

C-536-97

Sentencia C-536/97

BALDIOS-Naturaleza/BALDIOS-Adjudicación

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 ecológico, según la filosofía que inspira la reforma agraria, la cual tiene pleno sustento en los arts. 60, 64, 65, 66 y 334 de la Constitución. 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.

FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD/BALDIOS-Condiciones de acceso a la propiedad

La función social de la propiedad, a la cual le es inherente una función ecológica, comporta el deber positivo del legislador en el sentido de que dicha función se haga real y efectiva, cuando el Estado hace uso del poder de disposición o manejo de sus bienes públicos. De esta manera, los condicionamientos impuestos por el legislador relativos al acceso a la propiedad de los bienes baldíos, no resultan ser una conducta extraña a sus competencias, porque éstas deben estar dirigidas a lograr los fines que previó el Constituyente en beneficio de los trabajadores rurales.

BALDIOS-Regulación Legal

En la Constitución de 1991 se mantuvo el sentido prescriptivo del artículo 76-21 de la Carta de 1886, en el sentido de que el legislador está autorizado para “dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías”. En tal virtud, en desarrollo de dicha atribución le es dado regular lo relacionado con la forma como se adquiere la propiedad de los baldíos, las limitaciones a su adjudicación, las restricciones que reclaman su disposición o enajenación una vez adjudicados, los procedimientos administrativos a través de los cuales se hacen efectivas tales limitaciones o restricciones y, en general, las cargas a las cuales puede someterse su aprovechamiento económico, con el fin de lograr los objetivos sociales y económicos.

BALDIOS-Límites para adquirir propiedad

La limitación introducida por la norma acusada sobre el tamaño transferible de la propiedad originada en una adjudicación de baldíos, no atenta contra el derecho de propiedad ni su libre enajenación. En efecto, ha sido la voluntad del legislador, amparada como se dijo en la previsión del art. 150-18 y en la persecución de los fines constitucionales de lograr el acceso de los campesinos a la propiedad rural, el de limitar la adjudicación de baldíos, salvo las excepciones que establezca la Junta Directiva del Incora, a una unidad de explotación económica denominada UAF (ley 160/94 art. 66). Por lo tanto, este límite a la adjudicación guarda congruencia con el precepto acusado, que prohíbe a toda persona adquirir la propiedad de terrenos inicialmente adjudicados como baldíos si la respectiva extensión excede de una UAF, precepto que consulta la función social de la propiedad que comporta el ejercicio de ésta conforme al interés público social y constituye una manifestación concreta del deber del Estado de “promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios...con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”

BALDIOS-Prohibición de fraccionamiento

La prohibición del fraccionamiento, se adecua a los preceptos de la Constitución, pues obedece a los altos intereses públicos o sociales de impedir la concentración de la propiedad, o la desagregación antieconómica que genera el minifundio improductivo.

Referencia: Expediente D-1632

Demanda de inconstitucionalidad contra los incisos 9 y 12 del artículo 72 de la Ley 160 de 1994.

Actor:

Luis Alfredo Fajardo M.

Magistrado Ponente:

Antonio Barrera Carbonell

Santafé de Bogotá D.C., octubre veintitrés (23) de mil novecientos noventa y siete (1997).

I. ANTECEDENTES.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de la acción pública de inconstitucionalidad, procede la Corte a proferir sentencia de mérito en el presente proceso promovido por el ciudadano Luis Alfredo Fajardo Malagón contra algunos apartes de los incisos 9º y 12 del artículo 72 de la Ley 160 de 1994, con fundamento en la competencia que le otorga el artículo 241-4 de la Constitución Política.

I. NORMA ACUSADA.

Se transcribe a continuación el texto del artículo 72 de la Ley 160 de 1994, subrayando los apartes normativos acusados:

LEY 160 de 1994

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

(...)

