

C-595-95

Sentencia No. C-595/95

#### BALDIOS-Concepto

Los baldíos son bienes públicos de la Nación catalogados dentro de la categoría de bienes fiscales adjudicables, en razón de que la Nación los conserva para adjudicarlos a quienes reúnan la totalidad de las exigencias establecidas en la ley.

#### BALDIOS-Imprescriptibilidad

Bien podía el legislador, con fundamento en este precepto, establecer la imprescriptibilidad de terrenos baldíos, como en efecto lo hizo. Si la prescripción adquisitiva o usucapión es un modo de adquirir el dominio de los bienes corporales, raíces o muebles, que están en el comercio, al igual que los demás derechos reales, por haberse poseído durante el tiempo y con las condiciones señaladas por la ley, la imprescriptibilidad significa que no es posible adquirir la propiedad de tales bienes, así se hayan ocupado durante largo tiempo, que es precisamente lo que ocurre con las tierras baldías, cuyo régimen difiere del consagrado en el Código Civil.

#### BALDIOS-Facultades del Congreso

Si el Congreso tiene facultades para dictar normas relativas a la apropiación y adjudicación de baldíos, bien podía consagrar figuras distintas de las contempladas en el Código Civil para efectos de la adquisición de la propiedad de los mismos.

#### BALDIOS-Adjudicación

Corresponde al legislador regular lo relativo a la adjudicación de tierras baldías y, en consecuencia, bien podía consagrar la ocupación previa como requisito indispensable para obtenerla, sin violar precepto constitucional alguno. Si la adjudicación de baldíos tiene como objetivo primordial satisfacer, en el caso de personas naturales, las necesidades del ocupante y posterior adjudicatario, permitir el acceso a la propiedad a quienes carecen de ella y contribuir a mejorar las condiciones económicas y sociales de los adjudicatarios; y en el caso de personas jurídicas, satisfacer necesidades colectivas y de servicio público en favor de la comunidad, nada se opone a que se prohíba la transferencia a otras personas de la ocupación para efectos de la adjudicación, a diferencia de la suma de posesiones, legalmente autorizada cuando se trata de bienes prescriptibles.

#### FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD

La función social de la propiedad se incorpora al contenido de ella para imponer al titular del dominio obligaciones en beneficio de la sociedad. En otros términos, el contenido social de las obligaciones limita internamente el contenido individual de facultades o poderes del propietario, según la concepción duguitiana de la propiedad función. En el caso de las tierras baldías rurales dicha función social se traduce en la obligación de explotarla

económicamente y destinarla exclusivamente a actividades agrícolas, en no explotar el terreno si está destinado a la reserva o conservación de recursos naturales renovables, etc, en una palabra, la función social consiste en que el derecho de propiedad debe ser ejercido en forma tal que no perjudique sino que beneficie a la sociedad, dándole la destinación o uso acorde con las necesidades colectivas y respetando los derechos de los demás.

#### BALDIOS-Adjudicación/PROPIEDAD-Acceso

Si bien es cierto el Estado tiene el deber de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, especialmente, a quienes la trabajan, no es menos cierto que tal fin no se logra únicamente con la adjudicación de tierras baldías, que es una forma de hacerlo, sino también con otras políticas, como por ejemplo, la concesión de créditos a largo plazo y con facilidades de pago; la creación de subsidios para la compra de tierras, el fomento de las actividades agrícolas, etc, que también buscan esa finalidad. Las normas acusadas en lugar de contrariar los artículos 60 y 64 de la Carta, los acatan, pues la adjudicación de tierras baldías tiene como propósito dotar de tierras a quienes carecen de ellas.

Ref.: Expediente No. D-971

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 3 de la ley 48 de 1882, el artículo 61 de la ley 110 de 1912, el inciso segundo del artículo 65 y un aparte del inciso segundo del artículo 69 de la ley 160 de 1994.

Demandante: Enrique José Arboleda Perdomo

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., siete (7) de diciembre de mil novecientos noventa y cinco (1995).

#### I. ANTECEDENTES

El ciudadano ENRIQUE JOSE ARBOLEDA PERDOMO en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, presenta demanda contra el artículo 3o. de la ley 48 de 1882, el artículo 61 de la ley 110 de 1912, el inciso segundo del artículo 65 y un aparte del inciso segundo del artículo 69 de la ley 160 de 1994, por infringir los artículos 25, 58, 60, 64 y 332 del Estatuto Superior.

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

#### II. NORMAS ACUSADAS

Ley 48 de 1882

...

“Artículo 3. Las tierras baldías se reputan bienes de uso público, y su propiedad no se

prescribe contra la Nación, en ningún caso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2519 del Código Civil.”

Ley 110 de 1912

...

“Artículo 61. El dominio de los baldíos no puede adquirirse por prescripción”.

