

Sentencia C-673/99

PREDIO RURAL-Invasión de hecho/PREDIO RURAL-Adquisición por el INCORA dependiendo del tiempo de ocupación

Si bien la norma, en sus dos incisos, otorga un mismo reconocimiento a los hechos que configuran la situación de los predios rurales, porque en ambos casos alude a fundos invadidos, ocupados de hecho o cuya posesión estuviere perturbada por medio de la violencia, que pueden ser adquiridos por el INCORA, señala tratamientos jurídicos diferentes para efectos de su adquisición, contruidos a partir de la diferencia de tiempo en que se sucedieron los acontecimientos que dieron lugar a la ocupación del inmueble. Las razones de hecho que condicionan la situación de los predios para efectos de su adquisición es la misma en ambos supuestos normativos, esto es, que el goce de la propiedad fundiaria ha sido perturbada por medios de fuerza tales como invasiones, ocupación de hecho o perturbaciones violentas; sólo que, como antes se anotó, la época en que ocurrieron éstas es determinante para la regulación del diferente procedimiento de adquisición.

INCORA-Adquisición de predios invadidos de hecho

La adquisición de predios invadidos obedece a la necesidad de poner fin a un conflicto en la tenencia de la tierra, entre los propietarios de aquéllos y sus ocupantes, y resolver mediante la adjudicación a éstos los conflictos sociales que se originan en la carencia de tierras por los campesinos. Aun cuando los predios a que alude el inciso segundo acusado deben ser aptos para la reforma agraria, igual condición debe predicarse de los predios que pueden adquirirse según el inciso primero, pues resultaría un despropósito que el INCORA pudiera adquirir predios para ser adjudicados a campesinos, que no reunieran dicha aptitud. Por lo tanto dicha condición no es relevante para establecer el diferente tratamiento. Lo realmente sustancial y relevante para efecto de la adquisición de dichos predios es que se encuentran invadidos u ocupados de hecho y que dicha adquisición se requiera para solucionar los problemas sociales derivados de la tenencia de las tierras y de la necesidad de democratizar la propiedad agraria.

PRINCIPIO DE IGUALDAD-Tratamiento desigual

La permanencia de la distinción no beneficia el proceso de reforma agraria y consagra, en cambio, una injusticia que se traduce en el tratamiento desigual de una situación esencialmente igual, sin que se evidencie una justificación racional de ese tratamiento; por lo tanto, se da un trato diferente, sin razón suficiente, a unos propietarios con respecto a otros e igualmente aunque indirectamente a los campesinos que ocupan predios en las dos situaciones analizadas en cuanto a la legitimación de la propiedad.

Referencia: Expediente D-2317

Acción pública de inconstitucionalidad (parcial) contra el numeral 20 del artículo 12 de la ley 160 de 1994, “por la cual se crea el Sistema Nacional de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”.

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

Santafé de Bogotá D.C., septiembre nueve (9) de mil novecientos noventa y nueve (1999).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES.

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Luis Enrique Olivera Petro demandó parcialmente el numeral 20 del artículo 12 de la Ley 160 de 1994.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA.

A continuación se transcribe el texto de la disposición del numeral 20 del art. 12 de la ley 160 de 1994, conforme a su publicación en el diario oficial No. 41479 de agosto 5 de 1994 y se subraya lo demandado:

“LEY 160 DE 1994

Por la cual se crea el Sistema Nacional de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

(....)

DECRETA:

“Artículo 12. Son funciones del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria:

(...).

“20. Autorizar, en casos especiales que reglamentará la Junta Directiva, la iniciación de los procedimientos de adquisición de predios rurales invadidos, ocupados de hecho o cuya posesión estuviere perturbada por medio de violencia o cuando habiendo obtenido el propietario sentencia judicial favorable y definitiva no pudieren ejecutarse las medidas de lanzamiento o desalojo de los invasores u ocupantes, o si persistieren las perturbaciones de la propiedad en cualquier forma”.

“Los predios invadidos u ocupados de hecho o cuya propiedad esté perturbada un año antes de la vigencia de la presente ley, podrán ser adquiridos por el INCORA siempre y cuando sean aptos para la reforma agraria y cumplan con lo ordenado en el Capítulo VI de la presente Ley”.

III. LA DEMANDA

El demandante considera que la expresión acusada del inciso segundo del numeral 20 del artículo 12 de la Ley 160 de 1994, vulnera los artículos 13, 29 y 58 de la Constitución

Política.

Se quebranta el principio de igualdad, por cuanto la disposición establece un privilegio en favor de los propietarios de predios que durante el año anterior a la promulgación de la ley 160 de 1994 hubieren sido invadidos, ocupados de hecho o cuya propiedad haya sido perturbada, al facultar al INCORA para adquirirlos. Por contraste, afirma, no permite al INCORA adquirir predios afectados por las mismas perturbaciones, cuando éstas hayan tenido lugar antes del 5 de agosto de 1993, fecha en que entró en vigencia la citada Ley.

En su sentir el INCORA debe negociar, en pie de igualdad, todos los predios rurales que se encuentran en esas condiciones de perturbación de la propiedad.

El demandante asevera, además, que se vulneran los derechos al debido proceso y a la propiedad, en la medida en que el legislador no autorizó al INCORA para adquirir todos los predios invadidos, sin restricciones temporales y sin someter la adquisición a procedimientos diferentes por razón de la fecha en que tuvo lugar la perturbación del inmueble. Es decir, que el Legislador debió haber sometido a negociación directa todos los predios invadidos, sin hacer distingos temporales.

IV. INTERVENCIONES.

1. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

El Ministerio, representado por la abogada Patricia Cuevas Marin, intervino en el proceso en defensa de la constitucionalidad del aparte acusado, por estimar que no vulnera ninguno de los preceptos constitucionales que el actor considera transgredidos.

