialmente la sentencia C-006 de 2002[6], en la que se sostuvo que las Unidades Agrícolas Familiares se enmarcan dentro de la función social de la propiedad y dentro del bienestar general: “la función social que tiene la propiedad, y en especial la rural, obliga a que su tenencia y explotación siempre esté orientada hacia el bienestar de la comunidad; por ello, en materia de acceso a la propiedad se ha privilegiado a los trabajadores agrarios no solo con el objeto de facilitarles la adquisición de la tierra, sino con el ánimo de procurarles un mejor nivel de vida y de estimular el desarrollo agropecuario y por consiguiente el económico y social del país. Las Unidades Agrícolas Familiares (UAF) encajan perfectamente dentro de este propósito (...) a través de las UAF, el legislador busca evitar que la parcelación de la tierra genere la proliferación de minifundios que la hagan improductiva y que frustre la realización de los postulados constitucionales relacionados con la producción agrícola y la función social de la propiedad agraria, puesto que los minifundios no le dan la posibilidad al campesinado de obtener excedentes capitalizables que le permitan mejorar sus condiciones de vida”.

[7] M.P. Carlos Gaviria Díaz.

[8] M.P. Carlos Gaviria Díaz.

[9] Artículo 65 de la Ley 160 de 1994.

[10] Artículo 66 de la Ley 160 de 1994. Con fundamento en esta pauta, en la Resolución 017 de 1995 de INCORA se fijaron los criterios metodológicos para determinar la unidad agrícola familiar en terrenos baldíos, según las zonas relativamente homogéneas adjudicables. Y a partir de estos criterios, en la Resolución 041 de 1996 se determinaron las extensiones para las Unidades Agrícolas Familiares (UAFs), dividiendo el territorio nacional en zonas que coinciden en términos generales con los departamentos, y al interior de cada uno de estos, se crearon las Zonas Relativamente Homogéneas, para las cuales se fija la extensión de la UAF. Por tan solo mencionar algunos ejemplos, en la Regional Antioquia existen 9 Zonas Relativamente Homogéneas, cuya extensión según el uso agrícola, mixto o ganadero, oscila entre 6 y 77 Hectáreas. En la Regional Arauca existen cinco ZRH, y la Zona 5 oscila entre 850 y 1071 hectáreas.

[11] M.P. Antonio Barrera Carbonell.

[12] M.P. Carlos Gaviria Díaz.

[13] M.P. Adriana María Guillén.

[14] M.P. Alberto Rojas Ríos.