Ley 160 de 1994

...

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

“Los ocupantes de tierras baldías, por ese solo hecho, no tienen la calidad de poseedores conforme al Código Civil, y frente a la adjudicación por el Estado sólo existe una mera expectativa”. (Lo subrayado es lo acusado)

... ”

“Artículo 69. La persona que solicite la adjudicación de un baldío, deberá demostrar que tiene bajo explotación económica las dos terceras partes de la superficie cuya adjudicación solicita y que la explotación adelantada corresponde a la aptitud del suelo establecida por el INCORA en la inspección ocular. En la petición de adjudicación el solicitante deberá manifestar, bajo la gravedad del juramento, que se entiende prestado al formular su pretensión expresamente, si se halla o no obligado legalmente a presentar declaración de renta y patrimonio. En caso afirmativo, la exigencia de la explotación económica deberá demostrarse con las declaraciones de renta y patrimonio correspondientes a los tres años anteriores a la fecha de la solicitud.

“En todo caso, deberá acreditarse una ocupación y explotación previa no inferior a cinco (5) años para tener derecho a la adjudicación. La ocupación anterior de persona distinta del peticionario, no es transferible a terceros, para los efectos contemplados en este inciso.”

### III. LA DEMANDA

En primer término el demandante hace un recuento histórico del tratamiento dado por el legislador al tema de la prescripción de los baldíos nacionales, para concluir que con la expedición de la Constitución de 1991 no es posible sostener “la imprescriptibilidad de los baldíos”, razón que lo llevó a presentar esta demanda de inconstitucionalidad.

Luégo agrega que la Constitución de 1991 “desreguló el tema de los baldíos nacionales”, si

se compara con la Carta anterior, pues en ésta se consagraba en el artículo 202-2 “como pertenecientes a la República de Colombia, los baldíos, minas, etc, sin perjuicio de los derechos constituídos en favor de terceros”, y en el artículo 76-21 se le otorgaba al Congreso la facultad de “dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías”. En el estatuto vigente, concretamente en el artículo 332, “que sustituyó tanto por su ubicación como por su contenido el antiguo artículo 202 de la Constitución de 1886, enlistó dentro de los bienes del Estado (no ya de la República) el subsuelo y los recursos naturales no renovables, excluyendo la propiedad sobre los baldíos, desapareciendo así la consagración constitucional que traía la vieja Carta sobre la titularidad de estos inmuebles”, sin embargo, reprodujo en el artículo 150-18 el mismo texto del artículo 76-21 de la Carta anterior. Ante esta circunstancia, considera el actor que mal podría acudirse al “dominio eminente sobre el territorio” para deducir de allí “una propiedad sobre los baldíos, pues equivaldría a sostener que la Nación es dueña de toda la tierra comprendida en su territorio”.

De otra parte, manifiesta el actor que “correlativamente a esta desregulación, la Carta consagra tres obligaciones del Estado, que se suman a la inconstitucionalidad que alego”, a saber: 1.- que la propiedad tiene una función social y ecológica; 2.- que debe promover el acceso a la propiedad en general; y 3.- en forma especial, promover el acceso a ella de los trabajadores agrarios, disposiciones que no se respetaron, pues “en vez de proteger el trabajo de los campesinos que explotan económicamente la tierra, impiden y limitan su acceso a la propiedad” al disponer que “los baldíos son imprescriptibles según las dos primeras normas acusadas, y su explotación es una mera ocupación y genera una simple expectativa, es decir un simple interés y no un derecho subjetivo”.

Los preceptos legales demandados, en criterio del actor, también violan los artículos 60 y 64 de la Carta, pues se “le quita toda consecuencia jurídica al hecho mismo de la posesión de la tierra, y además desestimula la explotación económica de los baldíos, generando en la práctica que el Estado se convierta en un gran terrateniente. Así las cosas, es evidente que el Estado está incumpliendo los mandatos constitucionales según los cuales debe permitir el acceso a la propiedad de la tierra a los campesinos, pues al negarles la posibilidad de adquirir por prescripción y al consagrar que la explotación económica fruto de su trabajo tan sólo genera una simple expectativa de una posible adjudicación, está traicionando el más claro espíritu de la Constitución, que impone una orden o un mandato diferente al Estado: el de permitir el acceso a la propiedad”. Y finaliza, diciendo que esas “meras expectativas” deben convertirse en “derechos subjetivos”, permitiendo que los campesinos puedan adquirir los inmuebles baldíos por prescripción, en cumplimiento de los preceptos constitucionales que consagran el acceso a la propiedad.