Después de reseñar los antecedentes del precepto, la interviniente trae a colación el concepto que sobre la disposición bajo examen emitió el 15 de marzo de 1996 la Sala de Consulta y Servicio Civil del H. Consejo de Estado, conforme al cual la limitación en el tiempo para la adquisición de tales predios, se explica por el hecho de que el inciso primero del numeral 20 del artículo 12 faculta al INCORA para iniciar procedimientos de adquisición si persisten las perturbaciones a la propiedad en cualquier forma.

2. Intervención del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria -INCORA.

También intervino el INCORA por conducto de apoderado especial, en defensa de la constitucionalidad de la norma acusada y señaló:

“... El INCORA está facultado por el Artículo 12-20 de la ley 160/94 para adquirir directamente, esto es, siguiendo el procedimiento previsto en el capítulo VI de la ley 160/94, los predios invadidos, ocupados de hecho o cuya posesión estuviere perturbada, desde antes de su vigencia; pero diferenciado entre aquellos predios que se encuentran en tal situación desde fecha anterior al 5 de agosto de 1993, en los cuales además de los requisitos relativos a la aptitud de las tierras y la calidad de los ocupantes, debe acreditarse alguna de las dos circunstancias especiales previstas en el Acuerdo 04/96 (grave malestar social o falta de adquisición de tierras en el respectivo municipio); de aquellos que fueron sometidos a invasión, ocupación de hecho o perturbación, entre el 5-08-93 y el 5-08-94 para los cuales solo debe acreditarse que los terrenos son aptos para programas de reforma agraria y que los ocupantes son beneficiarios de dichos programas”.

Al reseñar los antecedentes legislativos de este precepto, el apoderado señala que el proyecto de ley del Gobierno no incluía ninguna norma relacionada con la facultad para adquirir predios invadidos.

“Fue en el pliego de modificaciones al proyecto de ley 114 de 1992 - Cámara de Representantes, ponencia para primer debate en la Comisión V de esa Cámara de Representantes, en donde se hizo la adición de un numeral nuevo al artículo 12 del proyecto, explicando y justificando su inclusión, así: “El Instituto se abstendrá de iniciar procedimientos de adquisición de tierras mediante negociación voluntaria o expropiación, o de apoyar los que promuevan los campesinos, cuando se refieran a predios rurales invadidos, ocupados de hecho o cuya posesión estuviere perturbada por medio de violencia”.

La adición que se hizo es similar al actual inciso primero del numeral 20, y quedó así:

“NUMERAL 21 NUEVO. Autorizar, en casos especiales que reglamentará la Junta Directiva, la iniciación de los procedimientos de adquisición de predios rurales invadidos, ocupados de hecho o cuya posesión estuviere perturbada por medio de violencia, cuando habiendo obtenido el propietario sentencia judicial favorable y definitiva no pudieren ejecutarse las medidas de lanzamiento o desalojo de los invasores u ocupantes, o si persistieren las perturbaciones a la propiedad en cualquier forma”. (Gaceta del Congreso. Año 11 No. 158

-Santafé de Bogotá, jueves 27 de mayo de 1993, pág. 5, 7 y 113)".

"Posteriormente en la ponencia para segundo debate, en el pliego de modificaciones al proyecto de ley No. 176 de 1994, SENADO DE LA REPUBLICA, se adicionó el inciso segundo al numeral 20 del artículo 12, quedando la norma tal como figura en el texto actual de la ley. En la ponencia se justificó o explicó este nuevo inciso afirmando que "En el numeral 20 del artículo 12 se incluyó una norma encaminada a desestimular la invasión de predios rurales" (Gaceta del Congreso, año III No. 64, miércoles 1 junio de 1994, página 8).

El interviniente desvirtúa el cargo que alega una supuesta desigualdad frente a los procedimientos que deban surtirse, a partir del siguiente razonamiento:

"... El reglamento de la Junta Directiva del Incora, en concordancia con el concepto No. 799 de marzo 15/96 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, prevé que tales adquisiciones se efectuarán "con arreglo al procedimiento previsto en el Capítulo VI de la ley 160 de 1994" esto es, mediante negociación directa de tierras por el INCORA, y no por negociación voluntaria de tierras entre campesinos y propietarios, como lo pretende el actor".

Por lo anterior, concluye que:

"Lo sostenido por el actor en su escrito, esto es, que debe existir un solo tipo de procedimiento administrativo para la adquisición de tierras invadidas, es lo que en realidad ocurre en el INCORA, en acatamiento a lo señalado en la ley y en su reglamento."

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación rindió en oportunidad el concepto de su competencia, y en él solicita a la Corte declarar constitucional la expresión acusada.

La Vista Fiscal aclara que mientras que la tesis central de la demanda sostiene que el INCORA sólo puede adquirir predios rurales colocados en cualquiera de las situaciones descritas en el inciso segundo del numeral 20 del artículo 12 de la ley 160 de 1994 (invadidos, ocupados de hecho o bajo perturbación de la propiedad), siempre que ello hubiere ocurrido dentro del año anterior a la vigencia de la ley 160, lo cierto es que, según la primera parte del numeral 20 del artículo 12 de la ley 160 de 1994, el INCORA está facultado

para adquirir también los predios cuya propiedad está perturbada en cualquier tiempo, sólo que su adquisición deberá ser reglamentada por la Junta Directiva del INCORA; mientras que conforme al inciso segundo, la adquisición no requiere de dicha reglamentación, si está probada la ocurrencia de las perturbaciones mencionadas, dentro del año anterior a la entrada en vigencia de la ley 160 de 1994.