ARTICULO 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 propietario 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 Tribunal Administrativo,

dentro de los dos (2) años siguientes a su ejecutoria o desde su publicación en el Diario Oficial, según el caso.

La procedencia de esta acción se hará constar en todas las resoluciones de titulación de baldíos que expida el INCORA.

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

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

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

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 titulación anterior.

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

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

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

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

I. LA DEMANDA.

El demandante solicita la declaración de inexecutable de los numerales 8 y 11 del artículo 72 de la Ley 160 de 1994.

Interpretando la demanda en su contexto general y teniendo en cuenta que dicho artículo no contiene numerales, sino incisos, entiende la Corte que los apartes acusados como inconstitucionales son los que corresponden a los incisos 9º y 12 del artículo 72 de la referida ley y no a los numerales 8 y 11, como equivocadamente expresa el actor.

Considera el demandante que los segmentos normativos acusados violan los artículos 13, 58 y 83 de la Constitución Política.

El concepto de la violación lo expresa el actor de acuerdo con los siguientes argumentos:

El inciso 9º del artículo 72 de la Ley 160 de 1994, sanciona con nulidad absoluta la adquisición de “propiedad” rural inicialmente adjudicada como terreno baldío, si las extensiones exceden los límites máximos fijados por el Incora para la titulación de Unidades Agrícolas Familiares en el respectivo Municipio o región, lo cual constituye una violación al derecho a la propiedad que consagra el artículo 58 de la Constitución Política, pues impide en forma tajante adquirir predios rurales de mayor extensión a la fijada por el INCORA para adjudicar terrenos baldíos, de modo que los propietarios actuales y anteriores a la referida ley no pueden enajenar sus fincas rurales por imposición del Estado, si se tiene en cuenta que no se reguló lo relacionado con la retroactividad de la misma para garantizar los derechos adquiridos con anterioridad a su vigencia, perjudicando el tráfico inmobiliario rural y a quienes con justo título adquirieron predios de mayor extensión con anterioridad a la citada ley.

El inciso 9º del artículo 72 es inconstitucional, por desconocer el artículo 13 de la Carta Política que consagra el derecho fundamental de la igualdad, por cuanto permite la adquisición de terrenos rurales de extensiones inferiores a los límites máximos fijados por el

Incora, originando con ello desigualdad al consolidar el minifundio en perjuicio del latifundio.

El inciso 12 del artículo 72 de la Ley 160 de 1994 viola igualmente el artículo 83 de la Constitución, al exigir que debe obtenerse una autorización del Incora para registrar actos y contratos de tradición de inmuebles rurales, cuyo dominio inicial provenga de una adjudicación de baldíos, cuando con tales actos o contratos se fraccionen dichos inmuebles en extensión inferior a las Unidades Agrícolas Familiares.

Este precepto legal desconoce el principio de la buena fe, el cual se presume y no necesita requisitos o comprobaciones adicionales; pero al ordenarle a los Registradores de Instrumentos Públicos abstenerse de registrar tales actos lo que en efecto se presume es la mala intención de los contratantes.

IV. INTERVENCION CIUDADANA.

El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria -INCORA, mediante apoderado, expuso las razones que justifican la constitucionalidad de las normas objeto de acusación, que se resumen a continuación:

- El artículo 72, incisos noveno y doce, de la Ley 160/94, al imponer restricciones para acceder al derecho de propiedad sobre un predio rústico, pretende satisfacer otros derechos preexistentes, consagrados en la propia Constitución Política, como actos de equidad y de justicia distributiva en beneficio de personas o grupos sociales de escasos recursos que merecen especial protección del Estado.

- Según la exposición de motivos presentada por el Gobierno Nacional al someter a consideración de la Cámara de Representantes el proyecto de ley No.114 de 1992, que dio origen a la ley 160 de 1994, con los que, a su juicio, es posible avalar la constitucionalidad de los incisos demandados, en virtud de que desarrollan los principios del derecho agrario moderno en consonancia con el nuevo mandato constitucional, que expresa que “ es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios...”