#### IV. INTERVENCION CIUDADANA

1.- El Ministro de Agricultura, obrando por medio de apoderado, presenta un escrito en el que expone las razones que justifican la constitucionalidad de las normas objeto de acusación, las que se resumen a continuación:

- Las normas impugnadas no infringen el artículo 25 superior, pues con ellas “se busca efectuar una equitativa y racional distribución de la tierra, y que cumpla su función

productiva de acuerdo con la aptitud de los suelos y las necesidades de la comunidad... el trabajador agrario en ningún momento se encuentra desprotegido, lo contrario, su trabajo organizado en las condiciones y términos de la ley, no sólo será un medio de subsistencia sino una forma de consolidar su patrimonio”.

- No es cierto que los terrenos baldíos estén ociosos porque la ley 160 de 1994 en el artículo 65 inciso quinto, señala como presupuesto para su adjudicación la ocupación previa, entonces para tener “vocación para la adjudicación de tierras baldías se debe demostrar su explotación”. Tampoco es cierto que el Estado proceda a arrebatar arbitrariamente la posesión de la tierra, pues de conformidad con lo dispuesto en el artículo 74 ibidem, “en caso de ocupación indebida de tierras baldías o que no puedan ser adjudicadas, el INCORA ordenará la restitución de las extensiones ocupadas indebidamente, previa citación personal del ocupante o de quien se pretenda dueño, o en la forma prevista en el artículo 381 del C.P.C. En la providencia que la ordena, se deberán tomar las determinaciones que sean del caso en relación con las mejoras efectuadas en tales terrenos”.

- Las normas acusadas están inspiradas en el principio del bien común y en la necesidad de extender a la población rural colombiana el derecho a la propiedad, armonizándola en su conservación y uso al interés social, en consecuencia, no se vulnera el artículo 58 superior.

- Los artículos 60 y 64 de la Constitución no resultan lesionados, pues la disposición que consagra que los bienes baldíos no pueden adquirirse por prescripción, en lugar de violar el derecho a la propiedad se constituye en una garantía para el acceso equitativo a ella de las personas menos favorecidas. Y, si bien es cierto que el inciso segundo del artículo 65 de la ley 160 de 1994 establece que los ocupantes de tierras baldías, por ese sólo hecho, no tienen la calidad de poseedores de acuerdo con el Código Civil y que frente a la adjudicación por parte del Estado sólo existe una mera expectativa, dicha norma no puede interpretarse sin tener en cuenta el contenido completo de la misma, pues si se lee el último inciso se advierte que esa expectativa “dejará de serlo, para convertirse en un derecho, cuando la ocupación se haga en tierras con aptitud agropecuaria que estén explotadas conforme a las normas sobre protección y utilización racional de los recursos naturales renovables en favor de personas naturales (trabajadores agrarios), empresas comunitarias y cooperativas campesinas, en la extensión y condiciones que para cada municipio o región del país se establezca”.

- Tampoco se vulnera el artículo 332 del Estatuto Superior, precepto que debe interpretarse en concordancia con los artículos 150-18 y 63 del mismo ordenamiento, pues “siendo los baldíos bienes fiscales adjudicables, es facultativo del legislador regular todos los aspectos relacionados con la apropiación o adjudicación y recuperación de las tierras baldías, tal como lo hizo la ley 160 de 1994”.

2.- El Ministro de Justicia, por intermedio de apoderado escogido para el efecto, expone los argumentos que en su criterio fundamentan la constitucionalidad de las disposiciones acusadas. Dice así:

- Los baldíos han sido catalogados como bienes fiscales adjudicables, cuya titularidad

corresponde al Estado, quien podrá trasladarla a los particulares. Por regla general el dominio de los bienes se adquiere por prescripción de acuerdo con la legislación civil, pero existen algunos bienes que “por disposición legal, no prescriben” como es el caso de los bienes fiscales adjudicables. El artículo 63 de la Carta hace referencia a la imprescriptibilidad de algunos bienes y de “los demás que determine la ley”, además de que en el artículo 150-18 se autoriza al legislador para “dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías”; por tanto, bien podía la ley establecer que los baldíos son imprescriptibles, sin violar norma alguna, asunto ya tratado por la Corte Constitucional en las sentencias C-006 y C-060 de 1993.

- Las normas demandadas no violan la función social de la propiedad puesto que el Estado al adjudicar los baldíos tiene en consideración aspectos que permiten garantizar la distribución de la riqueza, además de que el artículo 71 de la ley 160 de 1994 consagra que no pueden ser adjudicatarios de baldíos quienes tengan un patrimonio superior a mil salarios mínimos mensuales legales. De otra parte, como el proceso administrativo de adjudicación parte de un requisito previo, -la explotación económica del bien-, se está desarrollando la función social de la propiedad.

-Las normas acusadas “lejos de contrariar la obligación del Estado de promover en forma progresiva el acceso a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, como lo ordena el artículo 64 constitucional, son su desarrollo”. Obsérvese también que el tiempo de ocupación y explotación económica del baldío, es inferior al exigido por el Código Civil para la prescripción civil.