A su juicio:

“... tampoco puede considerarse que la condición de tiempo consagrada en las expresiones acusadas vulnere el principio de igualdad pues mientras que en el primer inciso se faculta al Instituto de la Reforma Agraria para adquirir en cualquier momento, una vez cumplida la exigencia de la reglamentación por parte de su Junta Directiva, predios que se hallen en circunstancias de perturbación que se prolonguen indefinidamente; en los casos previstos por las expresiones acusadas, los predios para cuya adquisición directa se faculta al INCORA, deben haber sido afectados por las mismas circunstancias perturbadoras de la propiedad en un lapso determinado, cual es el de un año transcurrido a partir de la entrada en vigencia de la ley 160 de 1994”.

“... los predios rurales que pueden ser adquiridos en forma directa con miras a ser saneados en forma rápida deben ser, por expresa disposición del legislador, aptos para la reforma agraria, condición que no es formulada respecto de los contemplados en el inciso primero”.

Por otra parte, estima improcedente el cargo que aduce violación del derecho de propiedad, por carencia de sustentación, pues el demandante lo estructura sobre una hipótesis -la de su ejemplo- y no a partir de la confrontación entre la norma acusada y la Constitución Política.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Integración de la proposición jurídica demandada.

La Corte comienza por observar que el actor fragmenta la norma contenida en el inciso segundo del numeral 20 del artículo 12 bajo examen, limitando su verdadero significado y alcance.

De ahí que, para el correcto entendimiento del precepto resulte necesario integrar la proposición jurídica en debida forma, articulando la frase demandada al texto íntegro del

numeral 20 del artículo 12, de modo que el examen de constitucionalidad comprenda la totalidad de su contenido, porque no se puede entender y valorar la situación que es objeto de tacha independientemente del contenido fáctico de toda la disposición.

En este orden de ideas, el examen de constitucionalidad a que se contrae la presente sentencia comprenderá la totalidad del inciso segundo del numeral 20 del artículo 12 de la Ley 160 de 1994.

2. El problema jurídico planteado.

Según el demandante, el tratamiento que el numeral 20 del art. 12 de la ley 160/94 otorga a los propietarios de predios invadidos u ocupados de hecho, es violatorio del principio constitucional a la igualdad, en la medida en que su adquisición es diferente para quienes se encuentren en una misma situación.

Así, procede la negociación directa y sin reglamentación previa sobre aquellos inmuebles rurales invadidos, cuando la ocupación hubiere ocurrido dentro del año anterior a la promulgación de la referida ley, pero descarta tal posibilidad en relación con los demás predios que se encuentran en la misma situación, pero con mayor anticipación. Es decir, se trata de los predios rurales que conforme al inciso primero del numeral 20 del art. 12 de la ley 160/94, “fueron invadidos, u ocupados de hecho o cuya posesión estuviere perturbada por medio de violencia”, o colocados en situaciones que en esta norma se describe, con antelación a un año antes de la vigencia de dicha ley, cuya adquisición sólo es posible en virtud de una reglamentación especial de la Junta Directiva del INCORA.

Conforme a lo anterior debe la Corte determinar si el tratamiento normativo diferente que se da en la norma acusada carece de justificación racional y si se desconoció el principio de igualdad.

3. La solución al problema.

3.1. El sistema de adquisición de tierras con fines de reforma agraria no permitía la negociación de predios invadidos o sometidos a ocupación de hecho, porque ello dificultaba la ejecución de los programas de adquisición y de dotación de tierras, aparte de que tales predios cuando se dieran las condiciones legales podían ser objeto de adquisición por la vía

de la extinción del dominio. Además, dicha situación podía dar pábulo a presiones de los propietarios o de los ocupantes, que se utilizaban como estrategias para dirigir y acelerar los procesos de adquisición de tierras y su posterior adjudicación a los mismos invasores. Es decir, que se podían presentar invasiones concertadas para precipitar las acciones del INCORA en materia de reforma agraria.

Sin embargo, en virtud del párrafo del art. 54 de la ley 135/61, modificado por el art. 21 de la ley 30 de 1988 se introdujo un cambio importante en cuanto a la adquisición de tierras invadidas, en los siguientes términos:

“Salvo los casos en que sean aplicables las reglas sobre extinción del dominio, y aquéllos casos especiales calificados por el Consejo de Ministros a solicitud de la Junta Directiva del INCORA, el Instituto se abstendrá de iniciar los procedimientos de adquisición directa o de expropiación de un predio rural invadido, ocupado de hecho, o cuya posesión estuviere perturbada por medio de violencia, mientras por alguna de estas causas estuvieren pendientes querellas policivas, o acciones civiles o penales”.

“No obstante, los propietarios de predios invadidos, ocupados de hecho, o cuya posesión hubiere sido perturbada en forma permanente, por medio de violencia podrán solicitar que el INCORA adquiera sus predios por los procedimientos de negociación directa de que trata la presente ley; cuando habiendo obtenido sentencia favorable de carácter definitivo, proferida por las autoridades judiciales, no pudieren ejecutarse las medidas de lanzamiento o desalojo de invasores u ocupantes en el término de un año contado a partir de la fecha de ejecutoria de la respectiva providencia”.

“Los propietarios de predios invadidos, cuya restitución no fuere posible en el término de que trata el inciso presente, podrán intentar la acción de reparación directa contra la Nación, a menos que hubieren convenido la negociación directa del inmueble con el INCORA”.

“Son susceptibles de las acciones contencioso-administrativas las providencias proferidas por las autoridades de policía en relación con el amparo y perturbación de la posesión de bienes inmuebles rurales”.

“A partir de la vigencia de esta Ley, el INCORA procederá a adquirir por negociación directa o por expropiación, los predios rurales invadidos con anterioridad al 12 de agosto de 1987 si

continuaren ocupados”.