- Las normas acusadas constituyen un mecanismo encaminado a lograr la justicia distributiva en el área rural, con el fin de evitar la concentración de la tierra en pocas manos y desarrollar

la función social de la propiedad y el acceso a la tierra de los trabajadores agrarios.

- La prohibición establecida en el inciso noveno impugnado en ningún momento pretende ser aplicada con retroactividad sino que, por el contrario, respeta los derechos de propiedad de quienes adquirieron terrenos mayores a una Unidad Agrícola Familiar con anterioridad a la vigencia de la Ley 160 de 1994, pero si posteriormente deciden transferirlos, deben hacerlo en consonancia con este mandato legal, es decir ajustándose a los fines del Estado Social de Derecho.

- No tiene razón el cargo de inconstitucionalidad del inciso noveno del artículo 72, según el cual, dicho aparte desconoce el derecho de igualdad, pues, si por un lado se prohíbe adquirir más tierra de la permitida para evitar la concentración de la propiedad, por otro, se prohíbe el fraccionamiento antieconómico de los baldíos adjudicados, porque la división implicaría extensiones inferiores a la de la UAF, perjudicando la finalidad perseguida por la ley, entonces no se entiende cómo habría lugar a un tratamiento discriminatorio, si la autorización del fraccionamiento no está dirigida a promover minifundios -lo que contradice los objetivos de la ley- sino a reconocer unas situaciones de hecho que están objetiva y razonablemente justificadas.

- Finalmente el interviniente señala que la exigencia de la autorización del Incora para los eventos en que, por medio de actos o contratos se pretenda fraccionar los predios rurales inicialmente adjudicados como baldíos, no parte de la presunción de mala fe de los otorgantes, sino del ejercicio legítimo de sus facultades como administrador, en nombre del Estado, de las tierras baldías de la Nación, para lo cual se halla autorizado a ejercitar las acciones y tomar las medidas que correspondan conforme a la ley, cuando se encuentren ocupadas indebidamente, o se incumplan las condiciones bajo las cuales fueron adjudicadas.

El Procurador General de la Nación rindió el correspondiente concepto y solicitó a la Corte declarar exequibles los incisos acusados del artículo 72 de la Ley 160 de 1994, con base en los siguientes argumentos:

- De acuerdo con lo previsto en los artículos 58, 60 y 64 de la Constitución Política la Ley 160 de 1994 establece el sistema nacional de reforma agraria y desarrollo rural campesino, cuyo objetivo central es promover el acceso a la propiedad rústica por parte de los trabajadores

del campo, para mejorar sus ingresos y elevar su calidad de vida y convertir en realidad el principio de la función social y ecológica de la propiedad.

- En este sentido, la legislación agraria, desarrollando los artículos 58, 63, 102 y 150-18 de la Carta Política, regula lo concerniente a la destinación de los baldíos nacionales, los cuales serán adjudicados preferencialmente a los campesinos marginados de la propiedad de la tierra, fomentando la consolidación de áreas económicamente productivas.

- El legislador ha delegado en el Incora la tarea de administrar las tierras baldías de la Nación y para tal efecto se constituyeron las denominadas Unidades Agrícolas Familiares (UAF), definidas por el artículo 38 de la ley agraria así:

“...Se entiende por Unidad Agrícola Familiar (UAF), la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio”.

- La UAF, como célula fundamental de la política agraria del Estado, encuentra respaldo en el artículo 63 de la Carta Política, pues ha sido concebida para resolver el problema de la tenencia de la tierra, propiciado en gran medida por los fenómenos del minifundio y del latifundio, que históricamente han generado desequilibrios en los ámbitos económicos y sociales de la Nación; el primero, por ser una pequeña extensión de tierra, que impide el empleo adecuado de la fuerza de trabajo familiar y, el segundo, por concentrar en unos pocos la propiedad rural, manteniendo grandes áreas de terreno sin cultivar.