3.- El Procurador Delegado para asuntos ambientales y agrarios también considera que lo acusado es constitucional, pues es desarrollo directo de los artículos 63 y 150-18 de la Carta que autorizan al legislador para establecer la imprescriptibilidad de bienes distintos a los allí enunciados -como sería el caso de los baldíos-, y la forma de adquirirlos.

- Respecto a la presunta violación del artículo 332 del Estatuto Superior, señala que no ve cómo se pueda vulnerar, pues en ella se consagra la propiedad del subsuelo, y las disposiciones acusadas versan sobre la propiedad del suelo. Además, considera que el problema planteado por el demandante “es elemental”, pues los baldíos en la actualidad no se pueden adquirir por prescripción por disponerlos así las normas acusadas, pero ello “no significa que no pueda el Estado, como ha venido haciéndolo, para dar cumplimiento a las disposiciones que se citan como violadas, adjudicárselos a aquellos ‘hombres y mujeres campesinos que no sean propietarios de tierras y que tengan tradición en las labores rurales, que se hallen en condiciones de pobreza y marginalidad o deriven de la actividad agropecuaria la mayor parte de su ingreso’, o a ‘empresas comunitarias y cooperativas campesinas’ a la luz de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 24 y quinto del artículo 65 de la ley 160 de 1994, que es una de las posibilidades que contempla la Constitución, según la cual el legislador debe expedir leyes que regulen la adjudicación y recuperación de baldíos ya que, en el futuro, como desarrollo del numeral 18 del artículo 150, el Congreso podrá expedir una norma que reconozca la apropiación de los baldíos con fundamento en la prescripción de breve o largo tiempo, la que a bien tenga establecer”.

- Los baldíos se pueden adquirir administrativamente a través de procesos adjudicatorios

“previa ocupación, en los términos fijados por una de las normas acusadas, el artículo 65 de la ley 160 de 1994 y demás disposiciones concordantes, puesto que judicialmente el legislador no ha admitido por la naturaleza de estos bienes que pueda adquirirse el dominio sobre el suelo baldío por usucapión. En efecto, el numeral 4 del artículo 407 del Código de Procedimiento Civil Colombiano no lo permite, en cuanto manda que ‘la declaración de pertenencia no procede respecto de bienes imprescriptibles o de propiedad de las entidades de derecho público.’”

4.- El Gerente del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria “INCORA”, actuando por medio de apoderado, interviene por escrito exponiendo el fundamento de constitucionalidad de los preceptos legales demandados, entre los que se destacan:

- No es acertada la afirmación del actor cuando afirma que hasta la expedición de la ley 48 de 1882 era posible adquirir por prescripción los baldíos nacionales, pues basta leer la ley de 13 de octubre de 1821, que “desconocía la institución de la prescripción, como medio idóneo para adquirir el derecho de propiedad sobre un terreno baldío...”. Pero aún, si en gracia de discusión se aceptara esa tesis habría que admitir también “que con la expedición de la ley 48 de 1882, se dió término a ese corto periodo de discutible prescriptibilidad”.

- En la ley 160 de 1994 “no se establece la prescriptibilidad de los baldíos, sino el saneamiento de situaciones de hecho, irregulares e ilegales, en aras de organizar y controlar mejor, la justa repartición de los terrenos baldíos, por razones de interés público y beneficio social”.

- El artículo 63 de la Constitución faculta al legislador para asignarle la calidad de imprescriptible a los bienes que considere conveniente, la cual no se puede entender limitada o recortada respecto de los terrenos baldíos de la Nación, “por el simple hecho de que el artículo 332 de la Constitución no los enlistó como propiedad del Estado, sino que esta norma se limita a enfatizar tal propiedad sólo en relación con el subsuelo y los recursos naturales no renovables... sin que ello pueda significar que estos sean los únicos bienes sobre los cuales puede tener propiedad el Estado.”

- El artículo 64 superior no se refiere sólo a los terrenos baldíos sino también a las demás tierras que conforman el territorio colombiano y es por ello que la ley 160 de 1994 señala dentro de sus objetivos “los procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica y dotar de tierras a los campesinos de escasos recursos que no la posean”.

- Las normas acusadas “cuando otorgan la calidad de imprescriptibles a las tierras baldías, o cuando reconocen la calidad de poseedores en los términos del Código Civil a los ocupantes de esas superficies, o exigen un término mínimo de ocupación y explotación del peticionario de la adjudicación, o limitan el área máxima adjudicable, acatan en su integridad el mandato constitucional de promover el acceso a la propiedad de la tierra de los campesinos.”