Con todo, la nueva ley mantiene esta práctica cuando se programa la dotación de tierras a favor de comunidades indígenas, para reubicar minifundistas, adelantar asentamientos de habitantes de sectores afectados por calamidades públicas y, en fin, para dotar de tierras a personas en situaciones especiales de pobreza por causa de la violencia, como lo dispone el art. 31 de la ley 160/94 (Capítulo VI).

3.3. La norma del numeral 20 del art. 12 de la ley 160/94, regula de diversa manera la situación de los predios rurales que son objeto de invasión u ocupación de hecho. En efecto, en su inciso segundo, que es la norma acusada, se consagra un trato diferente en relación con los predios invadidos u ocupados de hecho o cuya propiedad este perturbada un año antes de la vigencia de la ley, porque pueden ser adquiridos por el INCORA siempre y cuando sean aptos para la reforma agraria y cumplan con lo ordenado en el Capítulo VI de la misma; en cambio con respecto a los predios que igualmente se encuentran en la misma situación, esto es invadidos u ocupados de hecho, pero por fuera del mencionado límite temporal, sólo pueden ser adquiridos conforme a la reglamentación especial que establezca la Junta Directiva del INCORA.

Si bien la norma, en sus dos incisos, otorga un mismo reconocimiento a los hechos que configuran la situación de los predios rurales, porque en ambos casos alude a fundos invadidos, ocupados de hecho o cuya posesión estuviere perturbada por medio de la violencia, que pueden ser adquiridos por el INCORA, señala tratamientos jurídicos diferentes para efectos de su adquisición, contruidos a partir de la diferencia de tiempo en que se sucedieron los acontecimientos que dieron lugar a la ocupación del inmueble.

Procede la Corte, en consecuencia, a establecer si se justifica o no el distinto trato que en cuanto a la adquisición por el INCORA se da a los predios invadidos en los dos incisos del numeral 20 del art. 12 de la ley 160/94 y, en tal virtud, razona de la siguiente manera:

- En el inciso primero de la norma en referencia se regula un procedimiento de adquisición que es general para los predios invadidos u ocupados de hecho, con antelación al año anterior a la vigencia de la ley o con posterioridad a ésta, que incluye una reglamentación de la Junta Directiva del INCORA, aun cuando se precisa un cuadro de situaciones anormales relativas a que dicha ocupación estuviere perturbada por medio de violencia, o a la

circunstancia de que el propietario habiendo obtenido sentencia judicial favorable definitiva no pudieren ejecutar las medidas de lanzamiento de los invasores u ocupantes, o a la persistencia de las perturbaciones a la propiedad en cualquier forma.

- En cambio, en los términos del inciso segundo que se acusa, el INCORA está habilitado para adquirir predios invadidos u ocupados de hecho o cuya propiedad este perturbada, sin que se precisen las anormalidades descritas, con los únicos requisitos relevantes de que la invasión, ocupación o perturbación de la propiedad haya ocurrido un año antes de la vigencia de la ley, que sean aptos para la reforma agraria y cumplan, además, con lo ordenado en el capítulo VI de dicha ley, cuyo contenido se explicó antes.

- La adquisición de predios invadidos en ambos casos obedece a la necesidad de poner fin a un conflicto en la tenencia de la tierra, entre los propietarios de aquéllos y sus ocupantes, y resolver mediante la adjudicación a éstos los conflictos sociales que se originan en la carencia de tierras por los campesinos.

- Aun cuando los predios a que alude el inciso segundo acusado deben ser aptos para la reforma agraria, igual condición debe predicarse de los predios que pueden adquirirse según el inciso primero, pues resultaría un despropósito que el INCORA pudiera adquirir predios para ser adjudicados a campesinos, que no reunieran dicha aptitud. Por lo tanto dicha condición no es relevante para establecer el diferente tratamiento.

- La circunstancia de que los predios a que alude la norma acusada deban reunir los requisitos previstos en el capítulo VI de la ley, es igualmente predicable de los predios a que se refiere el inciso primero del numeral 20 del art. 12. En efecto, así lo puede determinar la reglamentación especial que para la adquisición de éstos establezca la Junta Directiva del INCORA.

- Las razones de hecho que condicionan la situación de los predios para efectos de su adquisición es la misma en ambos supuestos normativos, esto es, que el goce de la propiedad fundiaria ha sido perturbada por medios de fuerza tales como invasiones, ocupación de hecho o perturbaciones violentas; sólo que, como antes se anotó, la época en que ocurrieron éstas es determinante para la regulación del diferente procedimiento de

adquisición.

- Las situaciones anormales que menciona el primer inciso, no son relevantes, porque ellas también pueden predicarse en relación con los predios invadidos a que alude la norma acusada.

- Los supuestos materiales objeto de las distintas regulaciones contenidas en los dos incisos del numeral 20 del art. 12 de la ley 160 de 1994, en esencia, no difieren; sin embargo, generan condicionamientos que dificultan las posibilidades de adquisición y consagran un privilegio para la adquisición de los predios a favor de los propietarios a que alude la norma acusada que no tiene una justificación objetiva, racional y razonable acorde con el fin, ya señalado, que se busca con la adquisición de los predios invadidos.

En síntesis, la permanencia de la distinción no beneficia el proceso de reforma agraria y consagra, en cambio, una injusticia que se traduce en el tratamiento desigual de una situación esencialmente igual, sin que se evidencie una justificación racional de ese tratamiento; por lo tanto, se da un trato diferente, sin razón suficiente, a unos propietarios con respecto a otros e igualmente aunque indirectamente a los campesinos que ocupan predios en las dos situaciones analizadas en cuanto a la legitimación de la propiedad.

4. En conclusión, considera la Sala que la norma acusada contenida en el inciso segundo del numeral 20 del art. 12 de la ley 160/94, viola el principio de igualdad. En tal virtud, será declarada inexecutable.