- Con el fin de que la Unidad Agrícola Familiar cumpla con su finalidad y no degenerare en los aludidos sistemas de tenencia de la tierra, el legislador dispensa un especial amparo a esta forma de propiedad, traducida en una rígida reglamentación que señala requisitos para su titulación, adjudicación y tradición, destinada a evitar su fraccionamiento y su indebida acumulación.

- Las restricciones contenidas en los incisos demandados, encuentran soporte en la Carta Política, pues de conformidad con lo establecido en el artículo 64 de la Norma Superior, el

legislador debe promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios.

- Los condicionamientos cuestionados por el demandante son razonables y proporcionados, toda vez que buscan preservar la intangibilidad de las Unidades Agrícolas Familiares, concebidas como pilar fundamental de la reforma agraria, pues existe un interés de la comunidad en su protección, puesto que al no someterse a reglas especiales el tráfico de la propiedad en el sector rural, se conduciría, nuevamente, a la conformación de minifundios o latifundios, dando al traste con los objetivos perseguidos por el preámbulo y los artículos 1º y 2º de la Constitución Política y haciendo nugatorio el postulado establecido en el artículo 58 ibídem, según el cual “la propiedad es una función social que implica obligaciones”.

I. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

1. Planteamiento del problema.

1.1. El inciso 9 del artículo 72 de la ley 160/94 consagra, bajo sanción de nulidad, una prohibición en el comercio de los inmuebles adjudicados como baldíos, en el sentido de que su titular no puede transferir extensiones que excedan a las que correspondan a una Unidad Agrícola Familiar, establecida para el municipio o la región por la Junta Directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora. También se sanciona con nulidad el acto o contrato mediante el cual una persona aporte un predio o parte de él, adquirido como baldío, a una sociedad o comunidad si de este modo “dichas sociedades y comunidades consolidan la propiedad sobre tales terrenos en superficies que excedan a la fijada por el Instituto para la Unidad Agrícola Familiar”.

1.2. El actor considera que dicho segmento normativo quebranta los artículos 58 y 13 de la Constitución. En efecto:

Se viola el art. 58, porque la norma acusada limita la libre negociación de “terrenos rurales inicialmente adjudicados como baldíos cuando las extensiones exceden los límites máximos para la titulación de unidades agrícolas familiares señalados por la Junta Directiva del Incora”, lo cual significa, que “los propietarios actuales y anteriores a la ley 160 de 1994, no

pueden enajenar sus fincas rurales por imposición del Estado mediante la norma acusada...”.

Se transgrede el art. 13, porque desconoce el principio de igualdad, “en razón de que el numeral acusado impone una causal de nulidad absoluta por la adquisición de bienes rurales de mayor extensión a los límites máximos fijados por el Incora y en cambio permite dicha adquisición o tráfico inmobiliario en lo relacionado con bienes inmuebles rurales de extensiones inferiores a los límites máximos precitados”, lo cual, a juicio del demandante, “permite con ello esta desigualdad en el tráfico inmobiliario de minifundios e impide el de los latifundios”.

De otra parte, la inconstitucionalidad del inciso 12 la sustenta en la violación del principio de la buena fe consagrado en el artículo 83 constitucional, “el cual se presume y no necesita de requisitos o comprobaciones adicionales y bastará la manifestación de los interesados en los títulos....”.

1.3. Conforme a los antecedente reseñados le corresponde a la Corte determinar si el legislador puede establecer limitaciones o restricciones a la disposición de bienes inmuebles originados en la adjudicación de baldíos y, en caso afirmativo, en qué medida.

2. La solución del problema planteado.

2.1. Ni la Constitución de 1986 ni la reciente de 1991 definen la noción jurídica de baldío, de manera que ésta debe extraerse o auscultarse de las regulaciones contenidas en las leyes sobre la materia .