## V. CONCEPTO FISCAL

Lo rinde el Procurador General de la Nación en oficio No. 709 del 10 de agosto de 1995, el que concluye solicitando a la Corte que declare exequibles las disposiciones acusadas, con base en los siguientes argumentos:

- Los baldíos han sido catalogados como bienes de dominio público; sin embargo, tanto en el marco de la doctrina como en el de la legislación, a ese tipo de inmuebles se les ha otorgado en dicha clasificación, una índole jurídica especial, cual es la de “bienes fiscales adjudicables” cuyo destino es “el de ser adjudicados en propiedad a quienes los ocupan, ya que es el Estado el que ostenta su titularidad con tal fin, siempre y cuando, no sobra repetirlo, se den los requisitos exigidos por la ley para ello”.

- El Constituyente de 1991 le asignó al legislador en el artículo 150-18 de la C.P. la tarea de “dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías, lo cual permite constatar que el carácter de bien fiscal adjudicable le es reconocido a las tierras baldías por el mismo ordenamiento superior”. En consecuencia, no le asiste razón al demandante, pues se observa con claridad que el Constituyente dejó en manos del legislador la regulación del tema de los baldíos y que “la facultad otorgada versa sobre materias que como la apropiación y la adjudicación, revelan el reconocimiento constitucional a la titularidad de la Nación sobre las tierras baldías, lo que no deja lugar a suponer que el Constituyente del 91 sustrajo de la órbita del dominio público dichas tierras”. Así, las normas acusadas no sólo no contravienen la Constitución, “sino que son su cabal desarrollo en lo que a la materia en discusión se refiere”.

- Para terminar, dice el Procurador que: “habida cuenta de que los argumentos de inconstitucionalidad presentados contra las normas acusadas, se derivan de la presunta inconstitucionalidad de la prohibición que en forma tácita o expresa contienen dichas normas respecto de la prescripción de las tierras baldías, considera este despacho que demostrada la conformidad de esa prohibición con la preceptiva constitucional, el fundamento de la acusación queda desvirtuado y por ende los argumentos derivados del mismo carecen de sustento alguno”.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### a. Competencia.

Dado que la demanda se dirige contra preceptos que pertenecen a distintas leyes, compete a esta Corporación decidir sobre su constitucionalidad, al tenor de lo dispuesto en el artículo 241-4 del Estatuto Superior.

### b. La demanda

Los argumentos del actor se limitan a señalar que como la Constitución actual no incluyó en el artículo 332, la titularidad de los bienes baldíos, como sí lo hacía la Carta anterior en el artículo 202-2, no podía el legislador consagrar la “imprescriptibilidad” de los mismos, pues quien explota económicamente un bien de esta naturaleza debe adquirir por ese sólo hecho la propiedad del terreno, dando así cumplimiento a los mandatos constitucionales que

ordenan promover el acceso a la propiedad en general, y en especial, a la propiedad de la tierra en favor de los trabajadores campesinos.

### c. Propiedad de los baldíos.

La Constitución de 1886 establecía expresamente en su artículo 202-2, que corresponde al artículo 199 de la reforma de 1936, la propiedad de la Nación sobre los terrenos baldíos, al prescribir: “Pertenece a la República de Colombia... 2 Los baldíos, minas y salinas que pertenecen a los estados cuyo dominio recobra la Nación, sin perjuicio de los derechos constituídos a favor de terceros por dichos estados, o a favor de éstos por la Nación a título de indemnización”.

De otra parte, en el artículo 76-21 se le asignaba al Congreso de la República, la facultad de “dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías”.

En la Constitución de 1991 el contenido del artículo 76-21 de la Carta de 1886 no sufrió variación alguna, quedando su texto redactado en idénticos términos en el numeral 18 del artículo 150; no acontece lo mismo con el artículo 202-2, pero ello no significa que la pertenencia de los baldíos en favor de la Nación haya desaparecido, como se verá en seguida.

En efecto, el artículo 102 del Ordenamiento Superior al prescribir que: “El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación” está consagrando no sólo el llamado “dominio eminente”, que como es sabido, se encuentra íntimamente ligado al concepto de soberanía, en razón de que el Estado sólo ejerce sobre el territorio un poder supremo, pues “no es titular del territorio en el sentido de ser ‘dueño de él, sino en el sentido de ejercer soberanía sobre él”<sup>1</sup>, sino también a la propiedad o dominio que ejerce la Nación sobre los bienes públicos que de él forman parte.

Los bienes del Estado pueden ser: de dominio público o de dominio privado. Los bienes de dominio público se caracterizan por que su uso es público o están afectados directa o indirectamente a la prestación de un servicio público y se rigen por normas especiales; los de dominio privado se equiparan a los de los particulares. Sólo la ley puede determinar cuáles bienes son de dominio público y cuáles de dominio privado.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 674 del Código Civil “Se llaman bienes de la Unión aquellos cuyo dominio pertenece a la República. Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un Territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del Territorio.

Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión, o bienes fiscales”.

El artículo 675 del mismo Código, se refiere a los baldíos y es así como prescribe: “Son bienes de la Unión todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño.”

La jurisprudencia y la doctrina han clasificado los bienes fiscales en:

1.- Fiscales propiamente dichos. Son aquellos bienes que poseen las entidades de derecho público y sobre los cuales ejercen un dominio pleno, esto es, igual al que ejercen los particulares respecto de sus propios bienes.

2.- Bienes de uso público. Son los destinados al uso común de los habitantes.

3.- Bienes fiscales adjudicables. Son aquellos bienes que tiene la Nación con el fin de traspasarlos a los particulares que cumplan determinados requisitos exigidos por la ley.

En este orden de ideas no queda duda de que los baldíos son bienes públicos de la Nación catalogados dentro de la categoría de bienes fiscales adjudicables, en razón de que la Nación los conserva para adjudicarlos a quienes reúnan la totalidad de las exigencias establecidas en la ley.

Sobre este mismo tema, la Corte ya se ha pronunciado, entre otras, en la sentencia C-060/93, que en esta oportunidad se reitera, concluyendo que los baldíos pertenecen a la Nación pues la Constitución de 1991 en esta materia no sufrió variación. Veamos:

“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”.

“Es simplemente la expresión de una característica patrimonial específica que se radica en cabeza de la persona jurídica de derecho público por excelencia en nuestro ordenamiento constitucional como lo es la Nación. Desde luego, la regulación constitucional de nuestro Estado indica que aquella persona moral especialísima cuenta con atributos superiores a los de cualquiera otra persona moral y a través de sus órganos legislativo y ejecutivo, lo mismo que por el ejercicio orgánico de sus principales funciones públicas, puede regular con vocación de superioridad los asuntos que por mandato del Constituyente le corresponden, como es el caso del manejo, regulación o disposición de sus bienes patrimoniales”.

“En este sentido es bien claro que la Carta de 1991 reiteró la tradicional concepción según la cual pertenecen a la Nación los bienes públicos que forman parte del territorio dentro de los cuales se encuentran las tierras baldías; por tanto, bien puede la Nación reservárselas en cuanto inicial titular de los mismos, u ordenar por medio de la ley a las entidades administrativas que se desprenden de ella, lo pertinente en cuanto al ejercicio del atributo de la personalidad de derecho público que la caracteriza, sea patrocinando o limitando el acceso de los particulares a dichos bienes.”<sup>2</sup> (Lo resaltado no es del texto).

Y en sentencia anterior (T-566/92) se había referido a este mismo asunto así: “Son del Estado el subsuelo y los recursos naturales no renovables de conformidad con el artículo 332 de la Constitución Política, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona

económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geoestacionaria, el espectro electromagnético (C.P. art. 102), así como los bienes que posee como propiedad privada, en iguales condiciones que los particulares (CP. Art. 58).

“El artículo 102 de la Constitución al referirse al territorio y a ‘los bienes públicos que de él forman parte’, para señalar que pertenecen a la ‘Nación’, consagra el llamado dominio eminente: el Estado no es titular del territorio en el sentido de ser ‘dueño de él, sino en el sentido de ejercer soberanía sobre él.”

“Marienhoff distingue el ‘dominio eminente’ del dominio público’, así: ‘El dominio eminente es un poder supremo sobre el territorio; vincúlase a la noción de soberanía. Se ejerce potencialmente sobre todos los bienes situados dentro del Estado, ya se trate del dominio privado o público del mismo o de la propiedad de los particulares o administrados. El dominio público, es un conjunto o suma de bienes sometido a un régimen jurídico especial, distinto del que rige los bienes de dominio privado’”.

“Los bienes del Estado que están destinados a ser adjudicados son los llamados baldíos... Se denomina bien baldío el terreno urbano o rural sin edificar o cultivar que forma parte de los bienes del Estado porque se encuentra dentro de los límites territoriales y carece de otro dueño”. 3

#### d. Imprescriptibilidad de las tierras baldías

Considera el demandante que las normas acusadas son inexecutableas pues a la luz de la Constitución vigente no es posible consagrar la imprescriptibilidad de los terrenos baldíos, criterio que no comparte la Corte por que, en contra de lo que se afirma, existe disposición expresa que permite al legislador asignarles tal atributo, cual es el artículo 63 superior, que textualmente reza: “Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables” (destaca la Corte). En consecuencia, no se violó el Estatuto Supremo pues bien podía el legislador, con fundamento en este precepto, establecer la imprescriptibilidad de terrenos baldíos, como en efecto lo hizo en las disposiciones que son objeto de acusación.