VIII. DECISIÓN.

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 INEXEQUIBLE el inciso segundo del numeral 20 del artículo 12 de la Ley 160 de

1994.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado Ponente

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-673/99

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA/INCORA-Competencia restrictiva para adquisición de predios invadidos (Salvamento de voto)

El Congreso, al expedir la regulación normativa que se acusa, se ajustó a la Constitución al hacer uso de la libertad de configuración legislativa pues, inspirado en razones de política, en este caso, agraria y, a partir de consideraciones jurídicamente atendibles, estableció regímenes diferenciados para la adquisición por el INCORA de predios invadidos o cuya propiedad se halla perturbada, con fines de reforma agraria. Nuestro pensamiento sobre el tema debatido parte del supuesto de que en materia de adquisición de predios invadidos o cuya propiedad se hallare perturbada, la competencia del INCORA es restrictiva, pues el Legislador en forma excepcional se la ha concedido, tan sólo en la medida en que ello sea estrictamente necesario para hacer efectivo el fin constitucional de democratizar el acceso campesino a la propiedad agraria.

ADQUISICION DE PREDIOS INVADIDOS-Tratamiento diferenciado (Salvamento de voto)

Estimamos que era perfectamente razonable la diferenciación que establecía el legislador, al someter a requisitos más restrictivos la adquisición de predios perturbados por hechos acaecidos un año antes de la entrada en vigor de la ley, pues, en nuestro criterio, ciertamente tal diferenciación consulta razones constitucionalmente atendibles pues tenía en cuenta las peculiaridades que de hecho diferencian los predios perturbados a partir de la fecha en que ocurrieron los actos de posesión o de perturbación- para, precisamente en consideración a esas circunstancias, establecer regímenes diferenciados con miras a la adquisición directa por el INCORA de tales predios perturbados que, además guardaban proporcionalidad pues, a mayor complejidad de la problemática exigía el cumplimiento de mayores requisitos y supeditaba tal posibilidad a la observancia de condiciones más restrictivas y viceversa.

PROPOSICION JURIDICA COMPLETA-Integración (Salvamento de voto)

Al no haberse integrado la proposición jurídica se descontextualizó el sentido y significado de la norma materia de acusación, lo que de contera conllevó a que el pronunciamiento cambiara el enfoque que tuvo en mente el Legislador al expedir la regulación pues, lo que había previsto como una competencia excepcional, a causa de la decisión, devino en una autorización ampliada al quedar convertida la excepción en regla general.

Con el acostumbrado respeto a la decisión adoptada por la mayoría, nos permitimos, a continuación, consignar las razones de nuestro disenso, las cuales en esencia, corresponden a las consideraciones en que se fundamentaba la propuesta de exequibilidad sustentada en el proyecto que presentó el H. Magistrado Fabio Morón Díaz a consideración de la Sala Plena, y que no acogió el Pleno de la Corte.

En nuestro sentir, la norma cuestionada ha debido ser declarada exequible, pues, somos de la opinión que, al igual que en otros casos¹ relativos a regímenes normativos diferenciados de regulación de una misma situación, que en este estrado la Corte ha examinado a la luz de la igualdad y que ha juzgado constitucionales, en el que fue materia de la decisión de la cual discrepamos, el Congreso, al expedir la regulación normativa que se acusa, se ajustó a la Constitución al hacer uso de la libertad de configuración legislativa que en un sin número de ocasiones precedentes esta Corte ha reconocido en su favor, pues, inspirado en razones de política, en este caso, agraria y, a partir de consideraciones jurídicamente atendibles, estableció regímenes diferenciados para la adquisición por el INCORA de predios invadidos o cuya propiedad se halla perturbada, con fines de reforma agraria, que fue lo que hizo al someter a requisitos distintos las dos hipótesis previstas en el numeral 20 del artículo 12 de la Ley 160 de 1994 que, además, por conformar una unidad normativa, en nuestro criterio ha debido fallarse como un todo, por lo cual, la ponencia comenzaba por proponer la previa integración de la proposición jurídica completa.

Nuestro pensamiento sobre el tema debatido parte del supuesto de que en materia de adquisición de predios invadidos o cuya propiedad se hallare perturbada, la competencia del INCORA es restrictiva, pues el Legislador en forma excepcional se la ha concedido, tan sólo en la medida en que ello sea estrictamente necesario para hacer efectivo el fin constitucional de democratizar el acceso campesino a la propiedad agraria.

De ahí que, en nuestro concepto, los casos en que se autoriza tal adquisición deban probadamente demostrar que ameritan en forma excepcional, el esfuerzo que representa una cuantiosa inversión de recursos públicos como la que demanda un proceso de saneamiento de propiedades sobre predios perturbados.

Por ello, estimamos que era perfectamente razonable la diferenciación que establecía el legislador, al someter a requisitos más restrictivos la adquisición de predios perturbados por hechos acaecidos un año antes de la entrada en vigor de la ley, pues, en nuestro criterio, ciertamente tal diferenciación consulta razones constitucionalmente atendibles pues tenía en cuenta las peculiaridades que de hecho diferencian los predios perturbados a partir de la fecha en que ocurrieron los actos de posesión o de perturbación- para, precisamente en consideración a esas circunstancias, establecer regímenes diferenciados con miras a la adquisición directa por el INCORA de tales predios perturbados que, además guardaban proporcionalidad pues, a mayor complejidad de la problemática exigía el cumplimiento de mayores requisitos y supeditaba tal posibilidad a la observancia de condiciones más restrictivas y viceversa.