Según la Constitución de 1886, tanto los baldíos como las minas y salinas pertenecían a la República de Colombia (art. 202-2) y, en tal virtud, al Congreso se le atribuyó la competencia para regular todo lo referente a la apropiación, adjudicación y recuperación de tierras baldías (art. 76-21).

En la nueva Carta Política también es atribución propia del Congreso, reglamentar la apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías (art. 150-21); pero es de observar que no se hizo mención expresa, como en la Constitución anterior, a la circunstancia de que tales bienes son propiedad pública de la Nación. A pesar de ello, puede

advertirse, como ya lo hizo la Corte en otra oportunidad¹, que los baldíos nacionales siguen perteneciendo a la Nación, de manera que resultaría equivocado concluir que el Constituyente varió la naturaleza de tales bienes y con ello consagró un tratamiento diferente al establecido en el régimen anterior.

El tratamiento descrito anteriormente se explica, porque el Constituyente del 91, en lo relativo a la regulación de los bienes de la Nación, optó por un criterio mucho más comprensivo que el puntual elaborado anteriormente. De manera que en esta materia se inclinó por una formulación general, como la de que “el territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación” (art. 102), con lo cual, se mantiene activa la concepción tradicional del “dominio eminente” del Estado sobre todo el territorio, sin excepción, es decir, la capacidad de aquél para regular el derecho de propiedad pública y privada, e imponer cargas y limitaciones a éste, cuando ellas sean necesarias para alcanzar los fines públicos esenciales consagrados por la Constitución (C.P. arts. 2, 58, 333, 334 y 366, entre otros), naturalmente que sin desbordar los límites que la propia Carta Política establece.

Técnica y doctrinariamente el “dominio eminente” es la expresión de la soberanía, que se manifiesta como un poder que maneja el Estado, entre otras cosas, para regular, orientar, y vigilar el uso, aprovechamiento y disposición de la propiedad, tal como ocurre con las normas sobre la explotación de los recursos naturales, el uso del suelo en armonía con sus aptitudes, la expropiación de bienes cuando la utilidad pública o el interés social lo requieran, la extinción del dominio sobre los bienes de origen ilícito o detentados al margen de su función social y ecológica, y, en fin, para dictar prescripciones en la esfera de la propiedad pública o privada cuando ello resulta necesario para asegurar el cumplimiento de los fines y cometidos del Estado Social de Derecho.

2.2. Como se expresó antes, según el artículo 102 de la Constitución, los bienes de la Nación que hacen parte del territorio se clasifican bajo la denominación genérica de “bienes públicos”, y dentro de ésta se integran las dos subespecies tradicionales: bienes de uso público (C.P. arts. 63, 72, 75) y bienes fiscales .

Acudiendo a los términos del artículo 674 del C.C., los bienes de uso público pertenecen a la Nación y se caracterizan porque su uso corresponde a todos los habitantes de un territorio.

El dominio de la Nación sobre esta clase de bienes, es un dominio especial, que se expresa fundamentalmente mediante el ejercicio de medidas destinadas a su protección y preservación y particularmente a lograr su uso de acuerdo con la destinación a la cual están natural o socialmente afectos, o con la necesidad de hacer efectivos ciertos derechos fundamentales. Sobre la naturaleza de esta clase de bienes se pronunció esta Corte en sentencia del 9 de diciembre de 19942, así:

“La Nación es titular de los bienes de uso público por ministerio de la ley y mandato de la Constitución. Ese derecho real institucional no se ubica dentro de la propiedad privada respaldada en el artículo 58 de la Constitución, sino que es otra forma de propiedad, un dominio público fundamentado en el artículo 63 de la Carta, el cual establece que “los bienes de uso público ... son inalienables, imprescriptibles e inembargables”.