Si la prescripción adquisitiva o usucapión es un modo de adquirir el dominio de los bienes corporales, raíces o muebles, que están en el comercio, al igual que los demás derechos reales, por haberse poseído durante el tiempo y con las condiciones señaladas por la ley, la imprescriptibilidad significa que no es posible adquirir la propiedad de tales bienes, así se hayan ocupado durante largo tiempo, que es precisamente lo que ocurre con las tierras baldías, cuyo régimen difiere del consagrado en el Código Civil, como se verá en seguida.

#### e. Requisitos para tener derecho a la adjudicación de un bien baldío.

El legislador, como ya se ha expresado, está plenamente facultado por el Constituyente (art. 150-18) para expedir normas sobre la apropiación, adjudicación y recuperación de tierras baldías, y en desarrollo de ella reguló la forma como se adquiere la propiedad de las mismas,

el mecanismo de la adjudicación y los procedimientos a seguir en cada caso. Obsérvese cómo la misma norma constitucional alude a la figura de la adjudicación de baldíos.

Las tierras baldías, a diferencia de lo que ocurre en materia civil con los inmuebles en general, no se adquieren mediante la prescripción, sino por la ocupación y posterior adjudicación, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley vigente -160 de 1994-, a saber:

1. haber ocupado el terreno por espacio no inferior a cinco (5) años;
2. haberlo explotado económicamente por un término igual al anterior;
3. que la explotación que se ha adelantado en dichos predios corresponda a la aptitud del suelo, establecida por el INCORA en la inspección ocular. y
4. que el solicitante no sea propietario o poseedor a cualquier título de otros predios rurales en el territorio nacional.

En otras palabras, los terrenos baldíos están destinados a ser adjudicados en propiedad a quienes los ocupen y exploten económicamente, dentro de las condiciones establecidas por la ley.

e.1 Quiénes pueden ser sujetos de adjudicación de tierras baldías.

Al tenor de lo dispuesto en la ley 160 de 1994 los terrenos baldíos podrán ser adjudicados a personas naturales, empresas comunitarias y cooperativas campesinas (art. 65); a las entidades de derecho público, para la construcción de obras de infraestructura destinadas a la instalación o dotación de servicios públicos, o cuyas actividades hayan sido declaradas por la ley como de utilidad pública o de interés social, con la condición de que si no se cumple esta finalidad, los predios revertirán al dominio de la Nación; y a las fundaciones o asociaciones sin ánimo de lucro que presten un servicio público, o tengan funciones de beneficio social por autorización de la ley (art. 69).

e.2 A quiénes no se puede adjudicar terrenos baldíos.

Según la ley precitada se prohíbe hacer adjudicaciones a las personas cuyo patrimonio neto sea superior a mil salarios mínimos mensuales legales, con excepción de las empresas especializadas del sector agropecuario a que se refiere el capítulo XIII de la misma ley. Tampoco podrán titularse dichas tierras a quienes hubiesen tenido la condición de funcionarios, contratistas o miembros de las Juntas o Consejos Directivos de las entidades públicas que integran los diferentes subsistemas del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, dentro del término señalado en el artículo 71 ibidem, al igual que las personas jurídicas cuando uno o varios de sus socios hayan tenido las vinculaciones o calidades mencionadas con los referidos organismos públicos.

Efectuada la adjudicación respectiva, el Estado, a través del INCORA, o de la entidad en la que se delegue esta función, otorga al beneficiario un título traslativo de dominio, única forma de adquirir la propiedad de los terrenos baldíos, documento que debe ser registrado en las correspondientes oficinas de Registro de Instrumentos Públicos.

f. El inciso segundo del artículo 65 de la ley 160 de 1994.

El inciso segundo del artículo 65 acusado, dispone que “los ocupantes de tierras baldías, por ese sólo hecho, no tienen la calidad de poseedores conforme al Código Civil, y frente a la adjudicación por el Estado sólo existe una mera expectativa”, mandato que el actor impugna por considerar que quien posee un bien debe adquirir con el transcurso del tiempo la propiedad del mismo, criterio que no comparte la Corte, pues como ya se ha dicho, si el legislador debidamente autorizado por el artículo 63 del Estatuto Superior podía establecer la imprescriptibilidad de los terrenos baldíos, consecuencia necesaria de tal carácter es que la propiedad de esos bienes no se extingue para su titular (Nación), por ejercer un tercero la ocupación de los mismos durante un tiempo determinado, pues sobre esos bienes no se adquiere la calidad de poseedor, necesaria para usucapir.

Además, si el Congreso tiene facultades para dictar normas relativas a la apropiación y adjudicación de baldíos (art. 150-18 C.N.), bien podía consagrar figuras distintas de las contempladas en el Código Civil para efectos de la adquisición de la propiedad de los mismos.