Ciertamente, a nuestro juicio esta era la ratio inmanente en la distinción de trato que, con razón, establecía el Legislador y que está ínsito en la medida de prudencia que, por obvias razones, dicta que en el terreno de lo público debe limitarse al máximo la destinación de recursos públicos, por razones de eficiencia en el gasto, en la adquisición de predios cuya propiedad está perturbada por hechos de vieja data precisamente, por la problemática que acompaña a las situaciones de perturbación de la propiedad que se han prolongado por un tiempo significativo en situación de pleito o disputa, que es lo que significó el legislador al señalar que cuando el problema de perturbación a la propiedad permaneciere insoluto un año antes de entrar en vigor la ley, la adquisición directa de predios perturbados procedería únicamente si razones prevalentes de interés general lo ameritaren, como son las definidas por el Acuerdo 04 de agosto 14 de 1996 de la Junta Directiva del INCORA, relacionadas con la necesidad de solventar un problema de malestar social o de alteración del orden público, o de adelantar programas de adquisición de tierras en el municipio en el que persisten las perturbaciones a la propiedad de un predio rural.

La ponencia explicaba lo anterior, en las Consideraciones Tercera y Cuarta, que en aras del entendimiento cabal de esta salvedad de voto, estimamos pertinente transcribir:

“ ...

Tercera.- La adquisición por el INCORA de predios rurales aptos para la reforma agraria, cuya propiedad se hallare perturbada.

3.1. ... es relevante recordar que, según lo prescribe el artículo 64 de la Constitución Política, es deber del Estado:

“promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, ...con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de los campesinos”

3.2. El párrafo del artículo 54 de la Ley 135 de 1961, introducido por el artículo 21 de la Ley 30 de 1988, ordenó al INCORA abstenerse de iniciar procedimientos de adquisición directa de tierras, o adelantar procesos de expropiación de inmuebles rurales, cuando éstos estuvieren invadidos, ocupados de hecho o cuya posesión se hallare perturbada por medio de violencia, mientras que por alguna de estas causas estuvieren pendientes querellas policivas, o acciones civiles o penales.

3.3. Luego, la Ley 30 de 1988 -que modificó de la Ley 135 de 1961 dispuso que el INCORA podría adquirir mediante un procedimiento de negociación directa o a través de la expropiación, tierras y mejoras de propiedad privada de los particulares, o de entidades de derecho público para dar cumplimiento a los fines de interés social y utilidad pública definidos en las leyes de reforma agraria.

3.4. Finalmente la Ley 160 de de 1994 que derogó las Leyes 135 de 1961 y 30 de 1988, en desarrollo del artículo 64 de la Constitución Política de 1991, con miras a facilitar el acceso de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra, previó a manera de regla general el mecanismo de la negociación voluntaria² de predios rurales entre los campesinos y los respectivos propietarios. Artículo 1º., ordinal tercero y artículo 12 numerales 3º, 5º y 6º Capítulo V de la Ley 160 de 1994.

A manera de excepción facultó al INCORA para adquirir predios rurales, mediante negociación directa o expropiación, en los casos expresamente señalados en el capítulo VI de

la Ley 160 de 1994 y otros específicamente autorizados en dicho estatuto.³ (Numeral 20 del artículo 12; artículos 47 y 73 ibídem).

Por otro aspecto, importa destacar que en desarrollo del mandato constitucional consagrado en el artículo 64 de la Carta, el artículo 2º., Capítulo II de la Ley 160 de 1994 creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino integrado por las entidades oficiales, las del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario, las organizaciones campesinas y los demás organismos encargados de realizar las actividades relacionadas con el logro de los objetivos constitucionales reseñados.

Al tenor de lo preceptuado por el artículo 3º. de la citada Ley, el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, es responsable de la adquisición y adjudicación de tierras para los fines previstos en la Ley.

Por su parte, el artículo 4º. ibídem confiere al INCORA la calidad de ejecutor exclusivo de los programas relacionados con el subsistema de adquisición y adjudicación de tierras en beneficio de los sujetos de reforma agraria.

De ahí que el artículo 12 de la multicitada ley, al relacionar las funciones que le competen al INCORA, señale que esta entidad le corresponda, entre otras, las siguientes:

“7. Otorgar subsidios directos que permitan la adquisición de tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos que no la posean, a los minifundistas, a los beneficiarios de los programas especiales que establezca el Gobierno Nacional, a mujeres campesinas jefes de hogar y a las que se encuentren en estado de desprotección social y económica por causa de la violencia, el abandono o la viudez y carezcan de tierra propia o suficiente, de conformidad con lo establecido en el Capítulo IV de esta Ley.

8. Determinar las Zonas en las cuales deben cumplirse los programas a su cargo y ejecutados conforme a los procedimientos respectivos.

9. Realizar directamente programas de adquisición de tierras mediante negociación directa con los propietarios que las enajenen en la forma prevista en el Capítulo VI de esta Ley, para redistribuirlas en favor de los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos, los minifundistas especiales que establezca el Gobierno Nacional, a los habitantes de regiones

afectadas por calamidades públicas, mujeres campesinas jefes de hogar, o solas por causa de violencia, abandono o viudez y para reubicar ocupantes de zonas que deban someterse a un manejo especial o de interés ecológico.

....

15. Clarificar la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad, con el objeto de identificar las que pertenecen al Estado y facilitar el saneamiento de la propiedad privada.” (Enfasis fuera de texto)

3.5. Es, pues, claro que la Ley 160 de 1994 diferencia claramente el procedimiento de negociación voluntaria de tierras -entre campesinos y propietarios con subsidio del Estado- que se regula en el capítulo V, del procedimiento de adquisición directa de tierras por el INCORA para dotar con ellas a los sujetos de Reforma Agraria, que reglamenta en su Capítulo VI.

3.6. Por otra parte, en el artículo 12, numeral 20 de la Ley 160 de 1994 el legislador se ocupó de regular lo relativo al saneamiento de predios invadidos para fines de reforma agraria, mediante su adquisición directa por el INCORA.