Los bienes fiscales o bienes de la Nación, son igualmente bienes públicos, pero su uso “no pertenece generalmente a los habitantes” (C.C. art. 674, inc.3).

Dentro de la clasificación de los bienes fiscales se comprende, tanto los bienes afectos a un servicio, actividad o finalidad públicos como aquellos que no tienen dicha afectación. En este sentido se habla de: los bienes fiscales propiamente dichos, que son aquellos de propiedad de las entidades de derecho público, afectos o no a dichas finalidades, y sobre los cuales éstas ejercen un dominio igual al que ejercitan los particulares respecto de sus propios bienes, y los bienes fiscales adjudicables, entendidos, según las voces del artículo 675 del C.C., como “todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales, (de la Nación), carecen de otro dueño”, concepción que reitera el Código Fiscal (ley 110 de 1912).

Así lo señaló la Corte en sentencia C-595/953, en la cual dijo:

“Se parte del supuesto según el cual la Nación es propietaria de dichos bienes baldíos y que puede, en desarrollo de las previsiones del legislador transferir a los particulares o a otras entidades de derecho público, la propiedad fiscal de los mismos o cualquiera de las competencias típicas del dominio eminente que como uno de los atributos de la soberanía le corresponde ejercer de modo general y permanente al Estado sobre todo el territorio y sobre todos los bienes públicos que de él forman parte”.

(...)

“En este sentido es bien claro que la Carta de 1991 reiteró la tradicional concepción según la cual pertenecen a la Nación los bienes públicos que forman parte del territorio dentro de los cuales se encuentran las tierras baldías”.

2.3. Antes de 1961 la administración, manejo y disposición de los baldíos constituía una actividad de la Nación dentro del ejercicio ordinario y puntual de sus competencias administrativas centralizadas, que luego fueron desplazadas por vía legislativa a nivel departamental y, excepcionalmente, a nivel municipal.

A partir de dicho año, con ocasión de la expedición de la ley sobre reforma agraria, el legislador le confió la administración de los baldíos al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora. Con esta determinación los baldíos quedaron afectados, junto con los predios que el Estado pudiera adquirir de los particulares por negociación directa o expropiación, al proceso de reforma agraria, encaminado fundamentalmente a introducirle profundas modificaciones a la estructura social de la tenencia de la tierra en el sector rural, con el fin de “eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico” (art. 1º, ley 135/61).

Tanto la concentración de la propiedad rural como su atomización constituyen formas viciosas de la tenencia de la tierra, en cuanto atentan contra toda racionalidad en su aprovechamiento económico y ecológico y, además, contra la justicia social, en la medida en que aquéllas generan una distribución inequitativa de los ingresos y los beneficios que la propiedad inmobiliaria otorga a sus titulares.

Es apenas natural que con el fin de lograr sus loables propósitos, el legislador, al inducir el proceso de reforma agraria, supeditó la tenencia de la tierra a una serie de condicionamientos establecidos para impedir, precisamente, que se reproduzcan de nuevo los fenómenos, situaciones y defectos propios de la estructura social agraria preexistente que pretendía superar como resultado del desarrollo de dicho proceso, tales como el latifundio y el minifundio.

2.4. El inciso 2 del art. 38 de la Ley 160/94 dice:

“Se entiende por Unidad Agrícola Familiar (UAF), la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio”.

“La UAF no requerirá normalmente para ser explotada sino del trabajo del propietario y su familia, sin perjuicio del empleo de mano de obra extraña, si la naturaleza de la explotación así lo requiere”.

Corresponde a la Junta Directiva conforme a las condiciones de la explotación agropecuaria, y demás factores que incidan en ésta, determinar para cada región la extensión de la UAF (inciso final art. 38 ibídem).