Ahora, que frente a la adjudicación por parte del Estado, el adjudicatario sólo tiene una expectativa, se explica porque mientras el ocupante del terreno baldío no cumpla con la totalidad de los requisitos estatuidos por el legislador, a los cuales se hizo referencia anteriormente, no ha adquirido ningún derecho a la adjudicación y, en consecuencia, sólo tiene una mera expectativa de derecho, es decir, una esperanza de que al reunir tales exigencias será beneficiario de la adjudicación. La Constitución Nacional, como tantas veces lo ha reiterado esta Corporación, únicamente protege los derechos adquiridos mas no las simples expectativas de derecho. (art. 58 C.N.)

g. El inciso segundo del artículo 69 de la ley 160 de 1994

En este precepto legal se consagra que para tener derecho a la adjudicación de un terreno baldío deberá acreditarse una ocupación y explotación previa no inferior a cinco (5) años, y que “la ocupación de persona distinta del peticionario, no es transferible a terceros, para los efectos contemplados en este inciso”. Ya se ha reiterado que corresponde al legislador regular lo relativo a la adjudicación de tierras baldías (art. 150-18 C.N.) y, en consecuencia, bien podía consagrar la ocupación previa como requisito indispensable para obtenerla, sin violar precepto constitucional alguno. Si la adjudicación de baldíos tiene como objetivo primordial satisfacer, en el caso de personas naturales, las necesidades del ocupante y posterior adjudicatario, permitir el acceso a la propiedad a quienes carecen de ella y contribuir a mejorar las condiciones económicas y sociales de los adjudicatarios; y en el caso de personas jurídicas, satisfacer necesidades colectivas y de servicio público en favor de la comunidad, nada se opone a que se prohíba la transferencia a otras personas de la ocupación para efectos de la adjudicación, a diferencia de la suma de posesiones, legalmente autorizada cuando se trata de bienes prescriptibles.

h. La función social de la propiedad

La función social de la propiedad se incorpora al contenido de ella para imponer al titular del dominio obligaciones en beneficio de la sociedad. En otros términos, el contenido social de

las obligaciones limita internamente el contenido individual de facultades o poderes del propietario, según la concepción duguitiana de la propiedad función. En el caso de las tierras baldías rurales dicha función social se traduce en la obligación de explotarla económicamente y destinarla exclusivamente a actividades agrícolas, en no explotar el terreno si está destinado a la reserva o conservación de recursos naturales renovables, etc, en una palabra, la función social consiste en que el derecho de propiedad debe ser ejercido en forma tal que no perjudique sino que beneficie a la sociedad, dándole la destinación o uso acorde con las necesidades colectivas y respetando los derechos de los demás.

Así las cosas, considera la Corte que no le asiste razón al demandante, pues las normas impugnadas no desconocen la función social de la propiedad y, por el contrario, lo que se pretende mediante la adjudicación de tierras baldías es cumplir con dicha finalidad, ya que la obligación de explotar económicamente esos terrenos evita la ociosidad de los mismos, permite el acceso a la propiedad a quienes no la tienen, y precave la inequitativa concentración de la propiedad en manos de unos pocos.

#### i. El acceso a la propiedad.

Son dos las disposiciones constitucionales que versan sobre este tema; en primer lugar se encuentra el inciso primero del artículo 60 que prescribe: “El Estado promoverá, de acuerdo con la ley, el acceso a la propiedad” y luego el artículo 64, que dice: “Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”, preceptos que el demandante considera vulneran las normas demandadas.

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 vida.

Olvida el demandante, que si bien es cierto el Estado tiene el deber de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, especialmente, a quienes la trabajan, no es menos cierto que tal fin no se logra únicamente con la adjudicación de tierras baldías, que es una forma de hacerlo, sino también con otras políticas, como por ejemplo, la concesión de créditos a largo plazo y con facilidades de pago; la creación de subsidios para la compra de tierras, el fomento de las actividades agrícolas, etc, que también buscan esa finalidad.

Las normas acusadas en lugar de contrariar los artículos 60 y 64 de la Carta, los acatan, pues la adjudicación de tierras baldías tiene como propósito dotar de tierras a quienes carecen de ellas.

En razón de lo anotado, considera la Corte que las normas acusadas no lesionan los cánones constitucionales señalados por el actor, ni ningún otro mandato del mismo estatuto.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional actuando en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

**R E S U E L V E :**

Declarar exequibles los artículos 3 de la ley 48 de 1882, 61 de la ley 110 de 1912, el inciso segundo del artículo 65 y el inciso segundo del artículo 69 de la ley 160 de 1994.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

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. T-566/92. M.P. Alejandro Martinez Caballero

2 Sent. 060/93 M.P. Fabio Morón Díaz

3 Sent T-566/92 antes citada