La regulación normativa que en el multicitado artículo 12 de la Ley 160 de 1994 hizo el Legislador respecto de la adquisición de predios rurales ocupados o invadidos permite inferir las siguientes reglas básicas, que se diferencian por las situaciones de que tratan, a saber:

* La primera, contemplada en el inciso primero, atinente a los predios que por hechos ocurridos antes del 5 de agosto de 1993, o sea 1 año antes de la vigencia de la Ley 160 de 1994, se hallaren en una cualquiera de las siguientes situaciones:

a. Invadidos, ocupados de hecho o cuya posesión estuviere perturbada por medio de violencia;

b) Cuando por causa de una de aquellas situaciones se hubieren adelantado por el titular del dominio, o los legítimamente interesados, los correspondientes procesos judiciales y estos hayan obtenido sentencia definitiva favorable para restaurarles sus derechos, pero las medidas de lanzamiento o desalojo de los invasores y ocupantes de hecho no hayan podido llevarse a efecto.

c) Cuando en general y, en cualquier forma, persistan las perturbaciones a la propiedad de un predio rural.

En el caso de los predios que se encuentran en una de estas hipótesis, la adquisición por la vía de la negociación directa que prevé el capítulo VI de la misma Ley, además de los requisitos generales relativos a que los ocupantes acrediten la calidad de sujetos de reforma agraria y que los predios tengan la aptitud agropecuaria requerida, de acuerdo a la norma sub-examine está sometida a los siguientes requisitos especiales:

1. Reglamentación previa, que deberá expedir la Junta Directiva del INCORA cuyos supuestos normativos subsuman la hipótesis fáctica de que se trate.

El referido Reglamento fue expedido por la Junta Directiva del INCORA mediante Acuerdo 04 de agosto 14 de 1996 (Diario Oficial No. 42910 de octubre 31 de 1996), el cual, únicamente la autoriza en los siguientes dos (2) casos:

a) Cuando tales circunstancias “hayan generado grave malestar social o alteración del orden público en el municipio respectivo, o para prevenir sus consecuencias”.

b) Cuando “se trate de municipios en los cuales no se hubieren adelantado programas de adquisición de tierras por el Instituto.”

El citado artículo primero del Acuerdo 04 de Agosto 14 de 1996 señala que antes de que el Gerente General del INCORA pueda autorizar la adquisición de predios que se encuentren en una de las circunstancias indicadas, con arreglo al procedimiento de negociación directa previsto en el Capítulo VI de la Ley 160 de 1994, el Instituto deberá tener en cuenta que los ocupantes acrediten la calidad de sujetos de la reforma agraria, reúnan los requisitos señalados en el reglamento General de dotación de las Tierras ingresadas al Fondo Nacional

Agrario y que los predios cumplan los requerimientos o exigencias mínimas que se hubieren establecido.

2. Autorización de la Junta Directiva del INCORA

* La segunda, tocante a aquellos inmuebles rurales que hubieren sido objeto de invasión, ocupación de hecho o perturbación a la propiedad un año antes de la vigencia de la ley 160 de 199, (esto es, a partir de agosto 5 de 1993).

Estos inmuebles podrán ser adquiridos directamente por el INCORA, sin que medie reglamentación previa ni se precise de autorización de su Junta Directiva, mediante el procedimiento administrativo de adquisición directa contemplado en el capítulo VI del Estatuto agrario.

1. Sea apto para la reforma agraria;

1. Cumpla con lo ordenado en el Capítulo VI, esto es, presente aptitudes técnico-económicas para programas de reforma agraria.

Es este, pues, un régimen más sencillo en cuanto a los requisitos que deben llenarse para que pueda adelantarse la adquisición por el INCORA, la cual también se surte mediante el procedimiento de negociación directa previsto en el Capítulo VI de la Ley 160 de 1994.

Cuarta.- El examen de las acusaciones

Yerra el demandante cuando asevera que la norma prevé la negociación directa tan sólo respecto de los predios que fueron invadidos u ocupados un año antes de la vigencia de la Ley y que a los restantes los somete al procedimiento de negociación voluntaria, situación que supondría tener que contar con la aquiescencia de invasores y ocupantes de hecho la que, por obvias razones, el accionante estima altamente improbable.

Se reitera que en ambas hipótesis el procedimiento que se aplica es el contemplado en el capítulo VI de la Ley 160 de 1994, con la única diferencia que la negociación directa de los predios cuya propiedad se hubiese perturbado a partir del agosto 5 de 1993, no está sometida ni a autorización de la Junta Directiva del INCORA ni a reglamentación previa, a diferencia de lo que ocurre con las propiedades cuya perturbación se remonte en el tiempo a fecha anterior a la señalada, las cuales, además, deberán propender por la normalización del conflicto ocasionado por la tenencia de la tierra, o por la realización del programa de reforma agraria aquellos municipios en los que el INCORA no la haya adelantado programas.

Se trata, pues, de una competencia excepcionalísima que pretende permitirle al INCORA contribuir a sanear la titulación de predios en los que persisten las perturbaciones a la propiedad, en los precisos casos que se han reseñado, en los que es evidente que debe prevalecer el interés general, por estar de por medio intereses constitucionalmente prevalentes, tales como la preservación del orden público-social⁴⁰ o el deber de dar un tratamiento preferencial a aquellas zonas en las que el INCORA no ha adelantado programas de titulación de tierras⁵. Precisamente por haber generado tales circunstancias “grave malestar social o alteración del orden público en el municipio respectivo, o para prevenir sus consecuencias.”

En suma, esta atribución busca dotar al INCORA de las herramientas legales que le habiliten para que en la práctica pueda cumplir su misión legal de contribuir al saneamiento de la propiedad, lo cual, implica que deba estar en condiciones de adquirir inmuebles rurales que precisamente tienen impedimentos en el ejercicio del derecho a causa de hechos generadores de perturbación en su ejercicio.