El régimen jurídico a que están sometidas las UAF consagra una serie de limitaciones a la persona o personas titulares de su adjudicación en lo relativo a: sujetar la explotación del predio al uso y protección de los recursos renovables; a no transferir su propiedad sino dentro de un determinado tiempo, y en favor de campesinos de escasos recursos o minifundistas; a no arrendarla o a gravarla, sino con autorización del Incora, etc. Igualmente, dicho régimen, con miras a impedir el minifundio prohíbe fraccionar predios por debajo de una extensión equivalente a dicha unidad, so pena de nulidad absoluta del respectivo acto o contrato (art. 44 de la ley 160/94), salvo las excepciones de ley.

Los baldíos, como se ha visto, 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 ecológico, según la filosofía que inspira la reforma agraria, la cual tiene pleno sustento en los arts. 60, 64, 65, 66 y 334 de la Constitución. 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 determinado los baldíos que son inadjudicables, es decir, los que pertenecen a la reserva del Estado; 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 mensuales legales, etc. De esta misma laya, son otras limitaciones que el legislador ha establecido a la ocupación, adjudicación y disposición de

baldíos, entre las que se encuentra la regulada en el artículo 72 de la referida ley, tachado parcialmente de inconstitucionalidad en el presente proceso, limitaciones que 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 nuestra Constitución.

Como es sabido, atendiendo al sentido y alcance del artículo 58 de la Constitución, la adquisición y ejercicio de la propiedad privada puede ser susceptible de una serie de condicionamientos y cargas impuestos por el Estado, en razón de que la propiedad no se concibe como un derecho absoluto sino relativo, lo cual se deriva del principio constitucional solidarista de que “la propiedad es una función social que implica obligaciones”.

Ahora bien, si la relativización de la propiedad 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 fines esenciales del Estado (C.P. art. 2), en lo económico y social, particularmente en lo que concierne con la creación de las condiciones materiales que contribuyan a la dignificación de la vida de los trabajadores del campo, mediante su acceso a la propiedad y a los bienes y servicios complementarios requeridos para la explotación de ésta y para su mejoramiento social y cultural.

El latifundio y el minifundio, como se ha advertido antes, están reconocidos como sistemas de tenencia y explotación de las tierras propios de una defectuosa estructura de la propiedad agraria, que contradicen los principios políticos que informan el Estado Social de Derecho, en la medida en que se erigen como obstáculos del desarrollo económico y social del campo, bien porque concentra la propiedad y los beneficios que de ella se derivan, o bien porque se atomiza su explotación, con el resultado de un bajo rendimiento económico, que coloca al productor apenas dentro de unos niveles de subsistencia.

La función social de la propiedad, a la cual le es inherente una función ecológica, comporta el deber positivo del legislador en el sentido de que dicha función se haga real y efectiva, cuando el Estado hace uso del poder de disposición o manejo de sus bienes públicos. De esta manera, los condicionamientos impuestos por el legislador relativos al acceso a la propiedad

de los bienes baldíos, no resultan ser una conducta extraña a sus competencias, porque éstas deben estar dirigidas a lograr los fines que previó el Constituyente en beneficio de los trabajadores rurales.

2.5. En relación con los cargos de inconstitucionalidad que el demandante hace al inciso 9 del art. 72, estima la Corte, que dicho texto normativo no contradice, sino que por el contrario se aviene con los preceptos de la Constitución, por las siguientes razones:

- En la Constitución de 1991 se mantuvo el sentido prescriptivo del artículo 76-21 de la Carta de 1886, en el sentido de que el legislador está autorizado para “dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías”. En tal virtud, en desarrollo de dicha atribución le es dado regular lo relacionado con la forma como se adquiere la propiedad de los baldíos, las limitaciones a su adjudicación, las restricciones que reclaman su disposición o enajenación una vez adjudicados, los procedimientos administrativos a través de los cuales se hacen efectivas tales limitaciones o restricciones y, en general, las cargas a las cuales puede someterse su aprovechamiento económico, con el fin de lograr los objetivos sociales y económicos a los cuales se hizo alusión anteriormente.

