

**LA PROHIBICIÓN DE EFECTUAR TITULACIONES DE TERRENOS BALDÍOS EN FAVOR DE PERSONAS NATURALES O JURÍDICAS QUE SEAN PROPIETARIAS O POSEEDORAS A CUALQUIER TÍTULO, NO ES APLICABLE A LOS CAMPESINOS PROPIETARIOS O POSEEDORES EN FORMA INDIVIDUAL O ASOCIATIVA DE UN PREDIO CUYA ÁREA SEA INSUFICIENTE PARA EL DESARROLLO DE UN PROYECTO PRODUCTIVO**

**II. EXPEDIENTE D-11263 - SENTENCIA C-517/16 (Septiembre 21)**  
M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

**1. Norma acusada**

**LEY 160 DE 1994**

(Agosto 3)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Los terrenos baldíos adjudicados no podrán fraccionarse en extensión inferior a la señalada por el INCORA<sup><1></sup> como Unidad Agrícola Familiar para la respectiva zona o municipio, salvo las excepciones previstas en esta Ley.

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

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

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

## 2. Decisión

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

## 3. Síntesis de la providencia

De manera previa, la Corte precisó que los cuestionamientos del demandante no apuntaban a controvertir la prohibición general contenida en el precepto acusado, sino únicamente el alcance del mismo, por extenderse a un supuesto de hecho específico en que a su juicio, no debería aplicarse, esto es, la hipótesis en la que el aspirante a la adjudicación de un terreno baldío es propietario o poseedor de otro inmueble rural cuya extensión es insuficiente por sí sola para desarrollar un proyecto productivo autónomo. Frente a los demás escenarios el actor no formulaba ningún reproche. De este modo, el problema jurídico a resolver, era si la regla que prohíbe la titulación de terrenos baldíos en favor de personas naturales o jurídicas que sean propietarias o poseedoras de otros predios cuya extensión no permite la realización de proyectos productivos autónomos, infringe el derecho a la igualdad, el derecho a la propiedad privada y el deber del Estado de democratizar la propiedad y de promover el acceso a la tierra por parte de la población campesina.

El análisis de la Corte comenzó por reafirmar el amplio margen de configuración legislativa con el que cuenta el Congreso de la República para fijar la política agraria y en particular, para determinar la política de adjudicación de terrenos baldíos en favor de particulares. Esta amplitud se explica porque el texto constitucional únicamente contiene pautas muy generales que deben orientar la regulación de esta materia, de modo que el legislador cuenta con un ámbito extenso de posibilidades para establecer los criterios para la titulación de bienes baldíos en favor de particulares. Al mismo tiempo, la corporación reiteró que la determinación de los criterios y pautas para la distribución de la tierra debe responder no solo al deber del Estado de democratizar la tierra y de promover el acceso progresivo a la misma por parte de la población campesina, sino también, a todo el entramado de principios y reglas constitucionales, como la obligación del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente y conservar las áreas de importancia ecológica (art. 79 C.Po.), el deber de garantizar la producción de alimentos (art. 65 C.Po.) y el de asegurar el desarrollo económico y social del país (art. 223 C.Po.), así como, el respeto de la autonomía de las entidades territoriales para fijar sus políticas de desarrollo y el uso del suelo (art. 287 C.Po.). Recordó, que en ese escenario, la jurisprudencia constitucional ha entendido que ni el derecho de propiedad privada, ni el deber del Estado de democratizar la propiedad y promover el acceso a la tierra por parte de los trabajadores agrarios tienen un alcance absoluto, no solo por el entramado anterior, sino porque propiamente hablando, la propiedad sobre la tierra no es un fin en sí mismo, sino un mecanismo o un instrumento para la consecución de fines constitucionalmente valiosos, como las necesidades de la población campesina y la promoción del desarrollo económico y social del país. A partir de estas premisas, la Corte consideró que la restricción normativa a la política de adjudicación de terrenos baldíos era admisible, en cuanto atiende la necesidad de evitar tanto la concentración de la propiedad, como su fraccionamiento y la de asegurar que la titulación de bienes no implica únicamente el acrecentamiento patrimonial, sino el desarrollo económico y la satisfacción de las necesidades de la población campesina.

En el caso concreto, la Corte determinó que prohibir de manera absoluta la adjudicación de bienes baldíos por la sola circunstancia de que exista un título de propiedad o una posesión sobre un inmueble rural, en aquellos casos en los que el predio objeto de derecho real o de la posesión tiene una extensión insuficiente para desarrollar un proyecto productivo, comportaría una vulneración del derecho a la igualdad y restringiría de manera injustificada el derecho de propiedad privada y el deber del Estado de promover el acceso a la tierra por parte de los trabajadores agrarios. Observó, que reglamentariamente, se ha acogido una línea hermenéutica que permite la titulación de baldíos en favor de personas que son propietarias o poseedoras de tierras cuya extensión es inferior a la Unidad Agrícola familiar de la correspondiente zona. Siendo esta una interpretación del artículo 72 de la Ley 160 de 1994, acorde con los principios y reglas constitucionales señalados, la Corte estableció que este debe ser el sentido y alcance de la prohibición, en cuanto no comprende a los

propietarios o poseedores de predios con área inferior a una Unidad Agraria Familiar, de manera que puede ser adjudicatario de un baldío que complete esa extensión y así pueda desarrollar un proyecto productivo. En estos términos, el inciso primero del artículo 72 de la Ley 160 de 1994, fue declarado exequible, toda vez que al comprender esa posibilidad, garantiza la igualdad de estos campesinos y su efectivo derecho de acceder a la propiedad de la tierra.

Las magistradas **María Victoria Calle Correa** y **Gloria Stella Ortiz Delgado** y los magistrados **Aquiles Arrieta Gómez** y **Luis Ernesto Vargas Silva** se reservaron la eventual presentación de aclaraciones de voto.