La circunstancia de servir instrumentalmente a los propósitos constitucionales de facilitar el acceso de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra hace constitucionalmente válida la habilitación intemporal que, con prescindencia de la época de la cual datan los hechos generadores del gravamen siempre y cuando sean anteriores a agosto 3 de 1993, dió el Legislador al INCORA en consideración a las circunstancias mencionadas, y que supeditó a estrictos requisitos objetivos, precisamente para que la decisión sea controlable.

Repárese en que esta competencia está supeditada, como ya quedó precisado, a aquellos

casos en los que la definición de la tenencia de la tierra y de su propiedad trasciende la esfera individual y tiene repercusiones aún en el orden público y social de la zona, bien por precisamente haber generado tales circunstancias “grave malestar social o alteración del orden público en el municipio respectivo, o para prevenir sus consecuencias” ; o, por tratarse “... de municipios en los cuales no se hubieren adelantado programas de adquisición de tierras por el Instituto.”

Es que no puede olvidarse que la cuestión agraria y la tenencia de la tierra han estado históricamente asociadas a los fenómenos de violencia social y política en algunas zonas del país.

No en vano, la Ley 434 de 1998 da asiento permanente en el Consejo Nacional de Paz a dos representantes de las organizaciones campesinas nacionales (art. 4º.) , en tanto a este cuerpo, entre otras funciones, debe “elaborar el mapa del conflicto del país e identificar un orden de prioridades para la implementación de la política social y las inversiones para posibilitar la paz y el desarrollo en esas regiones.” (art. 6º.)

Es, pues, infundado el cargo que aduce supuesta violación al derecho de propiedad y al derecho de igualdad pues, según quedó visto, no es cierto que el Legislador haya dado el derecho a unos y lo haya negado a otros; como tampoco tiene asidero la afirmación según la cual, sin razón sometió a procesos diferentes la adquisición de predios invadidos, haciendo mas difícil la negociación de los perturbados antes de entrar en vigencia la Ley, al someter la de estos a negociación voluntaria que requeriría de la participación ilógica de ocupantes, según lo afirma el actor.

Por ello, ..se estima tal diferenciación razonable, atendidas los propósitos y circunstancias que la inspiran pues, ciertamente el saneamiento de predios cuya propiedad fue perturbada en fecha reciente, sin repercusiones de orden público y social, no tiene las mismas implicaciones ni reviste la complejidad que caracteriza a una situación que sí presenta esas connotaciones.

Las consideraciones anteriores permiten ... concluir que también carecen de todo fundamento las acusaciones que no responden a interpretaciones constitucionales objetivamente plausibles sino que se basan en la suposiciones meramente subjetivas del accionante, como la que argumenta que el precepto está circunscribiendo la posibilidad de

adquisición directa por el INCORA a una única categoría de predios -en su entender, los ocupados un año antes de entrar en vigor la Ley, en perjuicio de los propietarios de los que lo fueron antes de esa fecha.

Se reitera que el Legislador, en forma constitucionalmente válida ha establecido requisitos diferenciados por la complejidad de la perturbación a la propiedad y por sus repercusiones en el orden público-social o en la política social agraria. En tales hipótesis, por obvias razones, es indispensable la participación del INCORA en cuanto es responsable, como ya quedó dicho, como ejecutor exclusivo de los programas relacionados con el subsistema de adquisición y adjudicación de tierras en beneficio de los sujetos de reforma agraria, y estos ameritan los más estrictos controles por parte de su Junta Directiva.

Se desvirtúa también el cargo que aduce supuesto desconocimiento del derecho de propiedad del propietario de una finca invadida, cuyos invasores se niegan a consentir en la negociación pues, como quedó dicho, es el accionante quien, sin razón valedera, da por cierto tal desafuero.

Es claro, por el contrario, que en forma lógica y sensata, el legislador ha excluido de la negociación voluntaria -que supone el acuerdo entre campesinos compradores y propietarios vendedores- el saneamiento de predios ocupados o invadidos que son aptos para la reforma agraria.

Lo expuesto permite concluir que, antes que violar la Constitución Política, el Legislador ha ejercido sus facultades con arreglo a sus preceptos. Se estima que es plenamente válido desde el punto de vista constitucional, que el Legislador en consideración a razones de política agraria y aún razones de política de paz que consultan la realidad de la problemática de saneamiento de predios rurales con perturbaciones en la propiedad, con destino a la reforma agraria, consagre requisitos diferentes para su adquisición directa por el INCORA.

...”

Para concluir, observamos que al no haberse integrado la proposición jurídica se descontextualizó el sentido y significado de la norma materia de acusación, lo que de contera conllevó a que el pronunciamiento cambiara el enfoque que tuvo en mente el Legislador al expedir la regulación pues, lo que había previsto como una competencia excepcional, a

causa de la decisión, devino en una autorización ampliada al quedar convertida la excepción en regla general.

Fecha ut Supra

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

1 Cfr. las sentencias Nos. C-592 de 1998 y C-251 de 1999, respectivamente, que sobre la misma ratio, declararon exequibles los regímenes diferenciados de libertad condicional y los regímenes diferenciados del impuesto de rentas, ambas con ponencia del Magistrado Fabio Morón Díaz.

2 Artículo 1º., ordinal tercero y artículo 12 numerales 3º, 5º y 6º Capítulo V de la Ley 160 de 1994.

3 Numeral 20 del artículo 12; artículos 47 y 73 ibídem.

4 Precisamente por haber generado tales circunstancias “grave malestar social o alteración del orden público en el municipio respectivo, o para prevenir sus consecuencias.”

4. Ciertamente, por tratarse “... de municipios en los cuales no se hubieren adelantado programas de adquisición de tierras por el Instituto.”