La adquisición de los baldíos, según se deduce de la preceptiva de la ley 160/94, se obtiene mediante la ocupación, caracterizada como un aprovechamiento económico, y con el reconocimiento que de ésta hace el Estado a través del acto administrativo de adjudicación.

Consecuente con este criterio la Corte expresó:

“la adjudicación de terrenos de propiedad de la Nación, concretamente de baldíos, tiene como objetivo primordial, permitir el acceso a la propiedad de la tierra a quienes carecen de ella, pues es requisito indispensable, según la ley acusada, que el presunto adjudicatario no posea otros bienes rurales, ni tenga ingresos superiores a mil salarios mínimos mensuales (arts. 71 y 72 ley 160/94), como también contribuir al mejoramiento de sus recursos económicos y, obviamente, elevar su calidad de vida⁴”.

- La limitación introducida por la norma acusada sobre el tamaño transferible de la propiedad originada en una adjudicación de baldíos, no atenta contra el derecho de propiedad ni su libre enajenación. En efecto, ha sido la voluntad del legislador, amparada como se dijo en la previsión del art. 150-18 y en la persecución de los fines constitucionales de lograr el acceso

de los campesinos a la propiedad rural, el de limitar la adjudicación de baldíos, salvo las excepciones que establezca la Junta Directiva del Incora, a una unidad de explotación económica denominada UAF (ley 160/94 art. 66). Por lo tanto, este límite a la adjudicación guarda congruencia con el precepto acusado, que prohíbe a toda persona adquirir la propiedad de terrenos inicialmente adjudicados como baldíos si la respectiva extensión excede de una UAF, precepto que consulta la función social de la propiedad que comporta el ejercicio de ésta conforme al interés público social y constituye una manifestación concreta del deber del Estado de “promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios...con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos” (art. 64 C.P.).

Es evidente que si se limita la posibilidad de adquirir la propiedad de los baldíos, o la que se deriva de un título de adjudicación de baldíos a una UAF, como lo prevé el acápite normativo acusado, más posibilidades tendrá el Estado de beneficiar con dicha propiedad a un mayor número de campesinos, aparte de que se logrará el efecto benéfico de impedir la concentración de la propiedad o su fraccionamiento antieconómico.

2.6. Con respecto a la pretendida declaración de inconstitucionalidad del inciso 12 del referido artículo 72 de la ley 160, que ordena a los Registradores de Instrumentos Públicos a abstenerse de registrar actos o contratos de tradición de inmuebles cuyo dominio inicial provenga de adjudicación de baldíos nacionales, en los que no se protocolice la autorización del Incora, cuando con tales actos o contratos se fraccionen dichos inmuebles, observa la Corte que dicho inciso constituye una unidad normativa con el inciso anterior, que dice:

“Los terrenos baldíos adjudicables no podrán fraccionarse en extensión inferior a la señalada por el INCORA como Unidad Agrícola Familiar para la respectiva zona o municipio, salvo las excepciones previstas en esta ley”.

En tales circunstancias, la Corte analizará la constitucionalidad de ambos incisos, con arreglo a las siguientes consideraciones:

La prohibición del fraccionamiento, según las consideraciones que se han hecho a lo largo de esta providencia, se adecua a los preceptos de la Constitución, pues obedece a los altos intereses públicos o sociales de impedir la concentración de la propiedad, o la desagregación antieconómica que genera el minifundio improductivo.

Consecuentemente, la previsión contenida en el inciso 12 del referido art. 72 es igualmente constitucional, porque responde a un instrumento complementario de control para hacer efectiva la prohibición del fraccionamiento.

VII. DECISION.

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLES los incisos 9, 11 y 12 del artículo 72 de la Ley 160 de 1994.

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

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUNOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

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

1 Sent. C-595/95, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

2 Sent. T-572/94, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

3 Sent.C-595/95 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

4 .Sentencia C- 595/95.